Raad voor het openbaar bestuur

Wisselwerking

Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking.

December 2015

Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betrekt de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E rob-rfv@rob-rfv.nl
www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op www.rob-rfv.nl

ISBN 978-90-5991-093-5
NUR 823

Vormgeving: Zijlstra Drukwerk
Drukker: Zijlstra Drukwerk

9 789059 910935

Wisselwerking

Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking.

December 2015

"Wil je in de toekomst als raadslid goed functioneren,
dan zul je over je eigen gemeentegrenzen heen moeten kijken.
(...) Ga niet in een schuttersputje zitten
omdat je het beter weet of het wel alleen kunt."[1]

Dit advies is een vervolg op de eerder uitgebrachte verkenning *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden* (Rob, januari 2015)

1 Jan van Zanen, burgemeester van Utrecht en voorzitter van de VNG in VNG Magazine, 5 juni 2015.

Voorwoord

Leden van de gemeenteraden worden door de grote decentralisaties voor grote vragen geplaatst. Om de nieuwe taken verantwoord uit te voeren is een zekere schaal nodig. Maar gemeentelijke herindelingen zijn niet populair. Het alternatief heet: bovengemeentelijke samenwerking.
Dat leidt tot effectieve vormen van gemeenschappelijk beheer, bundeling van deskundigheid en risicoverevening, die met name voor kleine gemeenten van groot belang zijn. Maar dat bovengemeentelijk samenwerken kent ook nadelen. Veel gemeenteraadsleden hebben het gevoel de greep te verliezen op de taken die samen met andere gemeenten worden uitgeoefend. Ze missen vaak het overzicht van wat er op dat bovengemeentelijke niveau gebeurt. Weliswaar is de gang van zaken meestal formeel wel in orde, de gemeentelijke bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling wordt wel vastgesteld, maar van een wezenlijke inhoudelijke betrokkenheid van gemeenteraadsleden bij het werk van de gemeenschappelijke regeling is vaak onvoldoende sprake. Gemeenteraadsleden maken zich daarover ongerust. Want als steeds meer taken bovengemeentelijk worden georganiseerd, maar de vertegenwoordigende democratie blijft beperkt tot het gemeentelijk grondvlak, ontstaat vroeger of later een democratisch tekort.

Om advies gevraagd heeft de Raad voor het openbaar bestuur allereerst overwogen dat de grote decentralisaties een gegeven zijn. En dat vanuit die realiteit de risico's van een democratisch tekort snel moeten worden onderkend en van een antwoord worden voorzien. Na een grondige verkenning is de Raad tot de conclusie gekomen dat de wisselwerking tussen gemeenteraden en gemeenschappelijke regelingen voor verbetering vatbaar is, dat die verbetering nodig is en – dat is het goede nieuws – ook mogelijk is. Het vraagt van alle betrokkenen wel een extra inspanning. Vanzelf zal het niet gaan. Vandaar dat in dit advies niet alleen gemeenteraden, colleges van burgemeesters en wethouders en raadsgriffiers worden aangesproken, maar ook bestuur en directies van samenwerkingsverbanden, de provincie en zeker ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Nu, met brede steun, is gekozen voor vergaande decentralisatie van rijkstaken wordt het lokale openbaar bestuur belast als nooit te voren. Waar naar het oordeel van de Raad terecht is gekozen de aard van de schaalvergroting (herindeling of bovengemeentelijke samenwerking) primair aan de gemeenten over te laten, kan de forse groei van bovengemeentelijke samenwerking voor de kwaliteit van de democratische besluitvorming grote consequenties hebben. Langs de in dit advies beschreven lijnen kunnen die gevolgen beheersbaar blijven. Maar het vraagt in werkwijze, bestuurlijke verhoudingen en inzet een duidelijke keuze voor een betere wisselwerking tussen het grondvlak en de bovengemeentelijke samenwerking. De Raad voor het openbaar bestuur hoopt daaraan met dit advies een bijdrage leveren.

Jacques Wallage

Voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur

Samenvatting

Regionale samenwerking is al ruim 150 jaar oud, net zoals de discussie daarover. Gemeenteraadsleden vinden het lastig om te sturen op afstand en de bekostiging wordt als schimmig ervaren. Met de decentralisaties gaat het in één klap om veel meer geld en om taken die burgers sterk raken. Op verzoek van de Tweede Kamer[2] heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het zicht van deze decentralisaties aan de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd wat gemeenteraadsleden nodig hebben om hun democratische taak bij regionale samenwerkingen te vervullen.

De Raad heeft eerder[3] de vraag van de minister beantwoord wat onder democratische legitimiteit van samenwerking wordt verstaan en welke factoren het vermeende gebrek aan democratische legitimiteit beïnvloeden. Dit tweede deel van het advies geeft antwoord op de vraag naar het effect van een groter aantal samenwerkingsverbanden na de decentralisaties op het vermogen van de gemeenteraad om zijn rol waar te maken. Met dit advies wil de Raad pragmatische handelingsperspectieven bieden die kunnen bijdragen aan het versterken van de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden.

Wat is het probleem? Gemeenteraden ervaren afstand!
Samenwerking betekent dat je een deel van je zeggenschap opgeeft voor een gezamenlijk doel dat via samenwerking wordt bereikt. Dit kan spanning opleveren met de wens van gemeenteraden om sturing te houden op wat er op afstand gebeurt. Toch is samenwerking onlosmakelijk verbonden met het besturen van een gemeente en dus is democratische legitimiteit van samenwerking belangrijk. Maar veel van wat er in samenwerking gebeurt wordt beschouwd als minder democratisch gelegitimeerd. De bovengemeentelijke samenwerking wordt dan teveel een wereld op zichzelf, zingt zich feitelijk los van het werk van de gemeenteraden. Kan het beter?

Advies: betrokkenheid van gemeenteraden cruciaal voor democratische legitimiteit van samenwerking
Gemeentelijke samenwerking is nodig en (zonder gemeentelijke herindeling) zelfs noodzakelijk. Voor de democratische legitimiteit van die samenwerking is actieve betrokkenheid van gemeenteraden essentieel. Zonder die betrokkenheid zal het steeds moeilijker worden om in het stelsel van representatieve democratie over belangrijke thema's besluiten te nemen. Dus: gegeven dat samenwerking blijft en steeds belangrijker wordt, zullen gemeenteraden zich zelfbewust moeten bemoeien met samenwerkingsverbanden. En de samenwerkingsverbanden zullen er tijd en energie in moeten stoppen om de gemeenteraden meer invloed te geven op hun werkzaamheden.

---

2 Motie van het lid Bergkamp, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 161 (gewijzigde motie). Zie ook bijlage 1.

3 Raad voor het openbaar bestuur, *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, januari 2015.

De grotere betrokkenheid van gemeenteraden betekent niet dat de één op de stoel van de ander gaat zitten, maar dat de houding ten opzichte van elkaar wezenlijk verandert. De Raad adviseert dat die houding van gemeenteraden ten opzichte van samenwerking verandert van statisch naar dynamisch. Van een houding waarbij gemeenteraden budgetten bepalen en doelstellingen formuleren en samenwerkingsverbanden uitvoeren en verantwoorden, naar een houding waarbij gemeenteraden samen zich zelfbewust opstellen om gezamenlijk regionale publieke problemen op te lossen. Van een relatie met een statische kwaliteit (organisatiestructuren, uitvoeren, beheersen, verantwoorden), naar een relatie met een dynamische kwaliteit (anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren, ontwikkelen, aanpassen). De wezenlijk veranderende houding van gemeenteraden heeft gevolgen voor de bestuurlijke en ambtelijke leiding van samenwerkingsverbanden. Namelijk dat zij het ook als hun taak zien dat in de gemeenteraden op een relevant moment wezenlijke afwegingen kunnen worden gemaakt. De formele toezending van stukken als de gemeentelijke financiële bijdrage aan het samenwerkingsverband moet worden vastgesteld, is ten enenmale onvoldoende. Het hoort bij de nieuwe professionaliteit van samenwerkingsverbanden dat zij gemeenteraden pro-actief betrekken bij belangrijke beleidsbeslissingen. De Raad denkt dat de wet – de veelbesproken Wet gemeenschappelijke regelingen – de noodzakelijke cultuurverandering niet in de weg zit. Wel kan het helpen als gemeenten tijd en ruimte krijgen om goede verhoudingen met samenwerkingsverbanden te ontwikkelen. Mocht in de praktijk blijken dat de wet knelt, dan kan de minister de wet op termijn aanpassen.

Aanbevelingen: aandacht voor de wisselwerking vergroot de democratische legitimiteit van samenwerking
De Raad doet op grond van zijn conclusies een aantal aanbevelingen.

Gemeenteraden: meer aandacht voor samenwerking
De eerste aanbeveling is gericht aan gemeenteraden. De Raad adviseert dat gemeenteraden zich concentreren op het vertalen van vragen en problemen van de samenleving in bestuurlijke oplossingen. Daarvoor is het nodig om schakelkracht te ontwikkelen: het vermogen om lokale belangen én regionale belangen te behartigen. En een andere houding: van statisch naar dynamisch.

Ook moeten gemeenteraden hun aandacht goed verdelen, anders is het niet te behappen.
De Raad beveelt aan dat de aandacht is gericht op de samenwerkingsverbanden waarvan de politiek vindt dat de maatschappelijke belangen het grootst zijn. Dat wil zeggen waar beleidsmatige verschillen van inzicht zijn, waar grote financiële belangen spelen of waar het in het verleden mis is gegaan. Er kan worden afgesproken om de aandacht voor deze samenwerkingsverbanden te verdelen, bijvoorbeeld dat één van de deelnemende gemeenteraden een laaggeprofileerd samenwerkingsverband in de gaten houdt en daarover rapporteert aan de collega-gemeenteraden. Verder denkt de Raad dat gemeenteraden effectiever kunnen opereren als ze met elkaar goede spelregels afspreken over informatievoorziening en vergaderagenda's. En ten slotte moet er volgens de Raad aandacht zijn voor de vorm van samenwerking waarbij de vormen van publiekrechtelijke samenwerking volgens de Raad beter democratisch zijn gelegitimeerd dan privaatrechtelijke varianten.

Raadsgriffiers: olie voor bestuurscultuur

De Raad ziet een belangrijke rol weggelegd voor raadsgriffiers. Zij kunnen als procesadviseur de gemeenteraad ondersteunen bij het bepalen van de strategische positie bij samenwerking. Samenwerken is vooral ook een kwestie van culturen op elkaar afstemmen. Raadsgriffiers kunnen zorgen voor een klimaat van aanspreekbaarheid, verantwoording, en daarmee voor een transparante, open cultuur. Door binnen de gemeenteraad werkzaamheden te verdelen kan de werklast van bovengemeentelijke samenwerking voor de gemeenteraad worden beperkt. Enkele gemeenteraadsleden zouden rapporteur kunnen zijn over een samenwerkingsverband en op deze wijze een zinvol raadsdebat op het goede moment kunnen uitlokken. Griffiers hebben bij het opzetten van zo'n werkwijze een cruciale rol.

Colleges van B&W: informatie op orde

Eén van de grootste grieven die uit onderzoek onder gemeenteraadsleden naar voren komt is dat het besluitvormingsproces en de verantwoordingsstructuur van gemeentelijke taken die op regionaal niveau worden uitgevoerd ondoorzichtig zijn. Colleges van B&W kunnen hier iets aan doen, namelijk door gemeenteraden tegelijk te laten beschikken over dezelfde informatie wat betreft de prestaties van regionale samenwerkingsverbanden. En niet te schromen een raadsdebat uit te lokken over onderwerpen, die hen in het samenwerkinsgverband sterk bezig houden.

Besturen van samenwerkingsverbanden: ga de boer op

Wat voor Colleges van B&W geldt, geldt ook voor besturen van samenwerkingsverbanden. Maar van hen wordt meer verlangd. Wie goed wil functioneren in het bestuur van een samenwerkingsverband moet investeren in de kwaliteit van de verbindingen met de samenleving en het politieke bestuur. Beschouw het als een kerntaak om alle gemeenteraden goed te bedienen. Niet alleen in formele zin (jaarcijfers op tijd naar de gemeenteraden) maar ook in materiële zin: door inhoudelijke vraagstukken toegankelijk te presenteren nog voor daarover in het samenwerkingsverband besluiten zijn genomen. Gemeenteraden zijn geen stempelmachines voor besluiten van samenwerkingsverbanden, hun actieve betrokkenheid is een eis van democratie. Daar mag best op worden geselecteerd als zich voor een samenwerkingsverband een kandidaat-bestuurder meldt of als een nieuwe directeur moet worden aangetrokken.

Provincie: meer aandacht voor regionale samenwerking

De Raad denkt dat het goed is als de provincie meer aandacht besteedt aan samenwerkingsverbanden. Door de rol op zich te nemen van bewaker van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Geen uitbreiding van formeel wettelijke bevoegdheden, maar benut informele instrumenten en gezag om het gesprek over kwalitatief goed bestuur aan te gaan met gemeenten en regio's.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: passende afstand, maar investeren in scholing en opleiding.

De minister van BZK zou er voor moeten zorgen dat het Rijk passende afstand in acht neemt tot

gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden. Dus geen nieuwe verplichte vormen van samenwerking, tenzij een uitdrukkelijke uitzondering daartoe noopt. Van bovenaf opgelegde samenwerking wordt doorgaans niet als 'eigen' beschouwd, met alle negatieve gevolgen en gevoelens van dien.

De minister biedt gemeenten tijd en ruimte om vorm te geven aan samenwerkingsverbanden op regionaal niveau. De minister volgt deze ontwikkelingen en bekijkt op termijn of de Wgr aanpassing behoeft aan de praktijk. En de minister laat herindeling in beginsel over aan gemeenten.

Passende afstand betekent niet dat de minister niets moet doen. Door in scholing en opleiding van gemeenteraadsleden, griffiers, besturen en directie van samenwerkingsverbanden te investeren maakt de minister duidelijk dat het democratisch gehalte van samenwerking een extra inspanning vereist, waar hij financieel ruimte voor maakt.

Ten slotte heeft de minister er oog voor dat het adagium dat financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen volgen wordt nageleefd.

Regering en parlement: doordenk de gevolgen
Over de gevolgen van grote decentralisaties voor de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur wordt volgens de Raad te weinig nagedacht. Met dit advies wil de Raad het denken hierover door regering en parlement stimuleren, vooral omdat normen van de wetgever en praktijken in gemeenten elkaar soms in de weg zitten: de Haagse politieke werkelijkheid past niet altijd op de gemeentelijke praktijk. De gedachtevorming kan handen en voeten krijgen door een keer per jaar in de Tweede Kamer een debat te voeren over de Staat van de Lokale en Regionale Democratie, een kabinetsnota over het kabinetsbeleid voor wat betreft lokale en regionale onderwerpen. Daarbij gaat het er ook om nationaal te toetsen of de besturingsfilosofie van de decentralisaties wel haar doorwerking heeft in het bestuurlijke en politieke gedrag van 'Den Haag'.
De Raad voor het openbaar bestuur zal graag aan een dergelijke kwaliteitsdiscussie ook de komende jaren een bijdrage leveren (zie het werkprogramma 2015 en volgende jaren van de Raad).

Conclusie: wisselwerking kan sterk verbeteren, maar vanzelf gaat dat niet.
Niet alles is koek en ei met het regionaal bestuur in Nederland. Maar als het zelfbewustzijn bij gemeenteraden over regionale samenwerking groeit, dan is de Raad voorzichtig optimistisch dat met de grotere betrokkenheid van gemeenteraden bij regionale samenwerking op termijn – nadat het stof van de decentralisaties is neergedaald – de democratische legitimiteit van samenwerking tot wasdom komt. Het vraagt wel van alle betrokkenen een forse inzet.

Inhoud

Voorwoord **3**

Samenvatting **5**

1. Inleiding: waarom dit advies? **11**
1.1 Aanleiding: democratische legitimiteit opnieuw tegen het licht 11
1.2 Adviesvraag: gemeenteraden en samenwerkingsverbanden 12
1.3 Aanpak: advies in twee delen 12
1.4 Leeswijzer 15

Intermezzo: democratische legitimiteit gestructureerd **17**

2. Advies: betrokkenheid van gemeenteraden cruciaal voor democratische legitimiteit van samenwerking **19**
2.1 Samenwerking groeit 21
2.2 Betrokkenheid gemeenteraad is democratisch gezien nodig 25
2.3 Van statisch naar dynamisch 28
2.4 De wet zit democratische legitimiteit van samenwerking niet in de weg 32

3. Aanbevelingen: aandacht voor de wisselwerking vergroot de democratische legitimiteit van samenwerking **41**

4. Epiloog: democratische legitimiteit, nog één keer **47**

Nawoord **49**

Bijlage 1 Motie Bergkamp en adviesaanvraag minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties **51**

Bijlage 2 Geraadpleegde personen **55**

Bijlage 3 De Wet gemeenschappelijke regelingen, het vervolg **57**

Bijlage 4 Raad voor het openbaar bestuur, briefadvies *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden, 19 januari 2015* **59**

Bijlage 5 Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur **99**

1. Inleiding: waarom dit advies?

1.1 Aanleiding: democratische legitimiteit van samenwerking opnieuw tegen het licht

Gemeenten kregen er per 1 januari 2015 belangrijke taken bij als gevolg van decentralisaties in het sociaal domein. Het gaat onder andere om zorg voor langdurig zieken of ouderen, jeugdzorg en om hulp bij het vinden van werk. Bovendien werden bestaande taken uitgebreid en is de aard van de taken veranderd. De lokale overheid wint daarmee als 'eerste overheid' aan belang ten opzichte van het nationale niveau.

Om de taken goed uit te voeren werken gemeenten regionaal samen, waardoor een steeds groter deel van het lokaal bestuur in samenwerking met andere gemeenten gebeurt. En niet alleen steeds meer bestuurlijke aandacht gaat naar 'de regio', ook financieel neemt het deel van de begroting dat via de regio loopt, toe.

Nu is samenwerking tussen gemeenten op zich niet nieuw. Samenwerking behoort tot de essentie van het lokaal bestuur en gaat terug tot de Gemeentewet van 1851. Tegelijkertijd is het democratische gehalte van intergemeentelijke samenwerking al decennia onderwerp van discussie. Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre het democratisch systeem (nog) werkt op regionaal niveau. Dat systeem gaat ervan uit dat inwoners invloed kunnen uitoefenen via volksvertegenwoordigende lichamen. Die moeten op hun beurt richting kunnen geven aan overheidsoptreden. En over het optreden moet rekenschap worden afgelegd. Democratische legitimiteit moet dus voldoen aan eisen van algemeen kiesrecht, democratische sturing en democratische verantwoording.[4]

Aan de eis van algemeen kiesrecht wordt bij regionale samenwerking niet voldaan: burgers kiezen gemeenteraadsleden, niet het bestuur van een samenwerkingsverband. Op hun beurt ervaren gemeenteraden een afstand tot samenwerkingsverbanden: minder invloed, transparantie, controle, vertegenwoordiging en participatie.[5] Kortom, er is kortsluiting tussen regionale samenwerkingsverbanden en democratische legitimiteit. Daarbij komt dat geldstromen en bekostigingssystematiek als schimmig worden ervaren.

Met het oog hierop ontstaat er met de drie decentralisaties (opnieuw) urgentie om de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden tegen het licht te houden.

---

4 In het eerste deel van het advies over democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden (januari 2015) haalde de Raad Bovens en Scheltema aan die drie eisen van democratische legitimiteit formuleerden: algemeen kiesrecht, sturing en verantwoording.

5 Vergelijk het onderzoek van Lisanne de Blok voor de Raad voor het openbaar bestuur naar de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden zoals ervaren door gemeenteraadsleden. De resultaten van het onderzoek zijn als webbijlage bij dit advies raadpleegbaar via www.rob-rfv.nl.

1.2 Adviesvraag: gemeenteraden en samenwerkingsverbanden

Op initiatief van het Tweede Kamerlid Bergkamp[6] verzocht de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Raad voor het openbaar bestuur advies uit te brengen over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden.[7] De minister signaleert in zijn verzoek dat gemeenteraadsleden het moeilijk vinden het overzicht te bewaren over samenwerkingsverbanden en dat zij het lastig vinden te sturen op taken die op afstand worden uitgevoerd. Ook benoemt de minister het spanningsveld tussen meer kwaliteit door samenwerking tegenover verlies van autonomie. Tevens vraagt hij zich af wat het effect is van een groter aantal samenwerkingsverbanden na de decentralisaties, op het vermogen van de gemeenteraad om zijn rol waar te maken. De Raad wordt gevraagd uiteen te zetten wat onder democratische legitimiteit van samenwerking wordt verstaan en welke factoren het vermeende gebrek aan democratische legitimiteit beïnvloeden. De minister vraagt de Raad breder te kijken dan het sociale domein.

1.3 Aanpak: advies in twee delen

Het advies van de Raad valt uiteen in twee delen. Het eerste deel van het advies bracht de Raad op 15 januari 2015 uit aan de minister.

Eerste deel van het advies

In het eerste deel van het advies gaf de Raad antwoord op de vraag wat onder democratische legitimiteit van samenwerking wordt verstaan en welke factoren het vermeende gebrek aan democratische legitimiteit beïnvloeden.

In het eerste deel van zijn advies constateerde de Raad dat democratische legitimiteit niet alleen tot stand komt in de gemeenteraadsvergadering of in de vergaderingen van samenwerkingsverbanden. De decentralisaties vragen om een vorm van democratische besluitvorming die ruimte geeft aan een betekenisvolle dialoog met burgers. Dit constaterende vraagt de Raad zich af of participatie en representatie (*input*) bij samenwerking anders kunnen.[8]

Uit onderzoek van de Raad is gebleken dat gemeenteraadsleden legitimiteit in belangrijke mate vertalen in transparantie en controle van het politieke besluitvormingsproces (*troughput*). Hoe komen besluiten tot stand, wat zijn de afwegingen die daarbij een rol spelen, hoe zit het met stemgewicht? Het gegeven dat er dit soort vragen leven maakt dat dit aspect van samenwerking beter moet.

---

6 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 161 (gewijzigde motie).

7 Brief van 27 juni 2014, bijlage 1.

8 In het eerste deel van het advies over democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden (januari 2015) onderscheidde de Raad vier vormen van democratische legitimiteit: *input*-, *throughput*-, *output*- en *feedback*legitimiteit.

Het is nog te vroeg om te kunnen beoordelen of decentralisaties het beoogde maatschappelijke effect zullen hebben. Hoe dan ook zal het belang voor volksvertegenwoordigers toenemen om na te gaan of samenwerkingsverbanden doen wat ze moeten doen en of via samenwerking ook gebeurt wat kiezers is beloofd. De bedoelde *output* van samenwerking moet zijn gezekerd.

Dan ten slotte het pad terug naar de burger voor wie het samenwerkingsverband in het leven is geroepen. Rekenschap over en door samenwerkingsverbanden – is het aan burgers uit te leggen? – moet zijn geborgd (*feedback*).

Spanningen in beeld

In het eerste deel van zijn advies bracht de Raad een aantal spanningen in beeld die met samenwerking samenhangen. We herhalen er hier vier.

- Veel gemeenten vinden het verstandig om bij het uitvoeren van hun taken samen te werken met andere gemeenten en zien dat daaraan voordelen zijn verbonden, bijvoorbeeld het behalen van kwaliteitsverbetering, het realiseren van schaalvoordelen, het kunnen aanbieden van complexe voorzieningen voor weinig gebruikers, het besparen van kosten en het delen van expertise. Samenwerking betekent dat je een deel van je zeggenschap opgeeft voor een gezamenlijk doel dat via samenwerking wordt bereikt. Dit kan spanning opleveren met de wens van gemeenteraden om sturing te houden op wat er op afstand gebeurt.
- Gemeenteraadsleden vertegenwoordigen het volk, stellen kaders en controleren het bestuur. De invulling van deze rollen is in de gemeentelijke praktijk al niet makkelijk, een rolzuivere invulling ten opzichte van regionale samenwerking is vaak nog lastiger. Het betekent dat gemeenteraden met verschillende bestuursculturen met elkaar moeten optrekken en een gedeelde rolinvulling op regionaal niveau moeten vinden. Het verschil in speelveld en schaalniveau vraagt van gemeenteraadsleden het vermogen om te schakelen tussen belangen (lokaal en regionaal), maar ook het schakelen tussen inhoud en proces.
- De belangen tussen wat lokaal speelt en regionaal wordt besloten lopen lang niet altijd synchroon.
- Er is sprake van een informatie-asymetrie. Het samenwerkingsverband weet meer over het beleidsterrein dan de deelnemende gemeente; de wethouder in het samenwerkingsbestuur weet meer dan gemeenteraadsleden.

Tweede deel van het advies

In dit tweede deel van het advies geeft de Raad antwoord op de vraag van de minister hoe de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden kan worden geborgd. Daartoe verkent de Raad het effect van een groter aantal samenwerkingsverbanden na de decentralisaties op het vermogen van de gemeenteraad om zijn rol waar te maken.
Met dit advies wil de Raad pragmatische handelingsperspectieven bieden die kunnen bijdragen aan het versterken van de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden.

Voor dit advies heeft de Raad zijn bevindingen uit het eerste deel getoetst aan de praktijk aan de hand van een aantal vragen die zijn terug te brengen tot de volgende essentie: *Is het gemeentelijke politieke bestuur in staat is om bij samenwerking richting te geven en te controleren dat wat het wil ook echt gebeurt?* Door Lisanne de Blok is in de periode november 2014 – februari 2015 voor de Raad onderzoek gedaan naar de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden zoals ervaren door gemeenteraadsleden.

Onderzoeksresultaten in het kort[9]

Tekort aan kennis en expertise
Een groot deel van de gemeenteraadsleden is ten tijde van het onderzoek pas één jaar lid, wat waarschijnlijk consequenties heeft op de kennis van het gemiddelde gemeenteraadslid van de complexiteit van de decentralisaties en de samenwerkingsverbanden. Of, zoals één raadslid opmerkte:

Als nieuw raadslid van onze gemeente ben ik ( ) niet in staat om deze [enquête] naar behoren in te vullen. U zult van mij dan ook geen formulier ingevuld krijgen.

Minder invloed
Over het algemeen vindt men dat de gemeenteraad minder invloed heeft op het stellen van kaders, de besluitvorming, de uitkomsten en de geldstromen (maar niet veel minder invloed) in vergelijking met taken die gemeenten zelf uitvoeren.
Als het gaat om de ruimte van de gemeenteraad om aan de wensen van burgers tegemoet te komen en de burgers te laten participeren, vindt een kleine meerderheid dat men minder ruimte heeft (maar niet veel minder ruimte), zo'n 40%. Overigens vindt 32% dat ze nog evenveel ruimte hebben.

Verschillen in beleidsterreinen
Er lijkt geen verschil te zijn tussen de ervaren democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden op het sociale domein (jeugd, zorg) en het fysieke domein (ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer economie, bouwen en wonen).

Verschillen tussen opleidingsniveaus
Uit de verschillende analyses kan worden vastgesteld dat over het algemeen opleidingsniveau de sterkste relatie heeft met de ervaren democratische legitimiteit: een gemeenteraadslid met een hbo en/of wo diploma is eerder geneigd om te zeggen dat de gemeenteraad minder invloed en minder ruimte heeft bij een samenwerkingsverband op aspecten zoals kaderstelling,

9 Het volledige onderzoek is als webbijlage bij dit advies raadpleegbaar via www.rob-rfv.nl.

besluitvorming, en/of responsiviteit. Daarnaast speelt bij de persoonlijke kenmerken van een gemeenteraadslid leeftijd ook een rol: des te ouder het gemeenteraadslid, des te hoger hij of zij de invloed van de gemeenteraad schat bij een samenwerkingsverband.

Noodzakelijkheid en democratische legitimiteit
Hebben de ervaren noodzakelijkheid van een samenwerkingsverband en de ervaren democratische legitimiteit iets met elkaar te maken? Er blijkt een sterke (negatieve) relatie te zijn tussen deze twee variabelen: des te noodzakelijker intergemeentelijke samenwerking geacht wordt, des te positiever men is over de invloed van de gemeenteraad bij zo'n samenwerkingsverband.

Verantwoordingstructuur minder transparant
Het onderzoek toont aan dat gemeenteraadsleden vinden dat democratische legitimiteit vooral draait om transparantie, controle, vertegenwoordiging en participatie. Bijna de helft van alle respondenten vindt wel dat de verantwoordingsstructuur weinig transparant is (46,9%).

Verder zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van gemeenten en met mensen uit de praktijk van regionale samenwerkingsverbanden. Ook heeft de Raad gesproken met wetenschappers, met gemeentebestuurders (burgemeesters, wethouders en raadsleden) en met (top)ambtenaren. Daarnaast is er kennis gedeeld met VNG, VGS, IPO, Vereniging van griffiers en Raadslid.nu. Ten slotte is ervaring uit de praktijk besproken tijdens een workshop op het VNG-jaarcongres op 2 juni 2015.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 vormt de kern van het advies van de Raad over democratische legitimiteit van samenwerking. In hoofdstuk 3 doet de Raad aanbevelingen om de democratische legitimiteit van samenwerking naar een hoger niveau te brengen. Hoofdstuk 4 bevat een epiloog op het vraagstuk van democratische legitimiteit van samenwerking.

Intermezzo: democratische legitimiteit gestructureerd

In het eerste deel van zijn advies over democratische legitimiteit van samenwerking (januari 2015) bracht de Raad het concept van democratische legitimiteit schematisch als volgt in beeld:

Democratische legitimiteit			
Inputlegitimiteit	Throughput-legitimiteit	Output-legitimiteit	Feedback-legitimiteit
Participatie	Politiek primaat	Effectiviteit en efficiëntie	Verantwoording
Representatie	Controle en kaderstelling	Responsiviteit	Terugkoppeling

Schema: Democratische legitimiteit

Democratische legitimiteit wordt verdiend aan de voorkant als de wil van het volk wordt weerspiegeld (*input*). Transparantie, kenbaarheid en voorspelbaarheid van het politieke besluitvormingsproces verlenen legitimiteit aan de gemaakte keuzes (*throughput*). Politieke keuzes zijn legitiem wanneer deze effectief het algemeen belang bevorderen (*output*). Aan democratische organen en kiezers wordt over de uitoefening van publieke bevoegdheden en de besteding van publieke middelen rekenschap afgelegd; het overheidsoptreden kan worden beoordeeld en zo nodig bijgestuurd (*feedback*).

Uit de reacties op het briefadvies constateert de Raad dat deze schets structuur brengt in het denken over democratische legitimiteit. Daarbij helpt het dat de termen *input*, *throughput*, *output* en *feedback* gepaard gaan aan waarden zoals deelname aan de democratie, behoorlijke politiek-bestuurlijke besluitvorming, goede uitvoering en rekenschap over publiek geld. Respondenten geven aan dat zij hierdoor meer inzichtelijk kunnen maken op welk aspect van democratische legitimiteit zij de nadruk willen leggen.

Daar past volgens de Raad wel de volgende kanttekening bij. Het kan een wens zijn om 'meer democratische legitimiteit' te willen, maar het wordt lastig om álle waarden die daarmee samengaan te honoreren. Zo is, als voorbeeld, misschien niet alles wat het volk wil in efficiënte uitvoering te gieten. Andere voorbeelden: publieke verantwoording krijgt wel eens minder aandacht dan gewenst, een overdaad aan politieke controle schaadt soms politiek vertrouwen. Wanneer waarden van goed bestuur met elkaar strijden, is het zaak te zoeken naar de juiste balans.

2. Advies: betrokkenheid van gemeenteraden cruciaal voor democratische legitimiteit van samenwerking

In antwoord op de hoofdvraag van de minister van BZK naar het effect van een groter aantal samenwerkingsverbanden na de decentralisaties op het vermogen van de gemeenteraad om zijn rol waar te maken adviseert de Raad als volgt.

Hoofdboodschap

De hoofdboodschap van dit advies is dat het cruciaal is dat er een betere wisselwerking ontstaat tussen gemeenteraden en de regionale samenwerking. Alle betrokkenen hebben daarbij een rol te vervullen. De samenwerking dient een prominente plaats te krijgen op de agenda van gemeenteraden. Gemeenteraden dienen hier weloverwogen, zelfbewust en in vertrouwen aan te werken.

Hiertoe heeft de Raad de volgende argumenten:

1. Het is onontkoombaar: samenwerking wordt steeds belangrijker
Het eerste argument is dat regionale samenwerking groeit. Steeds meer bestuur, beleid en geld verschuift naar samenwerkingsverbanden. Daarvoor is schakelkracht nodig: gemeentebesturen schakelen en verbinden op verschillende speelvelden en schaalniveaus. Het is van belang dat met name gemeenteraden die schakelkracht ook op regionaal niveau vinden. Dit argument is uitgewerkt in paragraaf 2.1.

2. Het is democratisch gezien nodig
Voor de democratische legitimiteit is het niet alleen cruciaal dat gemeenteraden betrokken zijn, maar ook dat ze daadwerkelijk kaders uitzetten waarbinnen de samenwerking plaats moet vinden. Als dit niet gebeurt, voorspelt de Raad een groeiend onbehagen over regionale samenwerkingsverbanden, waardoor besluitvorming over belangrijke thema's steeds lastiger zal blijken te zijn. Bovendien is het vanuit democratisch oogpunt moeilijk verteerbaar dat over zaken die van belang zijn voor afzonderlijke gemeenten wordt besloten op regionaal niveau, zonder dat kaderstelling en verantwoording goed zijn geregeld. Het is urgent om hier iets aan te doen en de gemeenteraadsleden, democratisch gelegitimeerd, weer op de bok van de regionale samenwerking te zetten, in plaats van in de afgesloten koets. De Raad ziet hierbij nadrukkelijk ook een rol voor de samenwerkingsorganen. Dit wordt uitgewerkt in paragraaf 2.2.

3. Gemeenteraden dienen samenwerking actief te benaderen

Wat moet en zal gaan veranderen is de houding van gemeenteraden. De Raad bepleit hiertoe een verandering van 'statisch' naar 'dynamisch'. Gemeenteraden moeten eigenaar worden van regionale besluitvormingsprocessen. Een belangrijke rol is weggelegd voor griffies. Colleges van B&W en besturen van samenwerkingsverbanden stellen gemeenteraden in staat een object oordeel te vormen over samenwerking. Dit argument wordt uitgewerkt in paragraaf 2.3.

4. Rolvastheid en rolverantwoordelijkheid zijn belangrijk, wijziging van de Wgr nu niet nodig

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) laat voldoende ruimte voor een krachtige invulling van de legitimerende rol van gemeenteraden en hoeft dus nu niet grootschalig op de schop of te worden afgeschaft. Wel is experimenteerruimte gewenst om invulling te geven aan vormen van samenwerking die in praktijk hun nut hebben bewezen of nog zullen bewijzen. Van belang is vooral dat alle betrokkenen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen het Rijk, de provincie, de regionale samenwerking zelf, de colleges van B&W en de gemeenteraden, hun rol goed invullen. Het Rijk dient enige afstand te bewaren en geen nieuwe verplichte samenwerking op te leggen. De provincie kan een samenwerkingspartner zijn van de regionale samenwerkende gemeenten en op die manier stimulerend werken. Samenwerkingsverbanden zelf moeten werken aan legitimiteit door zichtbaarheid, openheid en het betrekken van verwachtingen van de samenleving. Meer hierover in paragraaf 2.4 met daarin ook aandacht voor de bekostiging van taken op regionaal niveau: het is kiezen of delen, óf rechtstreekse bekostiging door het Rijk, óf bekostiging door gemeenten.

Conclusie: voorzichtig optimisme als in wisselwerking wordt geïnvesteerd

Op grond van de vele gesprekken in dit adviestraject komt de Raad tot de conclusie dat het zelfbewustzijn bij gemeenteraden over dit onderwerp groeit. De Raad is dan ook voorzichtig optimistisch dat met de grotere betrokkenheid van gemeenteraden bij regionale samenwerking op termijn de democratische legitimiteit van samenwerking tot wasdom komt.
De wisselwerking kan groeien, maar vanzelf zal dat niet gaan.

Het voorzichtig optimisme van de Raad moet niet worden verward met wensdenken dat alles koek en ei is met het regionaal bestuur in Nederland. De Raad realiseert zich terdege dat samenwerkingsverbanden alsmaar in belang toenemen en dat een toenemend aandeel van het budget van gemeentelijke begrotingen via 'de regio' loopt. Ook negeert de Raad niet dat het de dagelijkse bestuurders zijn die binnen samenwerkingsverbanden de dienst uitmaken en dat de rol van gemeenteraadsleden beperkt is. Tegelijkertijd is het antwoord op de vraag *is er wel een legitimiteitsprobleem?* niet eensluidend. Het beeld varieert van 'nee, want we hebben het opgelost' via 'soms wel, soms niet' tot 'het is een drama'. Er is wel een algemene consensus dat samenwerking moet, en dat democratische legitimiteit dus van groot belang is.

De Raad adviseert in dit geval in termen van vertrouwen, schakelkracht, niet statisch maar dynamisch, zelfbewust en assertief. De Raad adviseert dus in termen van **cultuur**, **niet structuur**.

Samenwerking is een gegeven en daarbinnen moet goede legitimiteit worden gevonden. Structuurdiscussies verlopen moeizaam en geven ook geen antwoord op de vraag die nu aan de orde is. Bij structuurdiscussies worden de 'oplossingen' vaak gezocht in de formele spelregels. Maar er is veel te winnen als de cultuur zich aan de realiteit gaat aanpassen. Aan zijn advies koppelt de Raad aanbevelingen aan gemeenteraden, colleges van B&W, griffiers, besturen van samenwerkingsverbanden, de provincie en het Rijk. Dat zijn geen extra procesregels, maar adviezen om tot een bestuurscultuur te komen die leidt tot een hoger niveau van democratische legitimiteit van samenwerken, met ruimte voor eigen inkleuring in de regio.

Want regionale samenwerking hoeft volgens de Raad geen stap in de technocratische richting te zijn, regionale samenwerking kan een bijdrage leveren aan een transparant publiek debat op een wat grotere schaal. Maar dan moeten het gemeentebestuur, de leiding van het samenwerkingsverband en de ambtelijke ondersteuning daar wel voor kiezen. Want duidelijk is: in wezen is er na de drie decentralisaties geen weg terug en is samenwerking het enige alternatief voor fusies van gemeenten. Wie herindeling afwijst, kiest voor samenwerking en moet de culturele consequenties daarvan aanvaarden. Als die weg wordt gekozen, dan is die niet vrijblijvend. Dan moet er ook de wil zijn om tijd, energie en geld te investeren in de kwaliteit van het proces. Regionale samenwerking is daarmee geen 'Haags' probleem, maar een onvermijdelijke consequentie van de weerstand tegen herindeling. Voor gemeenteraden zijn dat soms lastige keuzes, maar het is beter ze tenminste deels zelf te maken en niet als noodlot over je heen te laten komen.

2.1 Samenwerking groeit

Steeds meer bestuur, beleid en geld verschuift naar samenwerkingsverbanden

Zowel in het domein van ruimtelijke ordening en milieu (RUD's), veiligheid (veiligheidsregio's) en sinds kort op het sociale domein (zorg, jeugd, participatie) is een ontwikkeling te zien naar verdere regionalisering. Als dat gepaard gaat met specialisering op regionaal niveau (kennis, kwaliteit), dan neemt ook het beleidsmatige karakter van regionaal bestuur toe. Zeker wanneer er sprake is van het uitvoeren van nationale regelgeving in een verplichte vorm van samenwerking zoals bij de veiligheidsregio. Als daarnaast een steeds groter deel van het gemeentelijk budget wordt besteed aan uitvoering op regionaal niveau, zoals op het sociale domein, dan neemt het bestuurlijk belang van regionale samenwerking dus onmiskenbaar toe.

In de loop der jaren is dan ook een grote hoeveelheid samenwerkingsverbanden ontstaan. Zonder overdrijving kan gesteld worden dat samenwerking anno 2015 onlosmakelijk verbonden is met het besturen van een gemeente. Het effectief en efficiënt besturen van een gemeente kan niet meer zonder enige vorm van samenwerking. Het belang van samenwerking zal de komende jaren bovendien nog verder toenemen. De ingezette decentralisaties binnen het sociaal domein maken duidelijk dat de schaal van het bestuur op steeds meer terreinen groter is dan de grens van de gemeente.

Het Centraal Planbureau (CPB) onderzocht wat gemeenten beweegt om zoveel samen te werken. En misschien nog wel belangrijker: wat zorgt ervoor dat zelfstandige gemeenten bewust kiezen om deze

stap niet te zetten?[10] Het voornaamste voordeel van deelname aan samenwerkingsverbanden is volgens gemeenten in de eerste plaats kostenbesparing. Omdat er schaalvoordelen te behalen zijn bij uitvoerende taken en omdat gezamenlijk inkoop kortingen met zich meebrengt. Als samenwerken geen besparingen oplevert, levert het mogelijk wel een kwaliteitsimpuls. Kleine gemeenten hebben nog een ander motief: zij geven aan het 'niet alleen te kunnen', er is te weinig 'knowhow' of men is te kwetsbaar om effectief alleen te functioneren. Kwetsbaarheid ontstaat als alles op één of twee personeelsleden aankomt. Als deze wegvallen, is er vaak niemand om het gat op te vullen. De meest genoemde reden tot terughoudendheid om samen te werken is dat men meer afhankelijk wordt. Samenwerken is een proces waarbij de 'eigen identiteit' in het geding komt, en dat kan schuren met het verwachte effecten van kostenbesparing en kwaliteitsbevordering. Een bijkomend probleem is beperkte controle en de moeilijkheid om de prestaties te volgen en bij te sturen. Op dat vlak kan samenwerken juist tot ondoelmatigheid leiden.

Herindeling?
Nu zou een eenvoudig antwoord kunnen zijn: maak dan de schaal van de gemeenten groter en kom tot grootschalige herindeling. Feit is echter dat ook gemeenten van meer dan 100.000 inwoners deelnemers zijn aan regionale samenwerkingsverbanden. Herindeling heft de noodzaak tot samenwerking niet op, samenwerking zal op alle schaalniveaus noodzaak blijven. De grootte van een gemeente is niet de enige bepalende factor, het gaat vooral om het vermogen te schakelen en te verbinden.

Volgens het CPB zijn de voor- en nadelen van fuseren min of meer hetzelfde als voor samenwerkingsverbanden, zij het in een permanente en minder flexibele vorm. Een fusie verhelpt wel de strijdige eigenbelangen die samenwerkingsverbanden met zich meebrengen. Maar in de voorbereidingsfase van de fusie is er mogelijk een extra probleem. Zo zeggen sommige gemeenten extra te gaan investeren in diensten als er een fusie gaat plaatsvinden. Op deze manier claimt men de eigen reserves die anders in de gezamenlijke pot terecht zouden komen.

Wel is te verwachten dat het met name kleinere gemeenten steeds meer moeite zal kosten om bij te dragen aan regionale samenwerkingsverbanden. De reden daarvan is dat de kwetsbaarheid van het ambtelijke apparaat, ook door de aanwezigheid van eenpersoonsfuncties, erg groot is geworden als gevolg van financiële problemen en bezuinigingsdoelstellingen.[11] Met andere woorden: samenwerking vraagt om een bepaalde inbreng die kleinere gemeenten vaak niet kunnen leveren.

---

10 Centraal Planbureau, *Hoe gemeenten in de praktijk met hun geld omgaan: inzichten uit een reeks interviews*, CPB Notitie 27 augustus 2015.

11 De Adviescommissie Sterk Bestuur in Gelderland constateert in zijn advies *Verbinden, vernieuwen, versterken* (mei 2015, p. 8) dat de grenzen van wat gemeentelijke organisaties nog verder aankunnen wel zijn bereikt, vooral in kleine en middelgrote gemeenten.

Samenwerking vraagt om schakelkracht
Bij samenwerking wordt een deel van het eigen belang en de eigen autonomie van de gemeente opgegeven voor het belang om door samenwerking *gemeenschappelijke* doelen te bereiken. Gemeentebesturen moeten het vermogen hebben om op verschillende speelvelden en op verschillende schaalniveaus te schakelen en te verbinden. De Raad noemt dat schakelkracht.[12] Soms moet er worden geacteerd op het niveau van buurt, dorpskern of wijk, dan weer op het niveau van de regio. Met name voor gemeenteraadsleden is schakelkracht in toenemende mate van belang. Én het behartigen van lokale belangen, én aandacht voor regionale belangen. Waarbij vooral de aandacht uitgaat naar de lokale component van het regionale belang. Hier nekt zich dat het behoud van individuele posities vaak belangrijker is dan het bereiken van gezamenlijke ambities. Discussies over macht, invloed en zeggenschap staan voorop, het ontwikkelen van een krachtige regionale aanpak van maatschappelijke opgaven krijgt veel minder aandacht. Met als gevolg dat als het erop aankomt lokale belangen boven het regionale belang gaan. Toch zijn lokale en regionale belangen vaak sterk met elkaar verweven, anders werk je niet samen. Maar dit inzicht moet verder doordringen.

Verlengd en verlegd lokaal bestuur, democratische aanvulling of uitholling?
In het eerste deel van het advies (januari 2015) maakte de Raad een onderscheid in de problematiek rond regionale samenwerking tussen *verlengd* en *verlegd* lokaal bestuur. Het eerste is een hulpmiddel om de wensen van de gemeenteraad te kunnen realiseren, het tweede ontneemt gemeenteraden ruimte om wensen naar voren te brengen. In een recente Noorse studie wordt dit onderscheid aangeduid als *filling in* en *hollowing out*: regionaal bestuur kan de besluitvorming in de gemeenteraad aanvullen en/of uithollen.[13] In het eerste geval is er sprake van *verlengd* lokaal bestuur, in het tweede geval kan beter worden gesproken van *verlegd* lokaal bestuur.

Zijn samenwerkingsverbanden ingesteld om gemeenten beter in staat te stellen om hun beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, dan spreken we van democratische aanvulling. In dat geval vullen zij de besluitvorming in de gemeenteraad aan: regionaal bestuur maakt het mogelijk dat de democratische besluiten die in de gemeenteraad worden genomen ook tot uitvoering worden gebracht. Regionaal bestuur is hier *verlengd lokaal bestuur*.

Hiertegenover staat dat regionale samenwerking er ook toe kan leiden dat belangrijke politieke beslissingen niet meer door de gemeenteraad maar door het regionaal bestuursorgaan worden genomen. We spreken dan van democratische uitholling: het regionaal bestuur holt de lokale besluitvorming uit, waarmee de gemeenteraad haar directe invloed verliest. Regionaal bestuur is hier *verlegd* lokaal bestuur geworden.

---

12 De Raad ontleent deze term aan de provincie Noord-Brabant, vergelijk *Leiderschap en dienstbaarheid: Samen op weg naar een (Veer)Krachtig Bestuur voor Brabant*, september 2014.

13 Boogers, M., P.J. Klok, B. Denters, *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: de democratische kwaliteit en effectiviteit van regionaal bestuur.* Enschede, Universiteit Twente, te verschijnen 2016.

De mate waarin regionaal bestuur de lokale besluitvorming aanvult dan wel uitholt, stelt eisen aan de wijze waarop de democratische besluitvorming moet zijn ingericht om te kunnen voldoen aan democratische kwaliteitscriteria. Als er sprake is van een zuiver verlengd lokaal bestuur zou indirecte controle en vertegenwoordiging via lokale vertegenwoordigers in het regiobestuur volstaan; bij een zuiver verlegd bestuur past dit model van democratische controle minder goed en liggen alternatieve modellen meer in de rede. In de praktijk is er echter sprake van mengvormen van verlengd en verlegd lokaal bestuur:

- Lokaal-regionaal samenspel: In dit type regiobesturen worden lokale beleidsdoelstellingen door het regionaal bestuur gerealiseerd terwijl tegelijkertijd belangrijke vraagstukken aan het lokaal bestuur worden onttrokken. Er is hier sprake van een dynamisch samenspel tussen lokale en regionale besluitvormingsprocessen.
- Regionale aanvulling: Het tweede type regiobesturen realiseert lokale doelstellingen zonder vraagstukken aan het lokaal bestuur te onttrekken. Dit regiobestuur kan worden gekarakteriseerd als een zuiver *verlengd* lokaal bestuur.
- Regionale uitholling: In de derde vorm van regiobesturen worden belangrijke politieke vraagstukken aan het regiobestuur onttrokken zonder dat hier de realisatie van lokale beleidsdoelstellingen tegenover staat. Hier is sprake van een zuiver *verlegd* lokaal bestuur
- Irrelevantie: Het laatste type is er geen sprake van aanvulling of uitholling. Lokale beleidsdoelstellingen worden niet door het regiobestuur gerealiseerd, terwijl er ook geen sprake is van een overdracht van belangrijke politieke bevoegdheden. Dit bestuur is voor gemeenten in democratisch opzicht irrelevant.

Schematisch zien de mengvormen er als volgt uit:

Uithollen / *Aanvullen*	**sterk**	**zwak**
sterk	lokaal-regionaal samenspel	regionale aanvulling
zwak	regionale uitholling	irrelevantie

Schema: Relatie tussen regionaal en lokaal bestuur; mate van aanvulling en uitholling lokale besluitvorming

Tussenconclusie

Het is onontkoombaar, samenwerking wordt steeds belangrijker. Op steeds meer terreinen is de schaal van het bestuur groter dan de grens van de gemeente. Herindeling heft de noodzaak tot samenwerking niet op, samenwerking zal op alle schaalniveaus noodzaak blijven. Gemeentebesturen moeten het vermogen hebben om op verschillende speelvelden en op verschillende schaalniveaus te schakelen en te verbinden, samenwerken vraagt om schakelkracht. Om te voorkomen dat de kracht van de gemeenteraad wordt uitgehold, is het nodig dat gemeenteraden bij de invulling van hun rol bij regionale samenstelling kiezen voor het type *regionale*

aanvulling en deze rolinvulling combineren met de keuze op het sturen op strategisch, tactisch of operationeel niveau. Over dit laatste meer in paragraaf 2.2.

2.2 Betrokkenheid gemeenteraad is democratisch gezien nodig

De gemeenteraad is (nog altijd) de plek waar de politieke besluiten worden genomen

Nederland is een indirecte, representatieve democratie. Het volk kiest zijn eigen vertegenwoordigers die namens hen beslissingen nemen en het bestuur controleren. Representatieve democratie is dus een manier van besluitvorming, namelijk via afgevaardigden die periodiek met behulp van verkiezingen worden verkozen.

Het Verwey-Jonker Instituut bracht een essay uit over de gemeenteraad in een nieuwe rol.[14] Daarin wordt de vraag aan de orde gesteld hoe de (lokale) representatieve democratie zich verhoudt tot vormen van participatieve democratie met vernieuwende vormen van directe invloed van burgers op het publieke domein, van het G1000-initiatief tot burgerbegrotingen en dorps- en wijkraden. De schrijvers constateren beperkingen, met name dat er geen integrale afweging plaatsvindt van belangen ('zwembad tegen thuiszorg') en dat in praktijk niet iedereen 'toegang' heeft tot het participeren. Niettemin zijn deze vormen van participatieve democratie een welkome aanvulling op de bestaande representatieve democratie. Als besluitvormingsmodel blijft, zo vindt de Raad, de formele representatieve democratie, ondanks haar beperkingen, nog altijd borg staan voor het legitimeren van politieke besluiten.

De representatieve democratie is geen actor die handelingen kan verrichten. De gemeenteraad is wél een actor die kan handelen. De gemeenteraad is een politiek instituut met wettelijke bevoegdheden en taken. In zekere zin is er dus sprake van 'de' gemeenteraad. Maar zodra in de praktijk invulling wordt gegeven aan taken en bevoegdheden van de gemeenteraad, dan overheersen partijstandpunten en is er geen sprake meer van 'de' gemeenteraad. Dat betekent dat bij de meeste handelingen van de gemeenteraad het eerder gaat om fracties en individuele raadsleden dan om de gemeenteraad als geheel. Op de representatieve *partijen*democratie die zorgt voor de bemensing van de (lokale) vertegenwoordigende organen, de gemeenteraden, valt het nodige aan te merken. De Raad signaleert dat de lokale representatieve *partijen*democratie slecht functioneert onder invloed van nationalisering van de lokale verkiezingen, volatiliteit, partijfragmentatie, afkeer en wantrouwen van burgers van en tegenover 'de' politiek.[15] Veel burgers zijn best wel betrokken bij politieke vraagstukken – wat speelt er in mijn wijk, hoe kunnen we de wijk of gemeente verbeteren? Maar de meeste burgers zijn niet betrokken of begaan met de partijpolitiek.

---

14 Verwey-Jonker Instituut, *De gemeenteraad in een nieuwe rol. Over democratische legitimiteit in het sociale domein*, juni 2015.

15 Met als kanttekening dat de afkeer zich voornamelijk richt op de 'nationale' politiek. De tevredenheid van burgers met het bestuur van hun gemeenten (72%) is veel groter dan met de politiek in Den Haag (46%). Bron: Centraal Planbureau, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven, 2015/3*, p. 28.

Dus, hoewel de representatieve democratie beperkingen kent en de representatieve *partijen* democratie niet optimaal functioneert, is de gemeenteraad nog altijd de plek waar de politieke besluiten worden genomen. Daarom is vanuit democratisch oogpunt gezien de betrokkenheid van de gemeenteraad bij regionale samenwerking onmisbaar. En hoewel er bij regionale samenwerking sprake is van verlengd lokaal bestuur en daarmee niet wordt en ook niet zal worden voldaan aan de klassieke eis van algemeen kiesrecht, is deze bestuursvorm vanuit legitimiteitsoogpunt gezien het beste wat we hebben.

Steun van gemeenteraad belangrijkste voorwaarde voor effectief samenwerken

Bij samenwerking wordt onderscheid gemaakt in drie niveaus van samenwerking.[16]

- Op het gebied van bedrijfsvoering en beheer worden kwaliteits- en kostenvoordelen bereikt door samenwerking op *operationeel* niveau: gezamenlijke inkoop van diensten of inhuur van personeel, gemeenschappelijke exploitatie van een publieke voorziening of gezamenlijke verzorging van gemeentelijke dienstverlening.
- Voor gemeentelijke taken die door hun omvang en complexiteit het vermogen van de gemeentelijke organisatie te boven gaan werken gemeenten op *tactisch* niveau samen aan gezamenlijke beleidsontwikkeling en implementatie. Denk daarbij aan gezamenlijke uitvoering van gedecentraliseerde taken en verplichte samenwerkingsverbanden zoals veiligheidsregio's en omgevingsdiensten.
- Demografische en economische ontwikkelingen en ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening zijn opgaven die op regionaal niveau spelen en die vragen om *strategische* samenwerking gericht op regionale strategie- en planvorming.

Schematisch zien de drie niveaus van samenwerking er als volgt uit:

Schema: Drie niveaus van samenwerking

De indeling in niveaus van samenwerking lijkt op het eerste gezicht helder, maar leidt door verschillende interpretaties toch tot de nodige discussie in de praktijk. Met name in de afbakening tussen college en raad: beleidsuitvoerende en beleidsondersteunende taken vallen volgens colleges van B&W nogal snel onder de verantwoordelijkheid van het college, terwijl gemeenteraadsleden zich afvragen of de beleidsvorming wel al volledig is afgerond.

16 Vergelijk Boogers e.a. *Effecten van regionaal bestuur. Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*, Universiteit Twente, april 2015.

De Universiteit Twente onderzocht de mate waarin samenwerking effectief is en bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen.[17] Uit de analyses blijkt dat de effectiviteit van samenwerking positief wordt gewaardeerd als het gaat om strategische samenwerking. Bij beleidsontwikkeling en bedrijfsvoering is de ervaren effectiviteit van samenwerking niet groter of kleiner. Verder blijkt dat er sprake lijkt te zijn van mindere democratische kwaliteit bij complex bestuur. Als het gemiddelde aantal samenwerkingspartners groter wordt, leidt dat tot een minder positief oordeel over de democratische kwaliteit. Het onderzoek concludeert verder dat samenwerking op het gebied van beleidsontwikkeling (tactisch niveau) democratisch beter te controleren lijkt dan samenwerking op strategisch of operationeel niveau. Ten slotte concluderen de onderzoekers dat steun van de gemeenteraden de belangrijkste voorwaarde is voor effectieve samenwerking.

Effectiviteit neemt toe, met name als er onderling vertrouwen is
Naast structuurkenmerken die invloed hebben op de effectiviteit van samenwerking is in het onderzoek gekeken naar cultuuraspecten: de consensus, het vertrouwen en de ervaren zakelijkheid. Het blijkt dat met name het onderlinge vertrouwen van belang is. Naarmate er tussen de partners meer vertrouwen bestaat, is het oordeel over de effectiviteit van de samenwerking positiever.
En: als dezelfde gemeenten in meer samenwerkingsverbanden samenwerken, neemt het onderling vertrouwen toe.

Vertrouwen vang je niet in regels of structuren

Op het VNG-congres 2015 verzorgde de Raad een deel van het congresprogramma.
Met ongeveer honderd bestuurders (burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen, griffiers en gemeenteraadsleden) besprak de Raad onder meer het thema van democratische legitimiteit van samenwerking. De deelnemers brachten de volgende inzichten naar voren.
Om te beginnen een bescheiden relativering van de omvang van het vraagstuk, is er nou echt een groot probleem? Democratische legitimiteit is voor de bestuurders een belangrijk onderwerp. Maar, zo vertelde een wethouder: *"Ik ben nu een jaar wethouder en werkte daarvoor als bestuurder in de zorg. Toen hadden we het nooit over de democratische legitimiteit van zorgverzekeraars of zorgverleners."* En: *"Ervaren burgers een probleem met de legitimiteit, of is het iets waar alleen het openbaar bestuur van wakker ligt?"*
Waar veel van de deelnemers op wezen was dat de aanpassingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen een verbetering zijn voor de grip van het lokale bestuur op samenwerkingsverbanden.

17 Boogers e.a., *Effecten van regionaal bestuur. Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*, Universiteit Twente, april 2015. Het onderzoek werd uitgevoerd onder gemeentesecretarissen en griffiers.

Maar veel belangrijker dan wettelijke regels is het onderlinge vertrouwen bij samenwerking. Tussen gemeenteraad en college, tussen samenwerkingsverbanden en gemeentebestuur. Tussen gemeentebesturen onderling die samen 'eigenaar' zijn van bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling. Of, zoals een deelnemer het verwoordde: *"Vertrouwen vang je niet in regels of structuren."*
Ook veel gehoord was het pleidooi dat gemeenteraden veel meer elkaar moeten opzoeken als de discussie gaat over regionale samenwerking. Niet alleen langs partijlijnen, maar ook bijeenkomsten van leden van verschillende gemeenteraden. Griffie(r)s kunnen dat proces activeren en stimuleren.
Sowieso was bijna iedereen het erover eens dat het proces van samenwerken veel belangrijker is dan de vorm waarin dat gebeurt. Wat vervolgens bijdraagt aan de uitkomst of het product van de samenwerking.

Tussenconclusie
Samenwerking met andere gemeenten krijgt zo ongeveer in iedere gemeente en bij ieder beleidsonderdeel een andere uitwerking. En daarmee dus ook een andere betekenis voor een gemeenteraad. Ondanks tekortkomingen is het besluitvormingsmodel van de representatieve democratie het beste dat we hebben en is de gemeenteraad nog altijd de plek waar politieke besluitvorming plaatsvindt. Democratisch gezien is bij regionale samenwerking de betrokkenheid nodig van de gemeenteraad. De steun van de gemeenteraad is de belangrijkste voorwaarde voor effectieve samenwerking en die effectiviteit neemt toe bij meer onderling vertrouwen.

2.3 Van statisch naar dynamisch

Een andere houding is nodig
De wetenschap dat samenwerking onlosmakelijk is verbonden met het besturen van een gemeente vraagt iets van gemeentebesturen, zowel van het college van B&W als van de gemeenteraad.
Zij zullen zich nadrukkelijk moeten richten op deze werkelijkheid en deze een plek moeten geven in hun eigen werkwijze. En tot nu toe gebeurt dat vaak onvoldoende. Met name gemeenteraadsleden mopperen over hun mogelijkheden invloed uit te oefenen op samenwerkingsverbanden, waar wel een steeds groter deel van de gemeentelijke middelen naar toe vloeit. Er wordt afstand gevoeld, wat leidt tot groeiend ongemak. Maar ongemak is nog tot daar aan toe: het gaat dieper dan dit.
De praktijk wijst uit dat regionale samenwerkingsverbanden vorm hebben gekregen als gemeenschappelijke regeling, met een eigen algemeen en dagelijks bestuur. De bestuursleden zijn in de praktijk vooral wethouders en burgemeesters, formeel is er sprake van verlengd lokaal bestuur. In de praktijk wordt dit vaak ervaren als 'verlegd' lokaal bestuur: besluiten worden genomen op enige afstand van de gemeenteraden. Wat niet wil zeggen dat het geen goede besluiten zijn, maar wel dat ze de democratisch gelegitimeerde gemeenteraden vaak pas na enige tijd, verpakt in een grote hoeveelheid beleid en ook nog eens erg moeilijk veranderbaar, bereiken. Gemeenteraden zien de consequenties van de besluiten als iets waar ze geen invloed op hebben gehad, maar waar ze wel voor de gevolgen mogen opdraaien. Die zien en voelen dat en willen in toenemende mate de eigen rol terug.

"Om democratische legitimiteit te borgen, moeten gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen 'aan de voorkant' inspraak krijgen."
"En achteraf moet de raad kunnen controleren op hoofdlijnen."

Bovenstaande citaten zijn ontleend aan de bijeenkomst die de VNG op 25 maart 2015 organiseerde in Tilburg rondom het thema *Gemeente 2020*. Zij drukken uit dat gemeenteraden meer betrokken moeten worden bij regionale besluitvorming. Vooral het aantal regionale bijeenkomsten voor gemeenteraadsleden blijkt hier van belang. Naarmate er meer gezamenlijke ontmoetingen zijn waarop raadsleden worden geïnformeerd over of worden betrokken bij regionaal beleid, is er sprake van meer onderling vertrouwen en overeenstemming en zijn de verhoudingen zakelijker. De betrokkenheid van gemeenteraadsleden blijkt een positieve invloed te hebben op de effectiviteit van regionale samenwerking.

De spelregels van Etten-Leur

Etten-Leur werkt samen met andere gemeenten in allerlei constructies, van afstemming tot het uitvoeren van taken voor andere gemeenten tot deelname aan gemeenschappelijke regelingen. Met samenwerking wil de gemeente kwaliteitsverbetering, krachtenbundeling en kostenbeheersing bereiken. Op *strategisch* niveau werkt Etten-Leur samen in de gemeenschappelijke regeling Regio West-Brabant (RWB). Op *tactisch* niveau wordt samengewerkt op beleidsgebieden als duurzaamheid, economie, wonen, onderwijs, cultuur, sport en recreatie. Er is geen sprake van een juridisch entiteit. Op *operationeel* niveau werkt Etten-Leur op het gebied van HRM, Juridische zaken, Financiën, VTH- taken (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving), Ruimtelijke Ontwikkeling (met name het opstellen van bestemmingsplannen) en het openbaar gebied samen in de samenstelling van D6: Roosendaal, Rucphen, Zundert, Halderberge, Moerdijk en Etten-Leur. Netwerkregie is het uitgangspunt voor deze samenwerking: "*Netwerkregie bestaat uit het inzichtelijk maken van het netwerk, het stimuleren van samenwerking van onderop, het zorgen voor de juiste randvoorwaarden en het weghalen van belemmeringen. Het gaat om een meer flexibele manier van samenwerken, waarbij de kracht ontstaat doordat er een veelheid aan verbindingen groeit.*" Ook deze vorm van samenwerking kent geen aparte juridisch entiteit. Dit netwerk kan groeien, zowel qua aantal taken waarop wordt samengewerkt als qua aantal gemeenten binnen D6 dat bij verschillende taken meedoet.

De zes gemeenteraden hebben afgesproken om in de begroting dezelfde zes spelregels op te nemen over:
- informatievoorziening,
- het afleggen van verantwoording,
- integrale sturing (waarbij één bepaalde gemeente per samenwerkingsverband de leiding neemt),
- jaarlijkse richtlijnen van de zes gemeenten aan het samenwerkingsverband,
- tijdige behandeling van de begroting van het samenwerkingsverband, en
- een verplicht vierjaarlijks beleidsplan van het samenwerkingsverband.

Etten-Leur is niet de enige gemeente met een gemeenteraad die zich betrokken opstelt. In tal van gemeenten is een proces op gang gekomen waarbij gemeenteraden, ondersteund door griffies, de horizon verbreden als het gaat om regionale samenwerking. Op veel plaatsen is een strategie uitgedacht door het gemeentebestuur met daarin uitgangspunten, doelstellingen, motieven, kansen, belangen. Zo oriënteert Twente zich op vernieuwde samenwerking in de post-Wgrplus fase die kan rekenen op draagvlak bij de veertien gemeenteraden (2014), heeft de gemeente Renkum een besturingsfilosofie vastgesteld hoe om te gaan met intergemeentelijke samenwerking (2014) en heeft Hof van Twente een strategiekaart geïntroduceerd over hoe wordt omgegaan met samenwerkingsverbanden en de invulling van de rol van de gemeenteraad daarbij (2015).

In lijn met deze voorbeelden adviseert de Raad dat de houding van gemeenteraden ten opzichte van samenwerking verandert van statisch naar dynamisch. Van een houding waarbij gemeenteraden budgetten bepalen en doelstellingen formuleren en samenwerkingsverbanden uitvoeren en verantwoorden, naar een houding waarbij gemeenteraden samen zich zelfbewust opstellen om gezamenlijk regionale publieke problemen op te lossen. Van een relatie met een statische kwaliteit (organisatiestructuren, uitvoeren, beheersen, verantwoorden), naar een relatie met een dynamische kwaliteit (anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren, ontwikkelen, aanpassen).

Statische gemeenteraden zetten formele instrumenten in zoals het budgetrecht, het indienen van moties en het vragenrecht. Dynamische gemeenteraden zoeken de verbinding met andere gemeenteraden en spreken spelregels af over informatievoorziening en verantwoording. Statische gemeenteraden hebben geen goed zicht op de doelen van de samenwerking, stellen zich afhankelijk op, accepteren afwachtend de diensten van de samenwerking en zijn afhoudend ten opzichte van de samenwerking. Dynamische gemeenteraden zetten samenwerking zelfverzekerd in als strategie om bovengemeentelijke doeleinden te bereiken en sturen de samenwerking zelfbewust en actief aan.

Griffie(r)s spelen een belangrijke rol

De griffier kan van grote toegevoegde waarde zijn in het proces rond regionale samenwerking. De griffier vervult een aantal functies, zoals de functie van adviseur van de gemeenteraad over besluitvorming, de functie van procedurebewaker en de functie van organisator van netwerken, platformen en burgerparticipatie. Het is dan bijvoorbeeld de rol van de griffier om de gemeenteraad nadrukkelijk te wijzen op de gevolgen van samenwerking, zoals de te kiezen juridische vorm of de delegatie van bevoegdheden aan een samenwerkingsverband. Naar de mening van de Raad zit de grootste toegevoegde waarde van de griffier in zijn rol als *procesadviseur*. Het gaat om het bevorderen van een transparante, open cultuur. De werklast voor de gemeenteraad kan bijvoorbeeld worden beperkt als tussen gemeenteraden het kritisch volgen van samenwerkingsverbanden wordt verdeeld en de ervaringen tussen gemeenteraden worden gedeeld. Datzelfde geldt voor de aanwending van de energie van de eigen gemeenteraad. Ook daar hoeft niet elk lid afzonderlijk naar elk samenwerkingsverband te kijken, maar zou met de aanwijzing van een rapporteur per samenwerkingsverband al veel gewonnen zijn. Het gaat hier om de rol van de griffier bij de strategische positiebepaling van de gemeenteraad, de bestuurscultuur van de gemeenteraad en de

samenwerking met de collega-gemeenteraden. De investering in die rol betaalt zich uit in een goed geïnformeerde gemeenteraad die zelfbewust en goed beslagen ten ijs komt bij het stellen van kaders voor en het controleren van samenwerkingen.

Colleges van B&W en besturen van samenwerkingsverbanden stellen gemeenteraden in staat een objectief oordeel te vormen over samenwerking

Doordat met name leden van het college van B&W zitting hebben in het bestuur van het samenwerkingsverband, en doordat het zwaartepunt van de besluitvorming binnen de colleges van B&W ligt, is er extra aandacht nodig voor goede informatievoorziening aan de raden van de deelnemende gemeenten. De Gemeentewet regelt dat het college van B&W de gemeenteraad actief informeert, opdat deze zijn kaderstellende en controlerende rol waar kan maken, door alle informatie te verschaffen die de gemeenteraad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft. Het college moet openheid van zaken geven, zodat de gemeenteraad zijn werk goed kan doen. Dit betekent dat het college de afweging moet maken wat voor de gemeenteraad interessante en noodzakelijke informatie is. En daarbij niet te schromen een raadsdebat uit te lokken over onderwerpen, die hen in het samenwerkingsverband sterk bezig houden.

In de praktijk komt er nogal veel verschil voor in de wijze waarop colleges hiermee omgaan. De algemene teneur onder gemeenteraadsleden is dat de informatie gebrekkig is. Gebrekkige informatievoorziening wil overigens nog niet zeggen dat in regionaal verband sprake is van een gebrekkige uitvoering. Maar ze zorgt wel voor onzekerheid en onduidelijkheid en kan zo object van politiek gewin worden. En een niet goed geïnformeerde gemeenteraad maakt het afleggen van verantwoording door het college aan de gemeenteraad aanmerkelijk ingewikkelder: waar niemand tijdig beschikt over juiste en eenduidige informatie, geldt al snel het gelijk van de vismarkt. Voor het goed functioneren van de raden van de gemeenten die aan samenwerkingsverbanden deelnemen is het van groot belang dat zij tegelijk over dezelfde informatie kunnen beschikken. De andere kant van deze medaille is dat colleges beter in staat zijn verantwoording af te leggen.

Ook samenwerkingsverbanden zelf moeten ervoor zorgen dat gemeenteraden actief geïnformeerd worden over plannen, resultaten en afwijkingen in de uitvoering. En er mag op het vlak van democratische legitimering meer van samenwerkingverbanden worden verwacht. Die concentreren zich meestal geheel op hun taak en beschouwen de gemeenteraden als de plek waar formele besluiten worden genomen, de contributie wordt vastgesteld en de jaarcijfers worden besproken. Maar zij moeten de gemeenteraden juist in positie brengen, dat deze zich betrokken kunnen voelen. Dat vraagt tijd en aandacht van bestuur en staf van samenwerkingsverbanden. De directeur van zo'n samenwerkingsverband moet er een eer in stellen gemeenteraadsleden per gemeente bij te praten, hij of zij moet dus de boer op. Een dagelijks bestuur moet tijd en aandacht besteden aan het 'erbij houden' van de gemeenteraden. Hier is sprake van een typische verschuiving van product naar proces. Dat proces loopt nu veel te veel alleen langs de formeel voorgeschreven verantwoordelijkheden, veel te weinig wordt kritiek opgehaald, echte toelichting gegeven, een maatschappelijk debat aangejaagd. Ook bij de selectie van directeur en medewerkers van regionale

samenwerkingsverbanden moet veel meer rekening worden gehouden met het feit dat het hun taak is democratische legitimiteit (mee) te organiseren. Dat geldt ook voor het bestuur en met name voor de voorzitter. Als die laatste, vaak een burgemeester of wethouder, ook in de gemeenteraden van de andere gemeenten dan de zijne zou komen, zou dat al helpen.

Tussenconclusie
De houding van gemeenteraden ten opzichte van samenwerkingsverbanden moet veranderen van statisch naar dynamisch. Dit vraagt om een andere rolinvulling van gemeenteraden, zelfbewuster en assertiever. Gemeenteraden moeten eigenaar worden van regionale besluitvormingsprocessen. Een belangrijke rol is daarin weggelegd voor griffie(r)s als procesadviseur. Colleges van B&W voorzien gemeenteraden tegelijk van dezelfde informatie en maken samenwerkingsvraagstukken op tijd in de gemeenteraad bespreekbaar. Besturen van samenwerkingsverbanden brengen gemeenteraden meer in positie, zodat deze de samenwerking als hun eigen samenwerking gaan beschouwen.

2.4 De wet zit de democratische legitimiteit van samenwerking niet in de weg

Samenwerking is en blijft een vorm van verlengd lokaal bestuur
Nederland kent een bestuurlijke hoofdstructuur en de nodige hulpstructuren. Verlengd lokaal bestuur is formeel juridisch geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Zolang als de wet bestaat – sinds 1950 – is er discussie over het democratisch gehalte van bestuursorganen die hun grondslag vinden in de Wgr, onlangs in maart 2015 nog weer eens geagendeerd door het (voormalige) Tweede Kamerlid Schouw. Meestal verguisd en nauwelijks geprezen, maar ondanks alle discussie kan het openbaar bestuur in Nederland al 65 jaar niet zonder. Dat zegt wat over de bestendigheid van de Wgr. Alle pleidooien voor een andere organisatie van het openbaar bestuur ten spijt, alle alternatieven die de revue zijn gepasseerd: we doen het ermee. En we moeten wel. Want regionale samenwerkingsverbanden zijn de steunberen voor de gemeenten en provincies. Zij dienen om de hoofdstructuur te versterken en om de druk op de gemeente – decentralisaties, financiële krapte – op te vangen. De wens om te vermijden dat gemeenten bezwijken onder deze druk leidt ertoe dat samenwerking groeit. Dankzij deze steunberen kunnen gemeenten zelfstandig blijven voortbestaan.

Toegegeven: de Wgr is geen makkelijk leesbaar document. Tegelijkertijd: welke wet is dat wel? Heldere wetgeving zou helpen[18], maar een nieuwe wet is niet nodig, aldus de Raad. Want de Raad bespeurt dat onder invloed van de decentralisaties en door de aanpassingen in de Wgr per 1 januari 2015 gemeenteraden de mogelijkheden van de wet beter benutten. Zo schrijft de nieuwe wet maatregelen voor die erop gericht zijn de invloed van de gemeenteraden op samenwerkingsverbanden te versterken. Denk aan het vervroegen van termijnen voor het

18 Zo schreef Els Boers, interimgriffier in de gemeente Haaren, het boek *De Wet gemeenschappelijke regelingen helder uitgelegd, februari 2015.*

aanbieden van de kadernota en jaarrekening aan de gemeenteraad en het toezenden van de vastgestelde begroting aan de gemeenteraad. De Raad ziet dat gemeenteraden actiever sturen op deze mogelijkheden om meer grip te krijgen, Etten-Leur is daarvan een goed voorbeeld. Ook verschijnen er handreikingen over de Wgr voor gemeenteraadsleden[19] en wordt door het ministerie van BZK, de VNG, de Vereniging van Griffiers en de Nederlandse Vereniging van Raadsleden (Raadslid.Nu) volop geïnvesteerd in de rol en keuzes van gemeenteraden bij de invulling van de democratische kaderstelling en controle. Want de wet laat daarvoor voldoende ruimte. Zo kun je als gemeenteraad kiezen voor een toezichthoudende rol op afstand, bijvoorbeeld op operationeel niveau bij ondersteunende werkzaamheden zoals salarisadministratie, juridische zaken of facilitaire zaken. De nadruk ligt dan meer op controleren achteraf. Aan de andere kant van het spectrum neemt de gemeenteraad op het strategische niveau een zeer betrokken rol in bij het formuleren van beleid en strategie. De nadruk ligt bij deze rolinvulling op het stellen van kaders en het vertegenwoordigen van het volk. Je kunt hier ook een schaal aan hangen van bestuurlijke betrokkenheid. Is het voor het bereiken van de doelstellingen belangrijk om dicht op het vuur te zitten? Of is een grotere bestuurlijke afstand wenselijk? Een kleine bestuurlijke afstand betekent meer beleidsinvloed en directere sturingsrelaties. Dit is bijvoorbeeld gewenst als het om een kerntaak van de gemeente gaat en de bestuurlijke risico's hoog zijn. Bij taken die ver afstaan van de publieke taak en een laag risicoprofiel hebben, is een grotere bestuurlijke afstand mogelijk.

Hoe strategischer, hoe meer bestuurlijke aandacht er zou moeten zijn. Hoe meer ook de identiteit van de gemeente in het geding is.

Schema: Schaal van bestuurlijke betrokkenheid op drie niveaus van samenwerking

Naast de Wgr wordt ook de privaatrechtelijke weg gevolgd om samenwerking vorm te geven. Gemeenten kiezen veelal voor een privaatrechtelijke variant vanwege de grotere flexibiliteit die dit zou bieden. Ondanks de voordelen en het feit dat privaatrechtelijke vormen in de praktijk vaak voorkomen, is de Raad geen voorstander van privaatrechtelijk vormgegeven samenwerking. Dit vanwege minder sterke democratische waarborgen en de verminderde rechtswaarborgen voor burger (gang naar de rechter). Zo laat de privaatrechtelijke variant *niet* toe dat er publiekrechtelijke

19 De Greef en Stolk in opdracht van BZK en Vereniging van Griffiers, *Grip op regionale samenwerking. handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, april 2015.

bevoegdheden worden overgedragen – dat is een juridisch gegeven – terwijl feitelijk gezien dat in deze variant wel wordt gedaan (en er vervolgens wordt gewezen op de afspraken die privaatrechtelijk zijn gemaakt). Het gegeven dat men gebruik maakt van de privaatrechtelijke weg betekent niet dat men de publiekrechtelijke regels mag doorkruisen.[20] Aldus ligt met de privaatrechtelijke weg uitholling van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Algemene wet bestuursrecht voor de hand omdat de publiekrechtelijke waarborgen zoals bepaald in deze wetten niet automatisch van toepassing zijn, wat bij publiekrechtelijke samenwerking wel het geval is.

Experimenteerruimte

Eerder sprak het kabinet uit dat het omvangrijke terrein waarop de decentralisaties in het sociale domein betrekking hebben, bij voorkeur "wordt belegd binnen de democratisch gelegitimeerde, bestuurlijke hoofdstructuur, zodat burgers invloed op het beleid kunnen uitoefenen via raadsverkiezingen."[21] Het kabinet koos toen voor een tweesporenbeleid om de uitvoeringskracht van gemeenten te borgen: gemeenten zouden op korte termijn worden gevraagd onder een aantal voorwaarden congruente samenwerkingsverbanden rond de decentralisaties te vormen, en daarnaast zou de opschaling van gemeenten worden bevorderd.[22] In samenwerking met de VNG werd gestreefd naar niet-vrijblijvende samenwerkingsverbanden waarbij incongruentie en bestuurlijke drukte zoveel mogelijk wordt voorkomen.[23] Gemeenten werden opgeroepen om met omliggende gemeenten in gesprek te gaan en om vóór 31 mei 2013 met voorstellen voor (nieuwe) vormen van samenwerking in het sociale domein te komen. Uit de inventarisatie van de VNG bleek vervolgens dat alle gemeenten per 31 mei 2013 de intentie hebben uitgesproken onderdeel uit te gaan maken of al onderdeel vormen van een samenwerkingsverband met het oog op de decentralisaties jeugdzorg, nieuwe Wmo en participatie. In de meeste gevallen is er daarbij sprake van overlap tussen de samenwerkingsverbanden voor de verschillende domeinen (congruentie).[24]

Nu de transitie in het sociale domein nog loopt, is het nog te vroeg om een oordeel te geven over het functioneren van de samenwerkingsverbanden. Maar het is voor de Raad al wel duidelijk dat gemeenteraden de ruimte zoeken om op eigen wijze invulling te geven aan samenwerking.
De nieuw gevormde samenwerkingsverbanden zijn niet over één kam te scheren. Wie denkt dat samenwerking uniform is te structureren heeft geen oog voor de praktische realiteit. Blauwdrukken voor verplichte vormen van samenwerking maken inbreuk op de identiteit van gemeenten.

---

20 In het Burgerlijk Wetboek staat een schakelbepaling (3:14 BW) waarin dit is opgenomen. Letterlijk staat hierin: "*Een bevoegdheid die iemand krachtens het burgerlijk recht toekomt, mag niet worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht*".

21 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 59, p. 2.

22 Idem, p. 3.

23 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 maart 2013 aan de colleges van B&W, bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 28 750, nr. 52.

24 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 81.

De Wgr biedt het formeel juridische kader van lichte en zware varianten om samenwerking vorm te geven. Maar veel belangrijker dan wettelijke regels is het onderlinge vertrouwen bij samenwerking. Wettelijke *procedure*afspraken bieden het juridische fundament voor samenwerking. Niet-wettelijke *proces*afspraken bieden het fundament voor vertrouwen in samenwerking. Om daaraan vorm te geven moet ruimte zijn voor gemeenten om te experimenteren met processen zoals het gezamenlijk optrekken van gemeenteraden.

In de Agenda Lokale Democratie[25] kondigde de minister van BZK ruimte aan voor experimenten voor het geval regelgeving onvoldoende ruimte biedt voor innovatieve werkwijzen en waar knelpunten worden ervaren tussen wet- en regelgeving enerzijds, en de uitvoeringspraktijk anderzijds. De Raad adviseert om de experimenteerruimte te benutten om maatwerk in samenwerking tot stand te brengen. Want waar niemand bij gemeenten op zit te wachten is een structuurdiscussie over regionale samenwerking. Het perspectief op de langere termijn is volgens de Raad dat gemeenten eerst zelf hun weg vinden in werkwijzen bij het samenwerken. BZK volgt deze ontwikkelingen en bekijkt op termijn of de Wgr aanpassing behoeft aan de praktijk.

Rolvastheid en rolverantwoordelijkheid zijn nodig
Gemeenten en gemeenteraden hebben de tijd nodig om hun relaties en de verhoudingen met samenwerkingsverbanden te laten werken. De Raad acht het van belang dat daarbij alle partijen hun eigen rol vasthouden en niet in het domein van andere partijen gaan opereren (rolverantwoordelijkheid). De rolvastheid zit er onder meer ook in om eerlijk te zijn als gemeenteraad en college van B&W naar burgers en naar elkaar: indien een bevoegdheid is overgedragen of besluiten aan anderen worden overgelaten, dan heb je de gevolgen daarvan te accepteren. Wil je dat niet, dan moet je ook vooraf als gemeentebestuur een voorbehoud maken. Rolverantwoordelijkheid is ook dat het Rijk afstand bewaart en geen nieuwe (verplichte) samenwerking oplegt, tenzij een uitdrukkelijke uitzondering daartoe noopt.

De provincie is samenwerkingspartner van de verschillende regio's en kan op die manier stimulerend werken. De provincie hoedt in algemene zin voor de kwaliteit van bestuur in de regio en ziet nader toe op de financiën van samenwerkingsverbanden. Vanuit de rol als bewaker van de kwaliteit van het openbaar bestuur zou de provincie bijzondere aandacht voor de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden moeten hebben.

Kwaliteit openbaar bestuur
De Raad ziet voor de provincie onder meer de volgende rol weggelegd:
- De provincie stimuleert dat samenwerkingsverbanden aansluiten bij de maatschappelijke opgaven.

25 Brief van 5 januari 2015, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 000 VII, nr. 36 met bijlage *Vitale lokale democratie: Richting en ruimte voor verandering*, p. 6-7.

- De provincie voorkomt dat er bestuurlijke 'muurbloempjes' overblijven.
- Soms kan een (tijdelijke) financiële prikkel nodig zijn om samenwerking te bevorderen.

Formeel wettelijk is er weinig geregeld op het vlak van de kwaliteitsrol van de provincie. Dat neemt niet weg dat de provincie informeel de dialoog kan aangaan met gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden voor een goed openbaar bestuur bij samenwerking.

Financieel toezicht

De primaire doelstelling van het provinciaal financieel toezicht is het voorkómen dat een gemeente een structureel tekort op de begroting heeft en als gevolg daarvan een beroep moet doen op aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. Bij het toezicht gaat het erom tijdig financiële problemen te onderkennen en gemeenten te stimuleren maatregelen te nemen om ontsporing tegen te gaan.

Met de decentralisaties jeugdzorg (circa 3,65 miljard euro), AWBZ (circa 3,9 miljard euro) en het participatiebudget (circa 2,9 miljard euro) is in 2015 een budget van nagenoeg 10,5 miljard euro gemoeid. De totale omvang van de ingeboekte bezuinigingen loopt op tot ongeveer 2,4 miljard euro in 2017.[26] Kortom: gemeenten krijgen meer geld om te begroten, maar minder budget om de gedecentraliseerde taken uit te voeren. Daaraan kleven financiële (en maatschappelijke) risico's waarvan we nu nog niet goed kunnen inschatten hoe groot deze zijn. Maar dat ze er zijn is zeker en dat rechtvaardigt dat van de toezichthouder op de financiën van de gemeente, te weten de provincie, mag worden verwacht dat hij gemeenten wijst op de mogelijke risico's en het belang van een realistisch toekomstbeeld. Dit betekent dat provincies er op letten of de verplichtingen van de samenwerkingsverbanden waar de gemeente aan deelneemt door de gemeenten in hun begrotingen zijn vertaald. Uitgaven aan het samenwerkingsverband gelden voor gemeenten immers als verplichte uitgaven. Een gemeente kan in financiële problemen komen omdat de verplichting om bij te dragen aan de (verliezen) van het samenwerkingsverband te zwaar drukken.

Dat de provincie toezicht op de gemeentelijke financiën houdt, is algemeen bekend. Dat de provincie ook de taak heeft om financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen te houden is minder algemeen bekend. In de praktijk leidt dit bij de meeste provincies een slapend bestaan. Voor dit toezicht gelden in principe dezelfde regels als voor het toezicht op de gemeenten. Begrijpelijkerwijs lag tot nu toe de prioriteit van het provinciaal financieel toezicht bij gemeenten. Maar gezien de omvang van de middelen en de daarmee gepaard gaande risico's die op regionaal niveau aan de taken voor de uitvoering van de decentralisaties worden besteed, is de Raad er een voorstander van dat het financieel toezicht van de provincie op samenwerkingsverbanden meer aandacht krijgt.[27]

---

26 G.A. van Nijendaal, *Drie decentralisaties in het sociale domein*, in: Jaarboek overheidsfinanciën 2014, p. 88.

27 Vergelijk Randstedelijke Rekenkamer, *Financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen*, 21 september 2015.

Daarnaast pleit de Raad voor een ruime opvatting van het provinciaal toezicht door dit in dienst te stellen van het horizontaal toezicht door de gemeenteraad.[28]

Samenwerkingsverbanden zelf werken aan legitimiteit
We hebben gezien dat samenwerkingsverbanden verschillend zijn in structuur, organisatie, juridische grondslag en de mate van afstand tot de gekozen volksvertegenwoordiging. Hoe verschillend ook, één ding hebben alle samenwerkingsverbanden met elkaar gemeen en dat is dat zij alle werkzaam zijn in de publieke dienstverlening.

Dienstverlening door overheden aan burgers, bedrijven en instellingen staat continu onder invloed van klantgedrag en staat garant voor politieke aandacht. Vraag het maar aan de Sociale verzekeringsbank: jarenlang geprezen voor goede publieke dienstverlening, maar alle krediet zó verspeeld door de problemen bij de uitbetaling van persoonsgebonden budgetten begin 2015.
De klant eist van de overheid dienstverlening die voldoet aan de kernbegrippen snel, toegankelijk, goed en goedkoop en verwacht een vriendelijke bejegening. Krijgt-ie dat niet, dan is in het huidige mediatijdperk de weg naar de politiek snel gevonden en volgen Kamervragen vanzelf. Legitimering in de horizontale samenleving.

Samenwerkingsverbanden kunnen zelf legitimiteit in de horizontale samenleving verdienen door zichtbaarheid, openheid en het betrekken van verwachtingen van de samenleving. Transparantie, participatie en verantwoording maken deel uit van de intrinsieke waarde als publieke dienstverlener. De Raad adviseert dat samenwerkingsverbanden het handelingskader van het Handvest Publiek Verantwoorden[29] adopteren. Het handvest gaat uit van de volgende principes. Publieke dienstverleners opereren in een complexe en dynamische omgeving op het snijvlak van bestuur en samenleving. De taakuitoefening van samenwerkingsverbanden maakt hen actoren in de horizontale maatschappij. Wie daarin goed wil functioneren, moet investeren in de kwaliteit van de verbindingen met de samenleving. Niet omdat wet of voorschrift daarom vraagt, maar omdat de maatschappelijke positie van samenwerkingsverbanden dat eist. Dat houdt in dat samenwerkingsverbanden betrouwbaar en responsief zijn tegenover hun opdrachtgevers, het openbaar bestuur. En tegenover het publiek. Maak die relaties zichtbaar en handel naar de normen en waarden van de maatschappelijke omgeving.

Bij de financieringsarrangementen van regionale samenwerking is het adagium: betalen volgt bepalen
Bij democratische legitimiteit is de zeggenschap over hoe het geld van de gemeente aangewend wordt, van cruciaal belang. Als anderen kunnen winkelen met je eigen portemonnee, zal het snel

28 Conform de herziening van het interbestuurlijk toezicht is de eerste lijn die van horizontale verantwoording. De gemeenteraad houdt in algemene zin toezicht door beoordelen van de verantwoording en financiën, de provincie en/of het Rijk houdt hierop tweedelijns toezicht.

29 Zie ook www.publiekverantwoorden.nl.

afgelopen zijn met de solidariteit en samenwerking. Daarom moet het vanaf het begin duidelijk zijn in de samenwerking wie waarvoor betaalt en hoeveel dan. Verder moet degene die bepaalde wensen heeft die boven de afgesproken 'basis' uitgaan, daar in beginsel zelf de financiële consequenties voor dragen. Alleen zo kan de gemeenteraad een goede afweging maken hoe eigen middelen ingezet gaan worden, en voor welk ander beleid dan geen geld is. De integrale afweging tussen verschillende belangen kan alleen in de gemeente, niet in de (sectoraal georganiseerde) regio.

Voor het maken van integrale afwegingen is het essentieel dat de gemeenteraad periodiek het overzicht heeft over de verschillende samenwerkingen en de sturingsmogelijkheden die daarbij passen. Het is daarvoor belangrijk dat een gemeente haar beleidshuis op orde heeft: een overzicht van het gemeentelijk beleid, wat de verbanden met elkaar zijn, hoe de geldstromen lopen, in hoeverre het beleid verplicht is en waar de 'knoppen' zitten om aan te draaien. Een gemeente weet dan op elk beleidsterrein wat zij wil bereiken en haar eigen belang te verwoorden.

Op veel terreinen waar gemeenten vrijwillig samenwerken gaat het om bedrijfsmatige activiteiten op operationeel niveau. Denk aan belastinginning, vuilverwerking, shared services personeelsbeleid, uitvoering sociale dienst en dergelijke. Deze zijn beleidsmatig en financieel minder kwetsbaar dan de tactische en strategische samenwerking. De Raad constateert dat er vele verschillende samenwerkingen zijn, met verschillende mate van vrijblijvendheid, verwevenheid, verdeling van zeggenschap en financiering. Voor elk type geldt dat het verband tussen bepalen en betalen er anders uitziet. Om het adagium 'betalen volgt bepalen' concreet te maken, geeft de Raad de volgende voorbeelden.

Veiligheidsregio's: volledige bekostiging door het Rijk is aan de orde

Dit is het klassieke voorbeeld, waar de Raad voor het openbaar bestuur samen met de Raad voor de financiële verhoudingen een aantal adviezen over heeft uitgebracht.[30] Wat blijkt? Gemeenten betalen het grootste deel (bijna 90%), maar de veiligheidsregio's en Rijk bepalen de besteding (ook voor bijna 90%). Omdat niet duidelijk is wat gemeentelijke en strikt regionale taken zijn – die laatste vaak verplicht door het Rijk –, werkt deze ongelijke balans tussen bepalen en betalen storend.
Het Rijk heeft veel sturingsmogelijkheden om te bepalen hoe het budget van de veiligheidsregio's wordt besteed. Verder zijn de regionale wensen en eisen steeds zwaarder gaan wegen ten opzichte van de strikt gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden. De Raden hebben er al eerder op gewezen dat er zo de facto sprake is van een nieuwe bestuurslaag, maar bepalen en betalen zijn uit evenwicht. Daarom is volgens de Raden volledige financiering door het Rijk van de veiligheidsregio's het meest aangewezen.

30 Rob, *Advies Wetsvoorstel veiligheidsregio's*, 17 december 2007; Rfv, *Advies financiële gevolgen Wet veiligheidsregio's*. 15 april 2010; Rfv, *Advies bekostigingswijze veiligheidsregio*, 31 oktober 2006, Rfv, *advies Groot onderhoud gemeentefonds*, 1 mei 2015.

Werk

Voor de Werkpleinen, sociale werkvoorziening en nu de arbeidsmarktregio's werken gemeenten samen (in een aantal gevallen verplicht). Schaalvoordelen zijn daarvoor een belangrijke aanleiding. In deze samenwerkingen werden kleine gemeenten nogal eens weggedrukt door de centrumgemeente: zij bepaalde grotendeels de inrichting en mate van dienstverlening van de samenwerking. Als gevolg van de decentralisatie worden gemeenten echter weer veel meer zelf verantwoordelijk en werken bijvoorbeeld de tekorten op het SW-bedrijf rechtstreeks door op de gemeentebegrotingen. Gemeenten worden nu nadrukkelijker zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij werk en participatie vormgeven (denk aan het verband tussen beschut werken en dagbesteding). De Raad voor het openbaar bestuur zal samen met de Raad voor de financiële verhoudingen blijven volgen hoe dit verband tussen bepalen en betalen zich vertaalt, en wat de invoering van arbeidsmarktregio's betekent voor het stelsel van financiële verhoudingen.

Centrumgemeenten

Voor Beschermd Wonen is een curieuze constructie gekozen: alle gemeenten zijn verantwoordelijk voor deze voorziening, maar de middelen worden exclusief toegekend aan ruim 30 centrumgemeenten; dit geld mag van de wetgever echter niet beschouwd worden als 'van de centrumgemeente'. Dit is dus in feite een spiegelbeeld van de veiligheidsregio's: alle gemeenten mogen bepalen, maar het budget voor de regio wordt aan de centrumgemeente in de regio uitgekeerd. Omdat het om een veld gaat met veel kwetsbare mensen en met grote tekorten op het budget voor sommige regio's, zijn zo de ideale voorwaarden voor politiek dynamiet geschapen. De voorwaarden voor een goede regionale samenwerking in onderling vertrouwen zijn dus a priori al niet aanwezig. De centrumgemeente loopt het risico bij financiële tekorten en niet de regio. Ook bij de Maatschappelijke opvang en de Vrouwenopvang ontvangen de centrumgemeenten het budget op basis van regionale criteria. Ook hier geldt dat de centrumgemeente bij tekorten vaak als enige uit eigen middelen bijdraagt aan de regionale voorziening. Een ander voorbeeld van de centrumgemeenteconstructie bestaat bij krimpregio's. Binnen krimpregio's ontvangt ook de centrumgemeente het budget voor een regionale aanpak van de krimpproblematiek. Gemeenten moeten wel onderling tot overeenstemming zien te komen.

De voorbeelden overziend pleit de Raad ervoor dat bepalen en betalen zoveel als mogelijk hand in hand moeten gaan. Want wanneer gemeenten wel betalen maar geen of beperkt zeggenschap hebben over de besteding van de middelen, dan wordt de legitimiteit van de samenwerking aangetast.

Uit bovenstaande korte verkenning blijkt dat het bestuurlijk uitgangspunt 'betalen volgt bepalen' niet meer voor alle typen samenwerkingsverbanden tussen gemeenten opgaat. We constateren dat de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen bij regionale samenwerking niet altijd volgen, terwijl dit in theorie wel een belangrijk uitgangspunt is. Voor de Raad voor de financiële verhoudingen is dit aanleiding om de financiering van regionale samenwerking in zijn algemeenheid te onderzoeken. De aard en financiële omvang van taken die gemeenten in samenwerking met

elkaar zullen uitvoeren, neemt met de decentralisaties alleen maar toe. De Raad voor de financiële verhoudingen wil op basis hiervan aanbevelingen formuleren om de financiële verhoudingen weer aan te laten sluiten bij de bestuurlijke werkelijkheid.

Tussenconclusie

Samenwerking is en blijft een vorm van verlengd lokaal bestuur, dankzij samenwerkingsverbanden kunnen gemeenten zelfstandig blijven voortbestaan. De Wgr biedt voldoende ruimte voor een krachtige invulling van de legitimerende rol van gemeenteraden en hoeft dus niet op de schop of te worden afgeschaft. Niet-wettelijke *proces*afspraken bieden het fundament voor vertrouwen in samenwerking. Om daaraan vorm te geven moet ruimte zijn voor gemeenten om te experimenteren met processen. Daarbij is het van belang dat de bestuurslagen rolvast zijn. Gemeenten krijgen de tijd en ruimte de nieuwe verhoudingen met de regio te bestendigen, de provincie stimuleert omwille van het belang van kwaliteit van het openbaar bestuur en houdt bestuurlijk en financieel toezicht, het Rijk bewaart afstand en legt geen nieuwe (verplichte) samenwerking op. Samenwerkingsverbanden zelf werken aan legitimiteit door zichtbaarheid, openheid en het betrekken van verwachtingen van de samenleving.

De financiering van regionale samenwerking volgt de belangenafweging van de gemeenteraad: wie bepaalt, betaalt. Bij door het Rijk opgelegde taken voor regionale voorzieningen aan centrumgemeenten draagt de centrumgemeente vaak ook de financiële risico's, en niet de regiogemeenten.

3. Aanbevelingen: aandacht voor de wisselwerking vergroot de democratische legitimiteit van samenwerking

Gemeenteraden ervaren een afstand tot regionale samenwerkingsverbanden. Terecht of niet, het gevoel dat ze zich pas mogen uitspreken als de regionale besluitvorming al is voortgeschreden, heeft een remmende invloed op samenwerking. De afstand van gemeenteraden tot de regionale besluitvorming wringt des te meer nu er op regionaal niveau over belangrijke strategische vraagstukken wordt beslist en politiek gevoelige taken op het gebied van sociaal beleid op regionaal niveau worden uitgevoerd.

Kernaanbeveling

Met meer aandacht van gemeenteraden voor een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerking wordt de democratische legitimiteit versterkt.

De Raad werkt de kernaanbeveling uit in de richting van de verschillende actoren binnen het openbaar bestuur die van doen hebben met het vraagstuk van democratische legitimiteit van samenwerken: gemeenteraden, raadsgriffiers, colleges van B&W, besturen van samenwerkingsverbanden, de provincie, de minister van BZK, regering en parlement

1. Gemeenteraden

a) **Geef aandacht aan het vertalen van vragen en problemen van de samenleving in bestuurlijke oplossingen.**
Gemeenteraden ontwikkelen schakelkracht, het vermogen om lokale belangen én regionale belangen te behartigen.

Hoe dan?
Weet wat er speelt. De gemeenteraad als vertaalbureau. Gemeenteraden vervullen hun rol als vertegenwoordiger van de samenleving door wat leeft in de buurt, de wijk, de gemeente te vertalen naar het bestuur van de gemeente en in regionaal verband. Zo geef je richting aan de vragen en problemen die in de samenleving spelen, zo stuur je een college en een regionaal samenwerkingsverband aan.

b) Verdeel de aandacht goed en bepaal de strategische positie.
Gemeenteraden sturen actief op beleidskeuzes die regionaal spelen en wachten niet (meer) af tot colleges

gemeenteraden informeren over de ontwikkelingen die bij samenwerking spelen. Samen met de andere deelnemers aan samenwerkingsverbanden nemen gemeenteraden ten aanzien van regionale samenwerking een houding aan van anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren, ontwikkelen en waar nodig aanpassen.

Hoe dan?
Gemeenteraden stellen zich actief op en laten keuzes over samenwerking niet als noodlot over zich heen komen. Inventariseer waar op regionaal niveau de politieke component zwaar weegt. Ga deze confrontatie niet uit de weg! Benoem de politieke risico's van samenwerking, omdat er tussen deelnemende gemeenten beleidsmatige verschillen van inzicht zijn, omdat er grote financiële belangen spelen of omdat het in het verleden mis is gegaan. Anticipeer daarop en prioriteer de samenwerkingsverbanden waarvan de politiek vindt dat de maatschappelijke belangen het grootst zijn. Richt daar de aandacht op van de gemeenteraad. Zorg ervoor dat de informatie over de beleidsmatige verschillen, financiële belangen of missers en incidenten op peil is. Organiseer desnoods zelf als deelnemende gemeenteraden de informatiepositie door gezamenlijke informatiesessies te beleggen, door besturen van samenwerkingsverbanden uit te nodigen om toelichting te geven over wat ze doen en hoe ze het doen, of door rekenkamers te vragen onderzoek te doen naar de resultaten van beleid. Spreek een agenda af waarin deze opbrengsten worden gegoten in politieke besluitvorming. Zorg daarbij voor ondersteuning door de raadsgriffier (zie ook hierna).

Sommige samenwerkingsverbanden zijn niet politiek gevoelig, presteren redelijk tot goed en zijn gezien de financiële omvang van minder groot belang. Deelnemers kunnen onderling afspreken om de aandacht voor deze samenwerkingsverbanden te verdelen, bijvoorbeeld door overeen te komen dat één van de deelnemende gemeenteraden het laaggeprofileerde samenwerkingsverband in de gaten houdt. Pas als er een probleem is dat grotere politieke aandacht vraagt kan worden 'opgeschaald' naar de andere gemeenteraden.[31]

c) Heb aandacht voor de regels van het spel.
Gemeenteraden spreken met elkaar in regionaal verband spelregels af over informatievoorziening en vergaderagenda's van alle gemeenteraden en het regiobestuur, zodanig dat de deelnemende gemeenteraden op hetzelfde moment over dezelfde informatie beschikken.

Hoe dan?
Stem de lokale vergadersystematiek van de deelnemende gemeenteraden in het regionale samenwerkingsverband op elkaar af, bijvoorbeeld door een regionale agendacommissie en een regionale termijnagenda in te stellen, die ervoor zorgen dat regionale beslisstukken op het juiste moment in de juiste vorm bij gemeenten terecht komen.

---

31 Zie ook de suggestie van Rob de Greef in Gemeente.Nu, 25 september 2015: http://www.gemeente.nu/Bestuurszaken/Opinie/2015/9/Samenwerking-wordt-raadsleden-teveel-2693333W/

d) **Heb aandacht voor de vorm.**
Gemeenteraden kiezen voor de juiste juridische vorm voor het samenwerkingsverband.

Hoe dan?
Samenwerken doen gemeenten vanuit een bepaald belang en met een bepaald doel voor ogen en daarbij is het zoeken naar de juiste vorm. Gemeenten kiezen soms voor een privaatrechtelijke variant, vanwege de grotere flexibiliteit die dit zou bieden. Bij het aangaan van samenwerkingsverbanden kiezen gemeenteraden voor publiekrechtelijke samenwerking boven privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden, omdat de democratische legitimiteit beter is verzekerd langs de publiekrechtelijke weg van de Wgr. Binnen de Wgr zijn verschillende opties mogelijk om de samenwerking vorm te geven, beschouw ze als een soort 'huwelijkse voorwaarden'. Met afspraken over stemverhoudingen en kosten. En over het beëindigen van het huwelijk, het uittreden uit de gemeenschappelijke regeling. Maak die afspraken, anders is samenwerking als *Hotel California*: je kunt uitchecken wanneer je wilt, maar je kunt de regeling niet verlaten![32]

2. Raadsgriffiers

Neem de rol aan van procesadviseur.
Raadsgriffiers treden op als* procesadviseur *door de gemeenteraad te ondersteunen bij de bepaling van zijn strategische positie.

Hoe dan?
Raadsgriffiers bevorderen de bestuurscultuur van de gemeenteraad en de samenwerking met andere gemeenteraden. Samenwerken is vooral ook een kwestie van culturen op elkaar afstemmen. Raadsgriffiers treden op als oliemannetjes, die zorgen voor een klimaat van aanspreekbaarheid en verantwoording en die zorgen voor een transparante, open cultuur. De persoonlijkheid van de raadsgriffier speelt hierin een belangrijke rol. Niet politiek verdacht, goed geïnformeerd, mensenmens, weet de verbinding te leggen tussen oppositie en coalitie en binnen gepolariseerde verhoudingen. Gemeenteraden aanvaarden zo'n type.

Ook zorgen raadsgriffiers ervoor dat het kennisniveau van de gemeenteraad op peil is. Uit het onderzoek van Lisanne de Blok voor dit advies blijkt dat na de gemeenteraadsverkiezingen kennis weglekt. Om dit tegen te gaan organiseren raadsgriffiers binnen een jaar na de verkiezing van de nieuwe gemeenteraad informatiebijeenkomsten over samenwerking.

32 Vrij naar Hotel California van The Eagles (1976): *You can check-out any time you like. But you can never leave!*

3. Colleges van B&W

Wees open en transparant.

Hoe dan?

Colleges stellen gemeenteraden in staat tegelijk over dezelfde informatie te beschikken over het presterend vermogen van regionale samenwerkingsverbanden. Het college legt uit eigen beweging verantwoording af. In het belang van goed bestuur, maar ook uit welbegrepen eigenbelang, want een niet goed geïnformeerde gemeenteraad maakt het afleggen van verantwoording door het college aan de gemeenteraad aanmerkelijk ingewikkelder. Open en transparant doet ook recht aan één van de grootste grieven die uit het onderzoek voor de Raad naar voren is gekomen: dat het besluitvormingsproces en de verantwoordingsstructuur van gemeentelijke taken die op regionaal niveau worden uitgevoerd ondoorzichtig is.

4. Besturen van samenwerkingsverbanden

Wees responsief.

Hoe dan?

Besturen van samenwerkingsverbanden informeren gemeenteraden actief over plannen, resultaten en afwijkingen in de uitvoering. Besturen van samenwerkingsverbanden adopteren het handelingskader van het Handvest Publiek Verantwoorden. Besturen van samenwerkingsverbanden verdienen zelf legitimiteit door zichtbaarheid, openheid en het betrekken van verwachtingen van de samenleving.

Dit heet met een mooi woord responsief. Responsiviteit niet in de zin van 'men vraagt en wij draaien', maar van intelligent (netwerk-)bestuur met open oog en oor voor politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, voor politieke en maatschappelijke sensitiviteit, en met een open instelling voor een betekenisvolle dialoog en participatie. Op die manier kan een vruchtbare verbinding tussen het politieke bestuur en samenwerkingsverbanden ontstaan.[33] Wie goed wil functioneren in het bestuur van een samenwerkingsverband moet investeren in de kwaliteit van de verbindingen met de samenleving en het politieke bestuur. Beschouw het als een eer om alle gemeenteraden goed te bedienen. Dat gaat om meer dan de formele besluitvorming alleen; maak gemeenteraden deelgenoot van de afwegingen waarvoor het samenwerkingsverband staat. Organiseer daarover het zinvolle gesprek op een zinvol moment. Op die vaardigheid tot wisselwerking en verbinding mag best worden geselecteerd als een kandidaat-bestuurder zich meldt of een nieuwe directeur wordt gezocht.

33 Zie ook Raad voor het openbaar bestuur, *Sturen en verbinden*, september 2015.

5. Provincie

Wees belangstellend.

Hoe dan?

Provincies hebben oog voor goed openbaar bestuur en breiden het financieel toezicht uit door meer aandacht te geven aan samenwerkingsverbanden. Dit is geen pleidooi voor meer formeel toezicht door de provincie, maar voor de rol als bewaker van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Stel jaarlijks een beeld op van de staat van regionale samenwerking in de provincie en voer daarover het gesprek met gemeenten en regio's. Andere meer informele instrumenten, waarmee de provincie – wanneer nodig – invulling kan geven aan haar rol als kwaliteitsbewaker, zijn bijvoorbeeld de bilaterale contacten van de Commissaris van de Koning als portefeuillehouder kwaliteit openbaar bestuur en de ambtsbezoeken vanuit zijn functie als rijksorgaan.

Het provinciaal financieel toezicht dient in dienst te worden gesteld van het horizontaal toezicht door de gemeenteraden. Ga het gesprek aan met het gemeentebestuur en zorg er voor dat toezichtsbrief van Gedeputeerde Staten de nodige aandacht krijgt van de gemeenteraad, bijvoorbeeld door te vragen naar een reactie hoe de toezichtbrief in de gemeenteraad is behandeld

6. Minister van BZK

Wees terughoudend, maar investeer wel in scholing en opleiding.

Hoe dan?

De minister van BZK bevordert in het kabinet dat wetgeving geen nieuwe verplichte vormen van samenwerking in het leven roept, tenzij een uitdrukkelijke uitzondering daartoe noopt. Van bovenaf opgelegde samenwerking wordt doorgaans niet als 'eigen' beschouwd, met alle negatieve gevolgen en gevoelens van dien.

De minister zorgt dat gemeenten tijd en ruimte krijgen om vorm te geven aan samenwerkingsverbanden op regionaal niveau. De minister volgt deze ontwikkelingen en bekijkt op termijn of de Wgr aanpassing behoeft aan de praktijk. En de minister laat herindeling in beginsel over aan gemeenten.

Kennis en kunde over samenwerking is belangrijk. Door in scholing en opleiding van gemeenteraadsleden, griffiers, besturen en directie van samenwerkingsverbanden te investeren maakt de minister duidelijk dat het democratisch gehalte van samenwerking een extra inspanning vereist, waar hij financieel ruimte voor maakt.

De minister zorgt ook voor naleving van het adagium dat financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen volgen. Bij door het Rijk verplicht opgelegde regionale taken vindt de toedeling van middelen naar de regio plaats. Daar waar er sprake is van zuiver verlengd lokaal bestuur dient de toedeling van middelen plaats te vinden aan de individuele gemeenten.

7. Regering en parlement

Doordenk de taak en schaal van het openbaar bestuur.

Hoe dan?

De vraag naar de democratische legitimiteit van samenwerkingsbanden in het sociale domein gaat in de kern over de gevolgen van grote decentralisaties voor de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur. Daar wordt te weinig over nagedacht. De Raad wil het denken hierover door regering en parlement stimuleren. Vooral omdat normen van de wetgever en praktijken in gemeenten elkaar soms in de weg zitten. Lokaal weet men hier meestal pragmatisch mee om te gaan, maar landelijk worden echte keuzes vaak uit de weg gegaan. Hoe lokaal is lokaal bestuur als een substantieel deel van lokale bevoegdheden (en budgetten) naar regionale samenwerkingsverbanden zijn overgeheveld? Zonder meteen structuurdiscussies te bepleiten is het volgens de Raad wel nodig dat we opnieuw nadenken over de taak en schaal van het lokaal bestuur. Neem daarbij nog eens het advies ter harte dat de Raad eerder uitbracht over deze thematiek[34] en hou daarbij rekening met een terughoudende rol voor de nationale politiek. Want decentraliseren betekent eerst en vooral: loslaten!

De Raad beveelt regering en parlement aan een keer per jaar in de Tweede Kamer een debat te voeren over de Staat van de Lokale en Regionale Democratie, een kabinetsnota over het kabinetsbeleid voor wat betreft lokale en regionale onderwerpen. Dan bespreken het kabinet, de Tweede Kamer én de Nederlandse gemeenten de lokale en regionale agenda voor het lopende jaar.

34 Raad voor het openbaar bestuur, *Het einde van het blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur,* april 2010.

4. Epiloog: democratische legitimiteit, nog één keer

Nog één keer terug naar theoretisch kader van het begrippencomplex 'democratische legitimiteit van samenwerking'. We zagen al dat verlengd lokaal bestuur niet voldoet en ook niet zal voldoen aan de klassieke eis van algemeen kiesrecht. Enquêtes wijzen erop dat gemeenteraadsleden afstand ervaren tot samenwerkingsverbanden. Daarover adviseert de Raad: kom in beweging, of – om met Van Zanen te spreken – : kom uit het 'schuttersputje'.

Het eerder aangehaalde onderzoek van Lisanne de Blok laat zien waar voor gemeenteraden winst is te halen op het vraagstuk van democratische legitimiteit bij regionale samenwerking. Gemeenteraden focussen zich op de volgende kenmerken van democratische legitimiteit: representatie, politiek primaat en verantwoording.

Democratische legitimiteit			
Inputlegitimiteit	Throughput-legitimiteit	Output-legitimiteit	Feedback-legitimiteit
Participatie	**Politiek primaat**	Effectiviteit en efficiëntie	**Verantwoording**
Representatie	Controle en kaderstelling	Responsiviteit	Terugkoppeling

De Raad biedt op deze kenmerken de volgende perspectieven:

Representatie
Gemeenteraden zoeken naar de schakelkracht om dat wat er leeft in de buurt, de wijk en de gemeente te vertalen naar het besturen op regionale schaal.

Politiek primaat
Hier ligt de opdracht voor de gemeenteraden om assertief te zijn, om de moeilijke keuzes over samenwerken tenminste deels zelf te maken en niet als noodlot over je heen te laten komen.

Verantwoording
De verantwoordingsstructuur van regionale samenwerking is niet erg transparant. Colleges van B&W en de samenwerkingsverbanden zelf kunnen veel doen aan het inzichtelijk maken van genomen besluiten en de uitvoering daarvan, zodanig dat de aanvaardbaarheid van en het vertrouwen in samenwerking toeneemt.

Nawoord

Bij de voorbereiding van dit advies heeft de Raad voor het openbaar bestuur met tientallen deskundigen en betrokkenen gesproken. U treft een lijst met gesprekspartners aan in bijlage 2. Ook heeft de Raad analyses en ideeën uit dit advies getoetst en besproken op het VNG-congres 2015. De Raad dankt allen, genoemd en ongenoemd, die een bijdrage hebben geleverd aan het denkproces in de Raad. Uiteraard is alleen de Raad zelf verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de tekst van dit advies.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep van leden van de Raad. De werkgroep werd voorgezeten door Milo Schoenmaker, burgemeester van Gouda, en bestond verder uit Marcel Boogers, bijzonder hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente en senior adviseur bij BMC, en Remco Nehmelman, hoogleraar Publiek Organisatierecht aan de Universiteit Utrecht. Vanuit de staf werd de werkgroep ondersteund door Michael Mekel. Ook hebben de stafleden Erie Tanja, Bart Leurs en Gerber van Nijendaal met hun deskundigheid aan dit advies bijgedragen. Bijzondere dank gaat uit naar Lisanne de Blok voor haar onderzoek, de Raad heeft er goed gebruik van kunnen maken.

Dr. Kees Breed

Secretaris van de Raad voor het openbaar bestuur

Bijlage 1 | Motie Bergkamp en adviesaanvraag minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Tweede Kamer der Staten-Generaal **2**

Vergaderjaar 2013–2014

33 841 **Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)**

Nr. 134 **MOTIE VAN HET LID BERGKAMP**
Voorgesteld 23 april 2014

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat er door de decentralisaties in het sociaal domein een stapeling van regionale samenwerkingsverbanden dreigt;

voorts constaterende dat zeven van de tien gemeenteraadsleden van mening zijn dat regionale samenwerkingsverbanden een bedreiging vormen voor de lokale democratie;

verzoekt de regering, in overleg te treden met de Raad voor het openbaar bestuur voor het verrichten van onderzoek naar de vraag hoe de democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden waar gemeenten onderdeel van moeten uitmaken voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein. kan worden gewaarborgd, en de Kamer over de uitkomsten van dat overleg voor het zomerreces te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Bergkamp

kst-33841-134
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland

Directoraat Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
Bestuur, Democratie en Financiën

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.minbzk.nl

Contactpersoon
Paul Guldemond
paul.guldemond@minbzk.nl

Kenmerk
2014-0000328711

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Datum 27 juni 2014
Betreft Adviesaanvraag democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden

Geachte raad,

Bij motie (Kamerstukken 33 841, nr. 161) heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om in overleg te treden met uw raad ten behoeve van het uitvoeren van een onderzoek naar de vraag 'hoe de democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden waar gemeenten onderdeel van moeten uitmaken voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein kan worden geborgd'. Op basis van ambtelijk contact over dit verzoek van de Kamer, stuur ik u hierbij deze adviesaanvraag, waarmee ik graag invulling geef aan het verzoek van de Kamer.

Achtergrond
De door de Kamer aangenomen motie gaat specifiek in op de democratische legitimiteit bij regionale samenwerkingsverbanden voor de uitvoering van te decentraliseren taken in het sociaal domein. De vragen die de Kamer hierover heeft, komen ook terug in een bredere discussie over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Het belang van samenwerkingsverbanden is voor gemeenten de laatste jaren namelijk toegenomen. Uit cijfers van het CBS blijkt dat gemeenten in 2005 6% van hun begroting uitgaven aan samenwerkingsverbanden. In 2010 was dit gestegen tot bijna 14%. Ook zijn er met enige regelmaat signalen dat raadsleden het moeilijk vinden overzicht te bewaren over en te sturen op de taken die in samenwerkingsverbanden zijn belegd. Mogelijk ingegeven door de spanning tussen de mogelijkheid om via de samenwerking meer kwaliteit te leveren voor de inwoners en tegelijkertijd daarbij een deel van autonomie te verliezen.
Dit alles roept de vraag op wat een verdere toename van het aantal samenwerkingsverbanden (in het sociaal domein) voor effect heeft op het vermogen van gemeenteraden om ten aanzien van de in samenwerkingsverbanden belegde taken, adequaat invulling te geven aan hun rollen. De Kamer zoomt hierbij in op het aspect van democratische legitimiteit bij regionale samenwerking in het sociaal domein en hoe die te borgen. Het vraagstuk speelt echter in meerdere beleidsdomeinen en het wordt ook betrokken in discussies over opschaling en bestuurskracht. In deze adviesaanvraag verzoek ik uw raad dan ook om dit om de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden in het sociale domein in deze bredere context te

beschouwen.

Adviesverzoek
Tegen de hierboven geschetste achtergrond zou ik uw raad willen verzoeken om mij te adviseren over hoe de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden kan worden geborgd, waarbij u in ieder geval ingaat op de samenwerkingsverbanden in het sociale domein. Verder geef ik u in overweging om in uw advies een overzicht te geven van relevante wetenschappelijke inzichten en ervaringen van bestuurders op dit terrein. Tevens verzoek ik u in uw advies in ieder geval ook stil te staan bij de hieronder geformuleerde vragen over dit onderwerp.

Wat moet worden verstaan onder democratische legitimiteit bij samenwerking?
In de discussies over democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden lijken verschillende definities van het begrip door elkaar te lopen. De formeel-juridische democratische legitimiteit, die bij publiekrechtelijke samenwerking, geborgd is in de Wet gemeenschappelijke regelingen, leidt zelden tot discussie. Wanneer de democratische legitimiteit ter discussie staat, gaat het doorgaans om de vraag of besluiten van samenwerkingsverbanden aansluiten bij de wensen van deelnemende gemeenten en of er draagvlak voor is bij deze gemeenten. Anders gezegd: of de deelnemende gemeenten en hun raden de facto invloed kunnen uitoefenen op de koers van het samenwerkingsverband en of zij zich verantwoordelijk voelen voor de door het verband uitgevoerde taken en hierover reëel verantwoording kunnen afleggen aan hun burgers. Daarbij rijst soms ook de vraag of onderscheid te maken is in hoe dit in de praktijk functioneert en hoe het beleefd wordt door betrokken bestuurders en politici?

Welke factoren beïnvloeden de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden?
Ter verklaring van het vermeende gebrek aan democratische legitimiteit worden verschillende factoren aangedragen, zoals bijvoorbeeld het aantal deelnemende gemeenten, de hoeveelheid samenwerkingsverbanden, het soort taken dat is ondergebracht in een samenwerkingsverband, het al dan niet verplichte karakter van de samenwerking en de mate waarin sprake is van congruentie tussen samenwerkingsverbanden. Is aan te geven welke factoren nu echt van invloed zijn? Kunt u daarbij in het bijzonder ingaan op eventuele verschillen tussen verplichte en vrijwillige samenwerking en tussen congruente en incongruente samenwerking?

Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op basis van het onderzoek?
Zoals hierboven aangegeven, zijn de vragen over democratische legitimiteit bij samenwerkingsverbanden, de aanleiding deze adviesaanvraag. Ik zou u daarom willen vragen welke aanbevelingen u hebt.

De Tweede Kamer heeft in de genoemde motie aangegeven graag in september 2014 geïnformeerd te willen worden over de uitkomsten van het gevraagde overleg tussen regering en uw raad. In dat kader verneem ik graag van u op welke termijn u tot het gevraagde advies zou kunnen komen.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk

Bijlage 2 | Geraadpleegde personen

Harry van den Bergh	Raadslid PvdA gemeente Amstelveen / Stadsregio Amsterdam
Don Bijl	Burgemeester gemeente Purmerend / Stadsregio Amsterdam
John Bijl	Periclesinstituut
Ank Bijleveld	Commissaris van de Koning provincie Overijssel
Jelte Bloemzaad	BINNO / gemeente Renkum
Lisanne de Blok	Universiteit van Amsterdam
Jenny Boer	Raadslid Algemeen Plaatselijk Belang gemeente Etten-Leur
Arjen van den Broek	Gemeente Etten-Leur
Hans Brokers	Griffier gemeente Oldenzaal
Peter Castenmiller	PBLQ / Zenc
Clemens Cornielje	Commissaris van de Koning provincie Gelderland
Ron Dujardin	Wethouder gemeente Etten-Leur
Michel Eggermont	Raadslid SP gemeente Utrecht
Ankie Erwich	Algemene Rekenkamer
Victor Everhardt	Wethouder gemeente Utrecht
Bart Evers	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Gert Jan Fokkema	Griffier gemeente Meppel
Jan Fraanje	Gemeentesecretaris gemeente Boxtel / Vereniging van Gemeentesecretarissen
Jos Geboers	Gemeente Etten-Leur
Rob de Greef	PROOF Adviseurs / Vrije Universiteit
Paul Guldemond	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Jan van Hal	Wethouder gemeente Etten-Leur
Michiel Herweijer	Radboud Universiteit Nijmegen
Fimke Hijlkema	Griffier gemeente Littenseradiel
Rob Huitema	Griffier gemeente Dinkelland
Paulus Jansen	Wethouder gemeente Utrecht
Jan de Jong	Griffier gemeente Tynaarlo
Arjen Klep	Gemeente Etten-Leur
Joost van der Kolk	Twynstra Gudde
Paul Kouijzer	Gemeente Utrecht
José Manshanden	Gemeente Utrecht
Cees Martens	Gemeente Etten-Leur
Romkje Mathkor-van Bennekom	Raadslid GroenLinks gemeente Zaanstad / Stadsregio Amsterdam
Pablo Meegdes	Raadslid D66 gemeente Haarlemmermeer / Stadsregio Amsterdam

Nicole Mulder	Fractievoorzitter GroenLinks gemeente Haarlemmermeer / Stadsregio Amsterdam
Arjen Oudbier	Griffier gemeente Apeldoorn
Helma Pol	Provincie Overijssel
Angela van der Putten	Gemeente Utrecht
Gerard Ram	Fractievoorzitter VVD gemeente Zaanstad / Stadsregio Amsterdam
Heleen van Rijnbach-de Groot	Burgemeester gemeente Etten-Leur
Sasker de Roos	BINNO
Erik Scholten	Gemeente Utrecht
Wine Schultze	BINNO / gemeente Renkum
Mariette Sedee-Schuitemaker	Fractievoorzitter CDA gemeente Haarlemmermeer / Stadsregio Amsterdam
Barbara Silvis	Gemeentesecretaris gemeente Etten-Leur
Saskia de Smet	Gemeente Etten-Leur
Ad Smits	(Oud-)griffier gemeente Utrecht
Bertine Steenbergen	ABD / Metropoolregio Rotterdam Den Haag
Joep Timmermans	Griffier gemeente Gilze en Rijen
Annemieke Traag	(Oud-)gedeputeerde provincie Gelderland
Mathijs Triou	Stadsregio Amsterdam
Rob Uijterlinde	Unie van Waterschappen
Björn Vaarwerk	Raadslid Ons Etten-Leur gemeente Etten-Leur
Marieke Vennertloo	Algemene Rekenkamer
Bart Vink	Raadslid D66 gemeente Amsterdam / Stadsregio Amsterdam
Jouke Vis	Griffier gemeente Sittard-Geleen
Erik Vissers	Fractievoorzitter D66 gemeente Etten-Leur
Bram van Vliet	Twynstra Gudde
Wim Voeten	Griffier gemeente Etten-Leur
Wijnand de Vries	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Frank Vrolijk	Raadslid VVD gemeente Etten-Leur
Sander van Waveren	Fractievoorzitter CDA gemeente Utrecht
Hans Wierema	Raadslid PvdA gemeente Etten-Leur
Kees Wit	Gemeente Etten-Leur

Bijlage 3 | De Wet gemeenschappelijke regelingen, het vervolg

In het eerste deel van zijn advies over democratische legitimiteit van samenwerking (januari 2015) besteedde de Raad de nodige aandacht aan de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), de wet die de grondslag biedt voor gemeenten, provincies en waterschappen om samen te werken in publiekrechtelijke constructies.

Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen. De gemeenschappelijke regeling is zelf geen rechtsvorm. In de praktijk wordt vaak echter gesproken over de gemeenschappelijke regeling in de betekenis van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Dat is echter niet juist. De gemeenschappelijke regeling is te vergelijken met de statuten bij een privaatrechtelijke rechtspersoon of een privaatrechtelijke overeenkomst. De gemeenschappelijke regeling zelf doet niets, het is een juridisch document.

Vanaf 1 januari 2015 kent de Wgr vijf vormen van samenwerking: met de recente wetswijziging is de bedrijfsvoeringsorganisatie aan de bestaande mogelijkheden toegevoegd.
De samenwerkingsvormen zijn:
- Gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr en art. 135 Grondwet)
- Gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr)
- Centrumconstructie (art. 8 lid 4 Wgr)
- Regeling zonder meer (art. 8 jo. art. 1 Wgr)
- Vanaf 1 januari 2015: de bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 8 lid 3 Wgr)

De wet is bovendien aangepast vanwege benodigde (technische) wijzigingen vanwege de invoering van de dualisering, die niet voor de Wgr geldt, en verbetering van de planning- en controlcyclus.

Op 16 maart 2015 heeft het (toenmalige) Tweede Kamerlid Schouw het initiatief genomen tot *Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met democratisering van de gemeenschappelijke regelingen en overige samenwerkingsverbanden.*[35] Citeertitel: democratisering gemeenschappelijke regelingen. De woordkeuze verraadt dat verlengd lokaal bestuur democratischer moet. De memorie van toelichting schetst dat regionale besluitvorming buiten de hoofdstructuur om plaatsvindt, dat de afstand tot de besluitende bestuurslaag toeneemt, en navenant de democratische legitimering af. Er is geen kiesrecht voor het algemeen bestuur en de volksvertegenwoordigers kunnen maar in beperkte mate de koers bijsturen. En gemeenteraden zouden niet in staat zijn het uitvoerende orgaan van zo'n samenwerkingsverband effectief ter

35 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 177, nr. 1.

verantwoording te roepen. Schouw vraagt zich af: "*In hoeverre blijkt de samenwerking bestuurbaar en in hoeverre is het een onbeheersbaar moloch?*"[36]

De oplossing wordt gezocht in het versterken van het democratisch primaat van volksvertegenwoordigende organen. Het voorstel bepleit de volgende maatregelen:

- Het afschaffen van de bedrijfsvoeringsorganisatie
- Het beperken van uittreedsommen
- Het democratiseren van de besluitvorming over het instellen en het behoud van een gemeenschappelijke regeling
- Wettelijke waarborgen voor transparantie en inspraak
- Een nieuwe verplichting voor een provincie om de mogelijkheid tot een herindelingsprocedure te onderzoeken wanneer een gemeente in overwegende mate haar begroting aanwendt ten behoeve van gemeenschappelijke regelingen

Ten slotte wordt aandacht besteed aan de bijzondere situatie in Caribisch Nederland.

36 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 177, nr. 3 p. 2.

Bijlage 4 | Raad voor het openbaar bestuur, briefadvies Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden, 19 januari 2015

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Raad voor het openbaar bestuur

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon
drs. M.M.S. Mekel

T 06-1179 4392
michael.mekel@rob-rfv.nl

Datum 19 januari 2015
Betreft Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden

Kenmerk
2015-0000015018

Uw kenmerk
2014-0000328711

Geachte heer Plasterk,

Op initiatief van de Tweede Kamer der Staten-Generaal[1] hebt u in uw brief van 27 juni 2014 de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd te adviseren over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden.

Graag biedt de Raad u het eerste deel aan van het gevraagde advies, een probleemverkenning. Hierin verkent de Raad wat wordt verstaan onder democratische legitimiteit van samenwerking, welke factoren de democratische legitimiteit beïnvloeden en welke knelpunten zich daarbij voordoen.

De Raad wil de komende maanden de gesignaleerde knelpunten toetsen aan de bestuurlijke praktijk. In de zomer van 2015 verwacht de Raad met het tweede deel van het advies te komen waarin conclusies en aanbevelingen worden gedaan over de borging van de democratische legitimiteit.

De Tweede Kamer is vandaag op gelijke wijze geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Prof. drs. Jacques Wallage, voorzitter
Raad voor het openbaar bestuur

Dr. Kees Breed, secretaris
Raad voor het openbaar bestuur en
Raad voor de financiële verhoudingen

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 161 (gewijzigde motie).

Datum
19 januari 2015

Kenmerk
2015-0000015018

Ten geleide

Het lokaal bestuur staat bol van ontwikkelingen. In het oog springen de drie decentralisaties in het sociaal domein. Gemeenten kregen er per 1 januari 2015 belangrijke taken bij, bestaande taken zijn uitgebreid en de aard van de taken is anders: rechten zijn ingeruild voor voorzieningen. Het gaat onder andere om zorg voor langdurig zieken of ouderen, jeugdzorg en om hulp bij het vinden van werk. Het lokale niveau wint daarmee als 'eerste overheid' aan belang ten opzichte van het nationale.

Er is meer aan de hand. Niet alleen het takenpakket verandert, ook de omgeving is in beweging. De verhouding tussen overheid, markt en samenleving blijft in beweging. Pleidooien voor, en voorbeelden van burgers die meer verantwoordelijkheid nemen voor de publieke zaak vinden gretig aftrek. Ook groeit het besef dat maatschappelijke vraagstukken te ingewikkeld zijn om alleen aan de overheid over te laten. Dat leidt tot het steeds luider klinkende geluid dat politiek en bestuur de mensen en hun verbanden in staat moeten stellen zelf het heft in handen te nemen. Zij zijn vaak beter dan de overheid in staat om maatschappelijke problematiek op te lossen. Dit speelt niet alleen in het sociale domein. Deze ontwikkeling doet zich ook voor in het onderwijs, de culturele sector, bij wonen en in het fysieke domein. Niet zelden wordt deze tendens van 'vermaatschappelijking' ingegeven door het gegeven dat de financiële rek er bij de (lokale) overheid uit is. Financieel kregen gemeenten de afgelopen jaren veel voor de kiezen. Zo hebben zij miljarden aan verliezen moeten nemen op grondposities[2] en stegen de uitgaven aan bijstandsuitkeringen. Daarnaast is er op de budgetten van de recent gedecentraliseerde taken stevig gekort.

Er zijn meer ontwikkelingen in maatschappij en bestuur die van grote betekenis zijn voor het lokaal bestuur dan de decentralisaties en vermaatschappelijking. Geconstateerd kan worden dat steeds 'het lokale' als sleutel tot de oplossing van veel problemen wordt gezien. Tegelijkertijd wordt de vraag gesteld of het lokaal bestuur wel toegerust is voor alle opgaven. Zo worden gemeenten gelegd langs de lat van bestuurskracht, zijn er zorgen over de kracht van de lokale democratie, en herleeft de discussie over opschaling.

Naast deze probleemverkenning, onderdeel van het advies over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden, bereidt de Raad voor het openbaar bestuur samen met de Raad voor de financiële verhoudingen een aantal adviezen voor die lokaal bestuur tot onderwerp hebben. Dit betreft de toekomst van de lokale democratie, leerervaringen van decentralisaties, de stad als broedplaats van democratische innovatie en nieuwe profielen en competenties van bestuurders.

In deze probleemverkenning verkent de Raad wat wordt verstaan onder democratische legitimiteit van samenwerking, welke factoren de democratische legitimiteit beïnvloeden en welke knelpunten zich daarbij voordoen. De Raad toetst de komende maanden de gesignaleerde knelpunten aan de bestuurlijke praktijk. In de zomer van 2015 publiceert de Raad met het tweede deel van dit advies, waarin conclusies en aanbevelingen worden gedaan over de borging van de democratische legitimiteit.

[2] Bron: http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/12/20/grondposities-gemeenten-nog-onder-druk.html.

Datum
19 januari 2015

Kenmerk
2015-0000015018

Inleiding

De Tweede Kamer nam op 24 april 2014 de motie[3] van het lid Bergkamp aan over de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden. In de motie wordt de regering verzocht in overleg te treden met de Raad voor het openbaar bestuur, om onderzoek te verrichten naar de vraag hoe democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden kan worden geborgd. Gemeenten moeten immers onderdeel daarvan uitmaken voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein. Zorgpunt van de Kamer is dat op lokaal niveau de borging van de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden onvoldoende is, terwijl belangrijke taken voor de burger door deze samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd. Wordt de afstand tot gemeenteraden voor de aansturing niet te groot? Op 27 juni 2014 verzocht de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Raad advies uit te brengen over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden.

Eerder sprak het Kabinet uit dat het omvangrijke terrein waarop de decentralisaties in het sociale domein betrekking hebben, bij voorkeur 'wordt belegd binnen de democratisch gelegitimeerde, bestuurlijke hoofdstructuur, zodat burgers invloed op het beleid kunnen uitoefenen via raadsverkiezingen.' [4] Het Kabinet koos voor een tweesporenbeleid om de uitvoeringskracht van gemeenten te borgen: gemeenten werd op korte termijn gevraagd onder een aantal voorwaarden congruente samenwerkingsverbanden rond de decentralisaties te vormen. Daarnaast zou de opschaling van gemeenten worden bevorderd.[5] In samenwerking met de VNG werd gestreefd naar niet-vrijblijvende samenwerkingsverbanden waarbij incongruentie en bestuurlijke drukte zoveel mogelijk wordt voorkomen.[6] Gemeenten werden opgeroepen om vóór 31 mei 2013 met voorstellen voor (nieuwe) vormen van samenwerking in het sociale domein te komen. Uit de inventarisatie van de VNG bleek vervolgens dat alle gemeenten per 31 mei 2013 de intentie uitspraken onderdeel uit te gaan maken van samenwerkingsverbanden in het kader van de decentralisaties jeugdzorg, nieuwe Wmo en participatie. In de meeste gevallen bestaat overlap tussen de samenwerkingsverbanden voor de verschillende domeinen (congruentie).[7]

Adviesverzoek
De minister signaleert in zijn verzoek dat gemeenteraadsleden het moeilijk vinden het overzicht te bewaren over samenwerkingsverbanden en dat zij het lastig vinden te sturen op taken die op afstand worden uitgevoerd. Ook benoemt de minister het spanningsveld tussen meer kwaliteit door samenwerking tegenover verlies van autonomie. Tevens vraagt hij zich af wat het effect is van een groter aantal samenwerkingsverbanden na de decentralisaties, op het vermogen van de gemeenteraad om zijn rol waar te maken. De Raad wordt gevraagd uiteen te zetten wat onder democratische legitimiteit van samenwerking wordt verstaan en welke factoren het vermeende gebrek aan democratische legitimiteit beïnvloeden. De minister vraagt de Raad breder te kijken dan het sociale domein.

Afbakening
In de motie-Bergkamp wordt gesproken over regionale samenwerkingsverbanden in het sociale domein. In zijn adviesvraag wijst de minister erop dat het vraagstuk van democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden speelt in

[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 161 (gewijzigde motie), bijlage 1.
[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 59, p. 2.
[5] Idem, p. 3.
[6] Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 maart 2013 aan de colleges van B&W, bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 28 750, nr. 52.
[7] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 81.

meerdere beleidsdomeinen en het ook een rol speelt in discussies over opschaling en bestuurskracht. De Raad heeft oog voor de bredere context die de minister schetst; naar het oordeel van de Raad zijn de principes van democratische legitimiteit niet per se gebonden zijn aan een bepaald type domein. In het advies zal, voor zover relevant, ook aandacht besteed worden aan andere domeinen. Het accent ligt echter op het sociale domein.

Naast intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking, vormen van samenwerking die al decennia voorkomen, zoeken gemeenten naar maatschappelijke samenwerking. Met maatschappelijke organisaties en (groepen van) inwoners streeft men naar co-creatie van beleid en uitvoering. Gelet op de focus van de adviesvraag concentreert dit advies zich op samenwerking tussen gemeenten in samenwerkingsverbanden in formele publiekrechtelijke zin.

In deze probleemverkenning en het daaropvolgende advies ligt de nadruk verder op de knelpunten in de bestuurlijke praktijk van het verlengd lokaal bestuur. De Raad bereidt een advies voor over de toekomst van de lokale democratie. Daarbij verdiept hij zich verder in het doordenken van meer principiële aspecten van de lokale democratie en de aanwezigheid van verschillende vormen van democratie op lokaal niveau. Het gaat dan onder meer om de relatie tussen de representatieve democratie, de directe democratie, de participatieve democratie, de deliberatieve democratie en de 'doe-democratie'.

De decentralisaties in het sociale domein gaan gepaard met de overdracht van omvangrijke geldstromen van het Rijk naar gemeenten. De financiële aspecten van samenwerking komen aan de orde voor zover zij van invloed zijn op democratische legitimiteit. Analyse en aanbevelingen komen tot stand in nauwe afstemming met de Raad voor de financiële verhoudingen.

Probleemstelling
Samenwerking tussen gemeenten behoort tot de essentie van het lokaal bestuur en gaat terug tot de Gemeentewet van 1851. De praktijk werd vanaf 1922 in de Grondwet werd erkend. Het democratische gehalte van intergemeentelijke samenwerking is al decennia onderwerp van discussie. Er zijn veel bestuurskundige en juridische beschouwingen aan gewijd en ook de wetgever heeft ermee geworsteld. Met de drie decentralisaties ontstaat er (opnieuw) urgentie om de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden tegen het licht te houden.

Gemeenten deden de afgelopen jaren veel praktijkervaring op met de vraagstukken rond democratische legitimiteit van hun samenwerking. De Raad wil graag gebruik maken van deze ervaringen bij het beantwoorden van de vragen van de minister. Maar voordat de Raad dat doet, brengt hij eerst het speelveld in kaart: wat zijn de bestaande wettelijke kaders voor (publiekrechtelijke) samenwerking? Daar gaat een belangrijke vraag aan vooraf: wat moet worden verstaan onder democratische legitimiteit? Deze probleemverkenning is om die reden in de eerste plaats een ordening van het vraagstuk van de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden, maar ook van de bestuurlijke problematiek die hiermee samenhangt. Deze ordening mondt uit in een inventarisatie van knelpunten die zich voordoen bij samenwerking. De Raad zal in het tweede deel van dit adviestraject deze inzichten toetsen aan de bestuurlijke praktijk, waarna conclusies en aanbevelingen volgen. De aard van de adviesvraag heeft de Raad doen besluiten zich te concentreren op aanbevelingen die concreet toepasbaar zijn in de bestuurlijke praktijk.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

De Raad hanteert voor dit adviestraject de volgende probleemstelling:

1. *Wat wordt verstaan onder democratische legitimiteit van samenwerking en welke factoren beïnvloeden de democratische legitimiteit?*
2. *Welke knelpunten doen zich daarbij voor?*
3. *Welke pragmatische handelingsperspectieven kunnen bijdragen aan het borgen van de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden?*

Beoogde doorwerking
De Raad adviseert weliswaar op initiatief van de Tweede Kamer en op verzoek van de minister van BZK, maar het advies beoogt ook en vooral het lokaal bestuur concrete handelingsperspectieven te bieden. De rol van het Rijk is belangrijk als wetgever en systeemverantwoordelijke, maar het zijn de gemeenten die met samenwerking in regionaal verband uitvoering geven aan de decentralisaties in het sociale domein. De Raad ziet dan ook de besturen van de gemeenten, in het bijzonder de gemeenteraden, als belangrijke adressanten van dit advies.

Leeswijzer
Dit traject valt uiteen in twee delen. Dit *eerste deel* van het adviestraject, de probleemverkenning, bakent de adviesvraag af en ordent de problematiek.
Hoofdstuk 1 bevat op hoofdlijnen een verkenning van de begrippen 'regionale samenwerkingsverbanden' en 'democratische legitimiteit'. Een uitgebreidere analyse van deze begrippen inclusief de (wettelijke) kaders voor publiekrechtelijke samenwerking is opgenomen in de toelichting bij dit advies. Het geeft daarmee antwoord op de eerste vraag in het adviesverzoek van de minister en deelvraag 1 van de probleemstelling.
In hoofdstuk 2 identificeert de Raad de knelpunten die hij in deze verkennende fase heeft waargenomen (deelvraag 2 van de probleemstelling).
Hoofdstuk 3 sluit af met een aantal eerste constateringen.

De constateringen en de knelpuntenanalyse vormen het vertrekpunt voor het *tweede deel* van het adviestraject. Dit tweede deel bestaat uit de toetsing van de constateringen en knelpunten aan de bestuurlijke praktijk. Daarna volgen conclusies en aanbevelingen in antwoord op deelvraag 3 van de probleemstelling.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

1. Waar hebben we het over?

Regionale samenwerkingsverbanden en democratische legitimiteit lijken eenduidige begrippen, maar zijn dat niet. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen verkend wat de Raad onder deze begrippen verstaat. De toelichting bevat een nadere verdieping.

1.1 Regionale samenwerkingsverbanden

Regionale samenwerkingsverbanden staan op afstand van het gemeentebestuur, maar zijn wel onderdeel van dit bestuur: het wordt daarom *verlengd lokaal bestuur* genoemd. Vanuit het perspectief van democratische legitimiteit is bij samenwerking de afstand tussen bestuur en taakuitvoering groter dan in het geval dat een gemeente een bepaalde taak zelf uitvoert, maar kleiner dan bij uitbesteding. Afstand tot het gemeentebestuur impliceert het deels afstaan van zeggenschap en sturing. Er is grote variatie tussen regionale samenwerkingsverbanden, zowel wat de taken als het aantal deelnemers betreft. Dit leidt tot een gevarieerde wijze van aansturing. De mate waarin sprake is van een publiek belang speelt een rol, maar ook welke partijen taken uitvoeren. Volstaat sturing op hoofdlijnen of is meer gedetailleerde bemoeienis gewenst? Wat zijn de wettelijke uitgangspunten voor uitvoering door derden? Hoe is de zeggenschap door de gemeente vorm te geven? In wezen gaat het hierbij om twee fundamentele vragen:

1. Is het gemeentebestuur (burgemeester, college van B&W en gemeenteraad) naar eigen inzicht voldoende in staat om het samenwerkingsverband aan te sturen en daarvoor verantwoording af te leggen?;
2. Zijn burgers in staat om zich over het samenwerkingsverband een oordeel te vormen?

In principe kan een gemeente op elk terrein waarop zij taken uitvoert samenwerken met anderen. Het betreft dan beleidsuitvoering of bedrijfsvoering. Ook worden beleidsbepalende taken en bevoegdheden overgedragen. Doorgaans worden drie vormen van samenwerking onderscheiden: afstemming, samenwerking in een netwerkconstructie en de oprichting van een zelfstandige organisatie.[8] Samenwerken kan zowel op grond van het privaatrecht als op grond van het publiekrecht. Omwille van democratische waarborgen zoals openbaarheid en politieke verantwoordelijkheid heeft de wetgever steeds een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerking boven privaatrechtelijke vormen van samenwerking. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) regelt publiekrechtelijke samenwerking.

Samenwerking is al sinds de 19e eeuw een vaste component van het lokaal bestuur. Het aantal gemeenten is kleiner dan destijds als gevolg van opschaling, maar samenwerking is gebleven. Gemiddeld neemt een gemeente deel aan acht gemeenschappelijke regelingen en negen privaatrechtelijk vormgegeven samenwerkingsverbanden.[9] Meestal worden samenwerkingsverbanden vrijwillig aangegaan, soms is samenwerking wettelijk verplicht zoals bij de veiligheidsregio's, regionale uitvoeringsdiensten of op het terrein van jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Samenwerkingsverbanden worden niet alleen door gemeenten bestuurd, ze worden ook door hen bekostigd. Het deel van de gemeentebegroting dat wordt besteed aan samenwerkingsverbanden is tussen 2005 en 2012 bijna verdrievoudigd van 6 naar 17,4%.[10] Door de decentralisaties in het sociale domein

[8] Zie ook: VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2013.
[9] Zie ook hierna in de Toelichting onder *8. Cijfers*.
[10] Cijfers via CBS Statline.

zal dit percentage verder stijgen. Bij de bekostiging van taken die door het samenwerkingsverband worden uitgevoerd spelen behalve vragen van kostentoedeling en risicoverevening tussen deelnemende gemeenten, ook vraagstukken op het gebied van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten over de toedeling van rijksgelden.[11]

De verhouding tussen Rijk en gemeenten speelt ook bij toezicht. De gemeenteraad houdt in eerste instantie toezicht op een samenwerkingsverband, de provincie en/of het Rijk volgen. Verticaal toezicht betreft veelal kwaliteitstoezicht, met alle kenmerken van handhavingstoezicht en toezien op de naleving van de wettelijke voorschriften.

1.2 Democratische legitimiteit

Democratische legitimiteit is een begrip dat vele aspecten kent. In de kern bestaat het beginsel democratische legitimiteit uit drie delen[12]:

1. de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht: burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen.
2. de eis van democratische sturing: vertegenwoordigende lichamen moeten richting kunnen geven aan het overheidsoptreden.
3. de eis van democratische verantwoording: vertegenwoordigende lichamen moeten in staat zijn om het overheidsoptreden te controleren en betrokkenen te vragen hierover verantwoording af te leggen.

Nederland is een indirecte, representatieve democratie. Het volk kiest zijn eigen vertegenwoordigers die namens hen beslissingen nemen en het bestuur controleren. Het principe van verlengd lokaal bestuur beperkt de invulling van het democratieconcept: er is wel sprake van sturing van het overheidsoptreden, en van verantwoording en controle, maar er vinden géén algemene rechtstreekse verkiezingen plaats.

Tussen verschillende soorten van democratische legitimiteit kan onderscheid worden gemaakt in *input-, troughput-, output-*[13] en *feedbacklegitimiteit*. Bij inputlegitimiteit zijn politieke keuzes legitiem als de wil van het volk wordt weerspiegeld. In het geval van troughputlegitimiteit gaat het om proceslegitimiteit: transparantie, kenbaarheid en voorspelbaarheid van het politieke besluitvormingsproces verlenen legitimiteit aan de gemaakte keuzes. Vanuit het outputperspectief zijn politieke keuzes legitiem wanneer deze effectief het algemeen belang bevorderen. Feedbacklegitimiteit bestaat uit verantwoording en terugkoppeling. Aan democratische organen en kiezers wordt over de uitoefening van publieke bevoegdheden en de besteding van publieke middelen rekenschap afgelegd; het overheidsoptreden kan worden beoordeeld en zo nodig bijgestuurd.

[11] Zie ook hierna in de Toelichting onder *10. Financiële verhoudingen Rijk-decentrale overheden*.
[12] Bovens en Scheltema, 1999, p. 141-142.
[13] Zie ook Scharpf, 1970.

Schematisch kan het begrip democratische legitimiteit als volgt worden weergegeven:

Democratische legitimiteit			
Inputlegitimiteit	Throughput-legitimiteit	Output-legitimiteit	Feedback-legitimiteit
Participatie	Politiek primaat	Effectiviteit en efficiëntie	Verantwoording
Representatie	Controle en kaderstelling	Responsiviteit	Terugkoppeling

Schema: Democratische legitimiteit

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

2. Knelpuntenanalyse

Een analyse van de vraag hoe het is gesteld met democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden moet vooraf worden gegaan door de vraag: *is er wel een legitimiteitsprobleem?* Het antwoord daarop is niet eensluidend. Uit onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK blijkt dat er weinig consensus bestaat over de vraag of er een probleem is met de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden.[14] Het beeld varieert van *'nee, want we hebben het opgelost'* via *'soms wel, soms niet'* tot *'het is een drama'.* Er is wel een algemene consensus dat samenwerking moet, en dan moet democratische legitimiteit ook.

Hoe dan ook, zo luidt ook de conclusie van voornoemd onderzoek, er zijn problemen aanwijsbaar. Voor een analyse daarvan is literatuur bestudeerd en zijn verschillende deskundigen geraadpleegd.[15]

2.1 Vraagstuk is niet nieuw

Het vraagstuk van democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden is niet nieuw. In 1947 rapporteerde de commissie-Koelma 'over de wijze waarop zal moeten worden voorzien in de gemeenschappelijke belangen van grote stedelijke gemeenten en de hun omringende kleine gemeenten'. Om het regionale gat te dichten adviseerde de commissie de instelling van districten. Een stap te ver voor de regering, die in antwoord op de voorgestelde ingrijpende hervorming in 1950 koos voor de Wet gemeenschappelijke regelingen. Eerst de mogelijkheden voor de 'gewone' samenwerking tussen gemeenten uitbreiden, zo was de redenering. Het markeert het begin van vele naoorlogse adviezen en rapporten over de bestuurlijke organisatie van Nederland, waarbij een oplossing voor het regionale gat centraal staat. Varianten passeerden de revue: gemeentelijke schaalvergroting, complementair bestuur, het Openbaar Lichaam Rijnmond met een rechtstreeks gekozen 'Rijnmondraad', gewestvorming, regiovorming met 'doe-provincies', agglomeratievorming, stadsregio's, stadsprovincies, WGR-plusgebieden, kaderwetgebieden.[16] Een niet-limitatieve opsomming van veel blauwdrukken en concepten, maar de bestuurlijke inrichting van Nederland blijkt zeer veranderbestendig. De bestuurlijke hoofdstructuur – Rijk, provincies en gemeenten – bleef bestaan, inclusief de nodige hulpstructuren, die vervolgens steeds discussie bleven oproepen.

In discussies over de bestuurlijke inrichting van Nederland wordt vaak de metafoor van het Huis van Thorbecke gebezigd, een term die werd geïntroduceerd in 1971 en pas sinds de jaren '90 echt in zwang is.[17] Thorbecke zelf was niet erg gecharmeerd van een statisch model voor de inrichting van de staat dat alle tijden en omstandigheden zou moeten doorstaan. Veeleer was hij een organisch denker die zag dat het staatsmodel voortdurend veranderde en permanent in ontwikkeling was, en hij probeerde het bestuurlijk stelsel bij deze voorstelling te laten aansluiten.[18]

2.2 Decentralisaties in het sociale domein: geen bestuurslaag maar arena

Voortdurend in beweging en ontwikkeling is ook de manier waarop de zorg voor elkaar en hulpbehoevenden is georganiseerd. Van de Donk wijst er in zijn Rob-lezing 2014[19] op dat de veelbesproken decentralisaties bepaald complexer zijn dan

[14] Steegh, 2010, p. 26-27.
[15] Bijlage 2 geeft een overzicht van geraadpleegde personen.
[16] Zie voor een overzicht van naoorlogse adviezen en rapporten: Raad voor het openbaar bestuur, 2010.
[17] Vergelijk Raijmakers, 2014, p. 13 e.v.
[18] Zie ook Van de Donk, 11e ROB lezing, 12 november 2014.
[19] Idem.

het simpelweg overdragen van geldstromen en bevoegdheden van de ene aan de andere bestuurslaag. Het sociale domein is geen bestuurslaag maar een complexe arena van kwetsbare verhoudingen. Van de Donk stelt dat die arena vraagt om een vorm van democratische besluitvorming en rechtsvorming die ruimte geeft aan een betekenisvolle dialoog met burgers. Gemeenteraden spelen daarin een belangrijke rol om de inhoudelijke discussie aan te jagen, maar zeker niet om die te monopoliseren. Die discussie gaat gepaard met een dynamiek die vraagt om erkenning van zich steeds verder ontwikkelende maatschappelijke vormen van democratie en bestuur. Van de Donk waarschuwt voor centralisatie en bestuurlijke schaalvergroting om decentralisaties te laten slagen, en voor politiek en bestuur als centraal management van de samenleving. Wat is de betekenis van deze en andere inzichten op de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden?

2.3 Knelpunten in kaart

Door het decentraliseren van taken neemt regionale samenwerking toe in gewicht: in taken en activiteiten, belangen, doelen en financiën. Dit stelt eisen aan de vorm van deze regionale samenwerking, de aansturing en financiering ervan en het toezicht erop.[20] Terugkerend vraagstuk bij het democratisch gehalte van samenwerkingsverbanden is of de representatieve democratie (nog) volstaat of dat er (aanvullend) vormen van participatieve democratie nodig zijn.[21] In deze paragraaf zijn de belangrijkste knelpunten in kaart gebracht die uit literatuur naar voren komen en door gesprekspartners zijn benoemd. Hiertoe wordt de indeling in vier categorieën gehanteerd (zie ook het schema hiervóór over democratische legitimiteit):

1. Participatie en representatie
2. Politiek primaat en controle / kaderstelling
3. Effectiviteit / efficiëntie en responsiviteit
4. Verantwoording en terugkoppeling

De indeling is niet absoluut, sommige knelpunten kennen raakvlakken met twee of meer categorieën.

<u>Participatie en representatie (inputlegitimiteit)</u>

Democratie en bestuur ontwikkelen zich in tegengestelde richtingen: het zwaartepunt van de lokale democratie verschuift naar het sublokale, het niveau van buurt, wijk of dorpskern, terwijl tegelijkertijd het bestuurlijke zwaartepunt steeds meer verschuift naar de regio.[22]

Verlengd lokaal bestuur is een indirecte vorm van democratische legitimiteit via gemeenteraden. Burgers kiezen gemeenteraadsleden, maar kunnen niet het bestuur van een samenwerkingsverband kiezen. Het bestuur wordt gevormd uit de burgemeesters, wethouders en/of raadsleden van de deelnemende gemeenten. In het bestuur van samenwerkingsverbanden worden belangrijke richtinggevende beslissingen genomen die alle deelnemende gemeenten raken. De

[20] Het gaat bij deze bespreking van knelpunten in de eerste plaats om vrijwillige of verplichte samenwerking tussen gemeenten op regionaal niveau. De uitvoering van een regionale voorziening via een centrumgemeente, waarbij deze gemeente tevens het budget ontvangt namens de andere deelnemers (bijvoorbeeld de vrouwenopvang), maar waarover deze geen verantwoording verschuldigd is aan deze gemeenten, is van een andere orde en kent daarom *deels* andere knelpunten.

[21] De Raad bereidt een advies voor over de toekomst van de lokale democratie waarin een overzicht zal worden gegeven van verschillende vormen van democratie (representatieve democratie; directe democratie, participatieve democratie, deliberatieve democratie, 'doe-democratie').

[22] Boogers, 2014.

stemverhoudingen binnen het samenwerkingsverband spelen daarin een rol, wat effect heeft op de invloed van gemeenten op de besluitvorming in het samenwerkingsverband. De besluitvorming over maatschappelijke vraagstukken op intergemeentelijk niveau raken burgers direct. De afstand tussen gemeenteraden en samenwerkingsverbanden en daarmee ook de afstand tussen burgers en samenwerkingsverbanden dreigt echter te groot te worden, zo wordt gesteld. De vraag is dan of het bestuur zo nog wel voldoende bij de behoeften van burgers kan aansluiten.

Politiek primaat en controle / kaderstelling (throughputlegitimiteit)
Democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden betekent in de dagelijkse bestuurspraktijk een worsteling voor de gemeenteraad vanuit zijn rol als kadersteller en controleur. Uit onderzoek van Raadslid.nu uit begin 2014 blijkt dat zeven van de tien raadsleden het toenemende aantal regionale samenwerkingsverbanden een bedreiging voor de lokale democratie vindt.[23]

Samenwerkingsverbanden hebben volgens sommigen geleid tot een ondoorzichtige structuur waarin onduidelijk is welke taak binnen welk samenwerkingsverband thuishoort en wie waarvoor verantwoordelijk is.[24] Lokale en regionale bestuurders en hun maatschappelijke partners klagen over wat wel genoemd wordt 'bestuurlijke drukte': het grote aantal regionale besturen zou de effectiviteit en de democratische controle in de weg staan.

Samenwerkingsverbanden zijn vormen van verlengd lokaal bestuur, maar soms lijkt er sprake van *verlegd* lokaal bestuur.[25] Bij *verlengd* lokaal bestuur zet het gemeentebestuur samenwerking zelfverzekerd in als strategie om gemeentelijke doeleinden te bereiken, maakt het binnen samenwerking zelfstandig keuzes om gemeentelijke doeleinden te bereiken en stuurt het de samenwerking zelfbewust en actief aan. Bij *verlegd* lokaal bestuur stelt het gemeentebestuur zich – al dan niet door omstandigheden gedwongen – afhankelijk op en heeft het geen goed zicht op de doelen van de samenwerking, accepteert het afwachtend de diensten van de samenwerking en is het afhoudend ten opzichte van de samenwerking in relatie met de gemeente.[26]

Ook de financiering van samenwerkingsverbanden wordt als problematisch ervaren. Gemeenteraden merken dat ze, behalve een jaarlijkse bemoeienis met de omvang van het budget, weinig invloed hebben op de begroting van een samenwerkingsverband. De verantwoording en de controle zijn indirect. Het algemene budgetrecht van de raad komt daardoor in de knel. De gemeentelijke uitgaven voor samenwerkingsverbanden zijn immers inflexibel en verplicht en in geval van financiële problemen is de mogelijkheid tot bijsturing door de deelnemers beperkt.

Effectiviteit / efficiëntie en responsiviteit (outputlegitimiteit)
Uitvoering op afstand door middel van regionale samenwerkingsverbanden wordt vaak gedreven door doelmatigheid. Gezamenlijke inkoop van bijvoorbeeld zorg door een samenwerkingsverband is efficiënter en goedkoper dan individuele inkoop. Maar het proces onttrekt zich aan directe invloed van de diverse

[23] Raadslid.nu, 2014.
[24] Voor een uitwerking van de structuren, bevoegdheidsverdeling en verantwoordingsrelaties wordt verwezen naar de toelichting bij dit advies.
[25] Igno Pröpper heeft de term *verlegd lokaal bestuur* gemunt en gebruikt in verschillende rekenkameronderzoeken.
[26] Vergelijk Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, oktober 2014.

gemeenteraden.[27] De vraag is hoeveel democratische legitimiteit effectieve en efficiënte uitvoering mag kosten.

De verdeling van de financiële bijdrage over deelnemende gemeenten aan een samenwerkingsverband kan tot controverse leiden, net als de besteding van de gelden door het samenwerkingsverband. Op het regionale niveau zijn uitgaven niet altijd in overeenstemming met de lokale behoeften en budgetstromen zijn ondoorzichtig. Het financieel toezicht op samenwerkingsverbanden door een aantal provincies wordt marginaal ingevuld, terwijl eventuele problemen grote gevolgen voor individuele gemeenten kunnen hebben.

Het toegenomen belang van regionale samenwerkingsverbanden is van invloed op de financiële verhoudingen tussen het Rijk en decentrale overheden. Bekostiging via een specifieke uitkering, rechtstreekse toedeling van rijksbijdragen aan regionale samenwerkingsverbanden of aan centrumgemeenten kunnen op gespannen voet staan met de uitgangspunten van de financiële verhoudingen.[28] Het gaat bijvoorbeeld om de vraag of de decentralisaties leiden tot een dusdanige versterking van regionale samenwerkingsverbanden, dat er een regionale bestuurslaag ontstaat, waardoor het Rijk wordt verleid deze rechtstreeks te bekostigen. Deze beweging heeft gevolgen voor de besluitvorming over de middelen voor regionale samenwerkingsverbanden: wie betaalt, bepaalt. Zijn dat de gemeenten of is dat het Rijk?

Goed bestuur hoort democratisch gelegitimeerd te zijn. Wanneer democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden gebrekkig is, kan het voorkomen dat de burgers uit de samenwerkende gemeenten de output van het samenwerkingsverband niet langer accepteren. Aanspreekbaar is echter alleen de gemeenteraad die op zijn beurt beperkte sturingsmogelijkheden heeft. Deze situatie heeft ook zijn weerslag op de relatie tussen burger en bestuur.

Verantwoording en terugkoppeling (feedbacklegitimiteit)
De bestuurlijke macht wordt in toenemende mate opgedragen aan niveaus die niet samenvallen met het niveau waarop bestuurders voor het grootste deel van hun tijd werkzaam zijn. Dit hangt samen met het probleem dat de minister in zijn adviesvraag signaleert dat het voor gemeenteraadsleden lastig is het overzicht te behouden: ze houden zich de meeste tijd bezig met de gemeente, niet met samenwerkingsverbanden. Als gevolg van de afstand en het feit dat het bestuur van het samenwerkingsverband geen directe verantwoording aflegt aan het volksvertegenwoordigende lichaam, dreigen verantwoordingsprocessen in het gedrang komen. De Wgr schept weliswaar formeel het verantwoordingskader, maar de praktijk lijkt weerbarstiger.

Raadsleden zijn niet altijd tevreden over de informatie vanuit de samenwerkingsverbanden. Informatie is te algemeen van aard of biedt geen zicht op de realisatie van lokale doelenstellingen. Daar staat tegenover dat de aandacht van raadsleden niet uitgaat naar samenwerking of dat raadsleden niet altijd voldoende actief zijn bij het formuleren van eisen aan de informatievoorziening.[29] Deze situatie zet niet alleen de adequate politieke controle onder druk maar ook andere vormen van toezicht zoals controle door gemeentelijke rekenkamers.

[27] Zie ook: www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/geen-invloed-op-zorginkoop-door-democratisch-gat.9449509.lynkx.
[28] Deze voorkeursvolgorde houdt in dat taken bij voorkeur moeten worden bekostigd uit prijzen, heffingen, belastingen, algemene uitkering en ten slotte uit specifieke uitkeringen.
[29] Zie ook Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, oktober 2014.

Samenwerkingsverbanden zouden een dubbele verplichting moeten voelen om zich te verantwoorden. Feedbacklegitimiteit komt niet alleen tot stand in de gemeenteraad, de vorm van representatieve democratie zoals we die kennen. Er zou ook rekenschap moeten worden afgelegd aan burgers en instellingen, iets dat nu in de praktijk van samenwerking vrijwel afwezig lijkt.

Datum
19 januari 2015

Kenmerk
2015-0000015018

Datum
19 januari 2015

Kenmerk
2015-0000015018

3. Eerste constateringen en vervolg

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de deelvragen wat moet worden verstaan onder democratische legitimiteit van samenwerking, welke factoren de democratische legitimiteit beïnvloeden en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Deze probleemverkenning wordt besloten met een aantal constateringen.

3.1 Eerste constateringen

1. Het vraagstuk van democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden is niet nieuw. Het principe van verlengd lokaal bestuur en de Wgr funderen in formele zin de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden en de wet voorziet in meerdere instrumenten. Gemeenteraadsleden ervaren echter dat zij weinig invloed hebben. Ongeacht de vorm van samenwerking (publiek of privaat) en ongeacht het domein van samenwerking (beleid of uitvoering) is de invloed en controle van de volksvertegenwoordiging op samenwerking een terugkerend punt van zorg. Geconstateerd kan worden dat er een verschil bestaat tussen wet en werkelijkheid: er is een verschil tussen de formele kant van het systeem van samenwerken en het functioneren in de praktijk.

2. Democratische legitimiteit komt niet alleen tot stand in de gemeenteraadsvergadering of in de vergaderingen van samenwerkingsverbanden. De decentralisaties vragen om een vorm van democratische besluitvorming en rechtsvorming die ruimte geeft aan een betekenisvolle dialoog met burgers. Gemeenteraden moeten die dialoog aanjagen, maar niet monopoliseren.

3. Als gevolg van decentralisaties in het sociale domein zijn taken en bevoegdheden belegd op gemeentelijk niveau, terwijl dit gepaard gaat met de wettelijke verankering van de overtuiging dat gemeenten de taken niet aankunnen en regio's moeten vormen.

4. Regionaal bestuur is inherent aan lokaal bestuur. Gemeentelijke opschaling beperkt samenwerking niet en zal altijd resulteren in afstand tot het gemeentebestuur. Het aantal en de variëteit aan samenwerkingsverbanden illustreren de behoefte aan een vorm van bestuur op verschillende niveaus tussen de drie algemene bestuurslagen in.

5. Samenwerken is de kunst van het haalbare. Samenwerking gaat goed als het draait om het realiseren van iets positiefs. Gaat het om het verdelen van pijn, dan wordt het een stuk ingewikkelder. Wanneer zich problemen voordoen op het gebied van samenwerking, dan is het niet alleen de vraag of gemeenten in staat zijn adequaat de (financiële) gevolgen van de decentralisaties in regionale samenwerkingsverbanden op te vangen, maar ook of de besturen van gemeenten en van samenwerkingsverbanden hierover adequate verantwoording kunnen afleggen aan gekozen volksvertegenwoordigers én tegenover burgers en instellingen.

6. Met de decentralisaties neemt de omvang van de middelen die van het Rijk naar gemeenten worden overgeheveld toe. Dat roept vragen op over de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten en de bekostiging van taken: wie beslist over het geld en hoe beïnvloedt dat de legitimiteit?

3.2 Hoe verder

De knelpuntenanalyse en de constateringen leiden tot vier kernvragen die de opmaat vormen voor toetsing aan de bestuurlijke praktijk. In het tweede deel van het adviestraject gaat de Raad na welke concrete handelingsperspectieven in aanmerking komen voor het borgen van de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden.

De kernvragen worden gegroepeerd overeenkomstig de eerder genoemde vier kenmerken van democratische legitimiteit:

I. Wat is ervoor nodig om niet alleen de formele, maar ook de materiële invloed van gemeenteraadsleden op regionale samenwerkingsverbanden te verbeteren, zodanig dat participatie en representatie van belangen zijn geborgd?
II. Hoe kan in de praktijk vorm worden gegeven aan het politieke primaat in de relatie tussen het gemeentebestuur (burgemeester, college van B&W en de gemeenteraad) en samenwerkingsverbanden?
III. Leidt een actieve politieke participatie van gemeenteraadsleden in samenwerkingsverbanden tot meer outputlegitimiteit, of zijn andere mogelijkheden even of meer succesvol?
IV. Naast de verantwoording aan de gemeenteraad, welke vormen zijn denkbaar voor het afleggen van rekenschap door samenwerkingsverbanden aan burgers en instellingen?

Toelichting | Regionale samenwerkingsverbanden en democratische legitimiteit nader beschouwd

Datum
19 januari 2015

Kenmerk
2015-0000015018

In hoofdstuk 1 van dit advies is op hoofdlijnen verkend wat onder de begrippen regionale samenwerkingsverbanden en democratische legitimiteit wordt verstaan. Deze toelichting gaat hier uitgebreider op in, en geeft daarmee antwoord op de eerste vraag in het adviesverzoek van de minister en de eerste deelvraag van de probleemstelling: *Wat wordt verstaan onder democratische legitimiteit bij samenwerking en welke factoren beïnvloeden de democratische legitimiteit?*

I. Regionale samenwerkingsverbanden

1. Soorten bestuur: algemeen en functioneel

Kenmerkend voor het openbaar bestuur in Nederland is een spreiding van (in politieke termen) macht en (in juridisch opzicht) bevoegdheden, taken en de daarvoor benodigde middelen. Het staatsgezag is niet op één bepaalde plaats, maar op vele plekken aan te treffen. Dit is het kenmerk van de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Nederland kent drie niveaus van algemeen, territoriaal bestuur. Deze drie niveaus – Rijk, provincie en gemeente – hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat zij functioneren op basis van een stelsel van algemene politieke vertegenwoordiging. Het algemeen bestuur kent waarborgen over de democratische basis van deze algemene politieke vertegenwoordiging (algemeen kiesrecht, evenredige vertegenwoordiging; artikelen 4, 53 en 129 van de Grondwet). Daarnaast kennen we functioneel bestuur, zoals bij waterschappen. Bij territoriaal (decentraal) bestuur is het gebied waarover het bestuur wordt uitgeoefend bepalend voor de bestuurlijke eenheid. Territoriaal bestuur maakt integrale belangenbehartiging voor dit gebied mogelijk. Bij functioneel bestuur gaat het om de adequate behartiging van een doel, domein of functie. Het biedt zo kans voor een gerichte aanpak van maatschappelijke problemen, maar teveel functioneel bestuur kan fragmentatie van overheidszorg betekenen.

Het fundamentele verschil tussen algemene en functionele bestuurslichamen is dat op het eerste type overheden de verplichting rust, intern en extern op politiek en ambtelijk niveau tot een afstemming te komen van verschillende belangen, wat kan leiden tot samenwerking. Bij een lichaam van functioneel bestuur gaat het primair om één opgedragen taak, al is bij de waterschappen een tendens te zien om onderling of met gemeenten samen te werken.

Regionale samenwerkingsverbanden voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein zijn te categoriseren als een vorm van functionele decentralisatie op regionaal niveau. De taken zijn weliswaar per 1 januari 2015 aan gemeenten gedecentraliseerd, maar bij het voornemen tot decentralisatie stond aan rijkszijde vast dat vrijwel alle gemeenten – ook de grotere – eigenlijk niet in staat zouden zijn om deze taken zelfstandig uit te voeren en dat hiervoor het regionale niveau passend was.

Regionale samenwerkingsverbanden staan op afstand van het gemeentebestuur, maar zijn wel onderdeel van dit bestuur: het wordt daarom *verlengd lokaal bestuur* genoemd.

2. Smaken voor de uitvoering van taken

Gemeenten hebben veel verschillende taken. Gemeentelijke taken zijn bij wet opgedragen (medebewind) of worden door gemeenten zelf aan zich getrokken (autonomie). Er wordt meestal onderscheid gemaakt in *beleidsbepalende taken* die vaak zijn vastgelegd in verordeningen die de inwoners direct raken,

uitvoeringstaken op grond van een publiekrechtelijke bevoegdheid (vergunningverlening, handhaving) en *bedrijfsvoeringstaken* (PIOFACH). Was er al een tendens om beleidsrijkere taken over te dragen aan het regionale niveau zoals bij de veiligheidsregio. Met de deels verplichte samenwerking die voortkomt uit de decentralisaties, wordt ook beleid *maken* in toenemende mate een regionale taak. Het is de vraag hoe deze taak met een politieker karakter zich regionaal laat beleggen nu de belangenafweging op regionaal niveau tussen samenwerkende gemeenten van een andere orde is dan de brede belangenafweging in een individuele gemeente.

Bij het uitvoeren van taken hebben gemeenten drie smaken: *zelf doen*, *samenwerken* of *uitbesteden*.[30] In de eerste variant houden gemeenten zelf de verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering. Bij uitbesteden staat de uitvoering op verdere afstand van de gemeenten. Vormen van samenwerking zitten daar tussenin.

Steeds meer gemeenten vinden het verstandig om bij het uitvoeren van hun taken samen te werken met andere gemeenten omdat zij streven naar kwaliteitsverbetering, het realiseren van schaalvoordelen, het aanbieden van complexe voorzieningen, het besparen op kosten en het delen van expertise.

3. Activiteiten

De terreinen waarop samenwerkingsverbanden actief zijn, zijn zeer divers. Vuilophaal en afvalverwerking, brandweer, veiligheidshuizen, jeugdzorg, welzijn, gebiedsontwikkeling, gemeenschappelijke sociale dienst of belastinginning, recreatieschappen en energiemaatschappijen zijn voorbeelden. Met de (beleidsrijke) terreinen waarop de decentralisaties zich richten – jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen – is het aantal taken in het sociale domein aanzienlijk en ingrijpend uitgebreid, terwijl de aard van die taken van karakter verandert (recht wordt voorziening).

4. Belangen

Samenwerken doen gemeenten vanuit een bepaald belang. We noemen een drietal belangen die meespelen bij samenwerken.

Het *samenwerkingsbelang* is de belangrijkste reden van bestaan van het samenwerkingsverband en wordt door de samenwerkende partners onderschreven, anders beginnen ze er niet aan. Daarnaast blijft 'gewoon' het *individuele belang* van de samenwerkingspartner bestaan. Verder ontstaat er bij een samenwerkingsverband ook het *organisatiebelang*, het belang van de uitvoerende organisatie zoals dat van een goede uitvoering.

Liggen de belangen in elkaars verlengde, dan is samenwerken meestal niet problematisch. Dat wordt anders als de belangen van de deelnemers uiteen gaan lopen, zeker wanneer individuele belangen of het organisatiebelang afbreuk gaan doen aan het samenwerkingsbelang. Idealiter zal op dat moment een belangenafweging moeten plaatsvinden om de samenwerking te kunnen continueren of, als men elkaar niet langer vindt, de samenwerking te beëindigen. Dit wordt vanwege de financiële nadelen weleens nagelaten.

Naast deze samenwerkingsbelangen zijn samenwerkingsverbanden een uitdrukking van de netwerkrealiteit waarin markt, overheid en maatschappij met elkaar verweven zijn geraakt: overheden werken samen met private of semipublieke partijen om zo het beste van twee werelden te verenigen ten behoeve van een gedeeld belang.

[30] Strikt genomen hebben gemeenten nóg een keuze, namelijk de taak *niet* uitvoeren.

5. Doelen

Voor wat betreft de doelen van samenwerking kan een onderscheid worden gemaakt tussen strategische, tactische en operationele regionale bestuursvormen.

Strategische samenwerking gaat vaak om het bundelen van invloed (en daarmee macht) en is gericht op regionale strategie- en planvorming. Het doel hiervan is de aanpak van gemeenschappelijke maatschappelijke opgaven die op regionaal niveau spelen, zoals demografische en economische ontwikkelingen. Het gaat daarbij ook om economische, ruimtelijke ordenings- en infrastructurele maatregelen die bijdragen aan het versterken van de (internationale) concurrentiepositie van de regio. Strategische samenwerking heeft een territoriaal en integraal karakter.

Tactische samenwerking betreft regionale beleidsontwikkeling en -implementatie. Hiermee wordt beoogd de bestuurs- en uitvoeringskracht te vergroten van gemeentelijke taken die door hun omvang en complexiteit het vermogen van de gemeentelijke organisatie te boven gaan. In veel gevallen gaat het hier om gezamenlijke uitvoering van gedecentraliseerde taken. Ook verplichte samenwerkingsverbanden als veiligheidsregio's en omgevingsdiensten vallen onder deze categorie. Tactische samenwerking is vooral taakgericht en sectoraal.

Operationele samenwerking heeft betrekking op regionale bedrijfsvoering en beheer, met als doel kwaliteits- en kostenvoordelen te bereiken. Daarbij kan worden gedacht aan gezamenlijke inkoop van diensten of inhuur van personeel, de gemeenschappelijke exploitatie van een publieke voorziening of gezamenlijke verzorging van gemeentelijke dienstverlening. Operationele samenwerking heeft een organisatiegericht en beheersmatig karakter.

6. Vormen en besturing

Wanneer het gemeentebestuur op grond van een afweging van belangen en doelen kiest voor samenwerking, dan zegt dat nog niets over de samenwerkingsvorm of de rechtsvorm.

De afgelopen jaren zijn door beleidsmakers en wetenschappers verschillende pogingen gedaan om de veelsoortige bestuurlijke praktijk van samenwerkingsverbanden en het bijbehorende juridische kader in samenhang te presenteren.[31] Samenwerkingsverbanden komen voor onder verschillende namen, wat in de praktijk maar ook in de discussies over samenwerking tot verwarring kan leiden: verbonden partijen, gemeenschappelijke regelingen, bestuursovereenkomsten, publiek-private samenwerkingsconstructies (PPS) met CV's (commanditaire vennootschappen), BV's, NV's, stichtingen, publieke coöperaties, et cetera. Samenwerking tussen bestuursorganen lijkt dus op eerste oog een bonte verzameling van taken, vormen en verschijningsvarianten. Enerzijds is dit logisch: per taak, bevoegdheid of vraagstuk zou de vorm gekozen moeten worden die (juridisch) het beste past. Anderzijds kan juist die diversiteit opnieuw voor afstemmingsproblematiek zorgen (gebrekkig overzicht bij gemeenten welke taken waar zijn belegd en met wie wordt samengewerkt): niet voor niets benadrukt de regering het belang van congruentie bij de decentralisaties en het vormen van samenwerkingsverbanden in het sociaal domein, onder andere om de integraliteit van de uit te voeren taken te waarborgen.

[31] Berenschot 2010, Partners+Pröpper 2005, beide in opdracht BZK; VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2013; Korsten, 2006; Van der Laar, 2010; Herwijer en Fraanje, 2011.

Samenwerkingsvormen zijn in drie hoofdcategorieën in te delen: afstemming, een netwerkconstructie en een zelfstandige organisatie (zie ook het schematisch overzicht van de verschillende rechtsvormen hieronder).[32]

Bij *afstemming* doen de betrokken overheden niet meer dan met elkaar om tafel gaan om beleid of bevoegdheidsuitoefening op elkaar af te stemmen. Er wordt in dat geval ook wel gesproken van beleidsmatige integratie. Iedere betrokken gemeente blijft volledig zelf bevoegd om te beslissen en blijft zodoende ook volledig politiek verantwoordelijk voor zijn keuzes. Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door het feit dat er sprake is van 'besluitvorming' bij unanimiteit. Er kunnen immers slechts 'gezamenlijke besluiten' worden genomen indien alle afzonderlijke betrokken (bestuursorganen van) gemeenten hiermee hebben ingestemd. Bij een afstemmingssamenwerking is geen sprake van opdrachtgeverschap of opdrachtnemerschap, omdat kenmerk van deze vorm van samenwerking is dat er geen taken en/of bevoegdheden van de ene naar de andere deelnemer gaan. Afstemmingssamenwerking is de minst vergaande vorm van samenwerking. Er gaat in beginsel geen zeggenschap verloren.

Een *netwerkconstructie*[33] gaat al verder dan een afstemmingssamenwerking. Bij netwerksamenwerking gaan ook taken en bevoegdheden over naar de centrumentiteit. Er is tevens sprake van een bepaalde mate van organisatorische integratie. Een bekende vorm daarvan is de centrumgemeente of gastheergemeente. Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door het feit dat de uitvoering of bedrijfsvoering gezamenlijk kan gebeuren, maar dat beleid en verordeningen altijd via de deelnemers tot stand komen. Al zal de centrumentiteit mogelijk meer eisen stellen voor harmonisatie omdat de uitvoerings- of bedrijfsvoeringstaken anders niet goed uitvoerbaar zijn. De 'gasten' zullen hun eigen individuele belangen moeten inbrengen bij de centrumentiteit.

De zwaarste vorm van samenwerking voor wat betreft structuur is die waarbij een *zelfstandige organisatie* wordt opgericht. Het gaat daarbij om de instelling van een nieuwe rechtspersoon en/of nieuwe bestuursorganen die door de betrokken deelnemers wordt beheerst. Deze organisatie voert taken en/of bevoegdheden uit voor de deelnemers. Er is sprake van bestuurlijke integratie. Deze vorm van samenwerking kenmerkt zicht door de veelvoud aan mogelijkheden. De vorm kan qua taken heel licht worden ingericht. In dat geval gaan uitsluitend bedrijfsvoerings- of uitvoerende taken over en blijven beleidsbepalingen en de verordenende bevoegdheid verantwoordelijkheden van de deelnemers. Een verdergaande vorm is die waarbij ook beleidsbepalende taken en bevoegdheden, waaronder eventueel zelfs verordenende bevoegdheid, worden overgedragen aan het samenwerkingsverband.

De vormgeving van samenwerkingsverbanden zegt met name iets over de bestuurlijke grip die bestaat ten aanzien van de samenwerking. De samenwerkingsvorm heeft naast de juridische vormgeving (privaat- of publiekrechtelijk) ook juridische *gevolgen*, met name op het gebied van Europees recht, aanbestedingsrecht en fiscaal recht (btw en naar verwachting vanaf 2016 ook de vennootschapsbelasting).

---

[32] Zie ook: VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2013; Rekenkamer Oost-Nederland, november 2014.
[33] De term *netwerkconstructie* kan voor verwarring zorgen. De suggestie dat wordt samengewerkt in netwerken is namelijk niet alleen van toepassing **tussen** gemeenten, netwerksamenwerking is óók de benaming voor de samenwerking met veel verschillende partners uit de maatschappij, iets wat gemeenten ook doen, zonder verdere status in de vorm van een gemeenschappelijke regeling of iets dergelijks. Dat soort samenwerking is fundamenteel iets anders dan de centrumconstructie.

De gekozen samenwerkingsvorm is bepalend voor de inrichting van het bestuur van het samenwerkingsverband. Het maakt voor de besturing van het samenwerkingsverband uit of de grondslag is gelegen in het privaatrecht of het publiekrecht.

Hoewel publiekrechtelijke samenwerking door velen als het meest wenselijke wordt beschouwd, is algemeen aanvaard dat overheden zich ter uitvoering van hun overheidstaken niet alleen kunnen bedienen van de bevoegdheden die hun krachtens het publiekrecht zijn toegekend, maar ook dat zij – binnen zekere grenzen – privaatrechtelijke instrumenten kunnen aanwenden. Dat is de kern van de tweewegenleer uit het arrest van de Hoge Raad uit 1991 (Windmill).[34] Daarin is bepaald dat in bepaalde gevallen het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden een onaanvaardbare doorkruising (van de onderliggende publiekrechtelijke regeling) oplevert.

Privaatrechtelijke samenwerking
Op de stichting na, hebben alle privaatrechtelijke rechtspersonen in beginsel hetzelfde governancemodel: het zogenoemde verenigingsmodel. Dat betekent dat de betrokken partijen (leden/aandeelhouders) zich verenigen in de algemene vergadering, in de praktijk vaak algemene ledenvergadering of algemene vergadering van aandeelhouders genoemd. De stichting kent een dergelijk orgaan niet, omdat de stichting een ledenverbod heeft. De 'leden' van de algemene vergadering hebben stemrecht in die vergadering om hun eigen individuele (gemeentelijke) belang te kunnen dienen.

Voorbeelden van privaatrechtelijke samenwerking zijn:
- Bestuurs- / beleidsovereenkomst[35]
- Dienstverleningsovereenkomst / overeenkomst tot opdracht
- Vereniging
- Naamloze vennootschap/besloten vennootschap
- Coöperatie
- Stichting[36]

Privaatrechtelijke samenwerking betekent dat tussen bestuursorganen wordt samengewerkt op basis van het Burgerlijk Wetboek. Dit kan samenwerking tussen alleen bestuursorganen betreffen of het gebruik van een privaatrechtelijke organisatievorm door slechts één bestuursorgaan. Het gaat bij privaatrechtelijke samenwerking om het doen van privaatrechtelijke handelingen of het aangaan van een privaatrechtelijke rechtsvorm. Ook kan er voor de uitvoering van taken gekozen worden voor een private rechtspersoon. Behalve de privaatrechtelijke samenwerking tussen bestuursorganen, bestaat er echter ook de mogelijkheid van samenwerking van bestuursorganen met private partijen, waarbij het in strikte zin om publiek-privaatrechtelijke samenwerking gaat.

Privaatrechtelijke samenwerking of uitvoering van taken in een privaatrechtelijke rechtsvorm komt voor bij (gemeentelijke) taken waarbij het vanwege het karakter daarvan voor de hand ligt deze vorm te kiezen, bijvoorbeeld bij gezamenlijke uitbesteding van afvalinzameling. Gemeenten kiezen soms voor een privaatrechtelijke variant vanwege de grotere flexibiliteit die dit zou bieden. Ondanks de voordelen en het feit dat privaatrechtelijke vormen in de praktijk vaak voorkomen, is er ook kritiek vanwege minder sterke democratische waarborgen en de verminderde rechtswaarborgen voor burger (gang naar de rechter). De bestuurlijk-juridische waarborgen moeten apart worden geregeld omdat de

[34] 26 januari 1991, NJ 1991, 393.
[35] Afstemming over inzet privaatrechtelijke bevoegdheden.
[36] Zie voor uitwerking van deze vormen: VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2013.

publiekrechtelijke waarborgen (zoals bepaald in Gemeentewet, Provinciewet en Algemene wet bestuursrecht) niet automatisch van toepassing zijn (wat bij publiekrechtelijke samenwerking wel het geval is).[37]

Publiekrechtelijke samenwerking
De Gemeentewet (artikel 160, tweede lid) kent een voorkeur voor een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm: *"Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang."* De Gemeentewet kent dus eigenlijk een vorm van 'pas toe of leg uit': er wordt gekozen voor publiekrechtelijke varianten voor samenwerking, tenzij het privaatrecht in het bijzonder aangewezen is. Deze voorkeur voor publiekrecht is opgenomen omdat de wetgever vond dat het publiekrecht meer waarborgen kent dan het privaatrecht. De praktijk laat overigens veel privaatrechtelijke samenwerking zien, omdat dit als eenvoudiger wordt beschouwd.[38]

Uit de parlementaire geschiedenis rond artikel 160 Gemeentewet en zijn voorgangers komt zoals gezegd steeds naar voren dat de publiekrechtelijke weg de voorkeur verdient omdat deze meer waarborgen kent zoals – gelet op het belang van democratische legitimiteit – openbaarheid en (politieke) verantwoordelijkheid.

Het beginsel van *openbaarheid* is een van de basiskenmerken van het democratiebeginsel. Op grond van artikel 110 Grondwet moet de overheid dan ook openbaarheid betrachten bij de uitvoering haar taak. Deze openbaarheid komt in beginsel tot stand via openbaarheid van besluiten, openbaarheid van vergaderingen en openbaarheid van documenten. Dit is even goed bij samenwerkingsverbanden als bij afzonderlijke bestuursorganen van belang.

Een ander uitgangspunt van het democratiebeginsel is dat bestuursorganen die niet zelf rechtstreeks gekozen worden *politieke verantwoording* schuldig zijn aan vertegenwoordigende organen. De vertrouwensregel houdt in dat een bestuurder kan worden ontslagen zodra deze niet langer het vertrouwen geniet van degene die hem heeft aangewezen. De *vertrouwensregel* wordt in de praktijk vaak gehanteerd als sluitstuk van de politieke verantwoordelijkheid.

Wet gemeenschappelijke regelingen

Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen. De gemeenschappelijke regeling is zelf geen rechtsvorm. In de praktijk wordt vaak echter gesproken over de gemeenschappelijke regeling in de betekenis van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Dat is echter niet juist. De gemeenschappelijke regeling is te vergelijken met de statuten bij een privaatrechtelijke rechtspersoon of een privaatrechtelijke overeenkomst. De gemeenschappelijke regeling zelf doet niets, het is een juridisch document.

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is de wet die de *publiekrechtelijke samenwerking* tussen bestuursorganen (gemeenten, rijk, provincies, waterschappen) in gemeenschappelijke regelingen beheerst. Vanaf 1 januari 2015 kent de Wgr vijf vormen van samenwerking: met de recente wetswijziging is de bedrijfsvoeringsorganisatie aan de bestaande mogelijkheden toegevoegd. De wet is bovendien aangepast vanwege benodigde (technische) wijzigingen vanwege de invoering van de dualisering, die niet voor de Wgr geldt, en verbetering van de

[37] Idem, p. 22.
[38] Zie ook Van den Dool en Schaap, 2014.

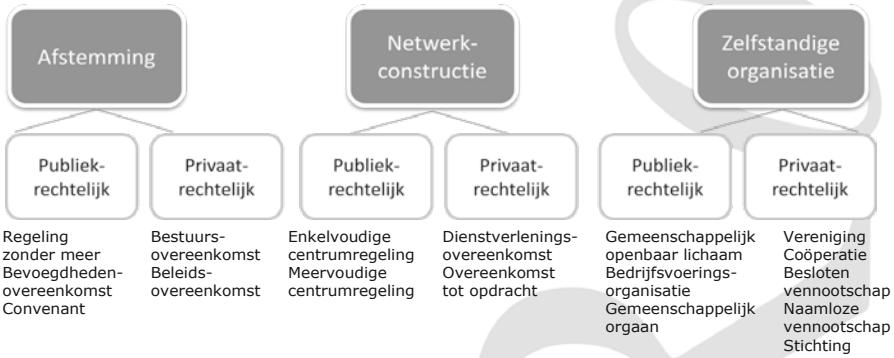
planning- en controlcyclus (zie verderop). De verschillen tussen deze vijf vormen betreffen de doelstelling, werking, samenstelling en bevoegdheden van de gemeenschappelijke regeling.[39]

De samenwerkingsvormen zijn:
- Gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr en art. 135 Grondwet)
- Gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr)
- Centrumconstructie (art. 8 lid 4 Wgr)
- Regeling zonder meer (art. 8 jo. art. 1 Wgr)[40]
- Vanaf 1 januari 2015: de bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 8 lid 3 Wgr)

Voor publiekrechtelijke samenwerking kan een onderscheid worden gemaakt naar de deelnemende bestuursorganen. Het kan om een *homogene* samenwerking gaan (de deelnemers zijn allemaal onderdeel van dezelfde bestuurslaag, bijvoorbeeld gemeenten) of een *heterogene* samenwerking (deelnemers komen uit verschillende bestuurslagen). Er kan op basis van de Wgr ook worden samengewerkt met (en tussen) andere openbare lichamen en met andere rechtspersonen. Samenwerking tussen gemeenten komt het meest voor. In het geval van *heterogene* samenwerking heeft dit gevolgen voor de algemene toezichtrelaties, in het bijzonder de toezichthoudende functie van de provincie op gemeenten en/of waterschappen.

Er bestaan vijf verschillende soorten regelingen van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, verwijzend naar de deelnemers die bevoegdheden overdragen. Uitgaande van de situatie in gemeenten zijn dit: zuivere raadsregelingen, collegeregelingen, burgemeestersregelingen, gemengde regelingen waaraan de raad deelneemt, en gemengde regelingen waaraan de raad niet deelneemt.

Een schematisch overzicht van de verschillende rechtsvormen ziet er als volgt uit:



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, Sturing en toezicht op gemeenschappelijke regelingen, november 2014

[39] Zie voor een uitgebreidere uitwerking van deze vormen: VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2013, en Rekenkamer Oost-Nederland, november 2014.
[40] Alternatieven zijn convenant of bevoegdhedenovereenkomst; net als bij de regeling zonder meer gaat het om een publiekrechtelijke overeenkomst over de wijze waarop deelnemende bestuursorganen hun bevoegdheden inzetten.

7. Kenmerken van de samenwerkingsvormen en verantwoordingsrelaties

De indeling van de vijf genoemde samenwerkingsvarianten uit de Wgr in bovenstaand schema maakt duidelijk dat zij verschillende bestuurlijke doelen beogen te ondersteunen. De bijbehorende juridische vorm en bijbehorende instrumenten, verschillen tussen de vormen. Het betreft dan feitelijk het gemeenschappelijk openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan en de bedrijfsvoeringsorganisatie.

De belangrijkste verschillen zijn:

- Mate van bevoegdheidstoedeling vanuit de deelnemende gemeenten: is er sprake van overdracht (delegatie) of enkel mandaat? De bevoegdheidstoedeling heeft invloed op de relatie met en mate van aansturing vanuit de deelnemende gemeenten op het samenwerkingsverband. Mandatering is in alle gevallen mogelijk. Delegatie is enkel mogelijk in de gevallen waar er een nieuw bestuursorgaan wordt opgericht. Hiervoor geldt dat de algemeen verordenende bevoegdheid, die berust bij de raad, enkel aan het openbaar lichaam kan worden overgedragen. Hetzelfde geldt voor de heffing en inning van bepaalde belastingen, en de bevoegdheid tot belastingheffing van bepaalde belastingen.[41]
- Het bezit van rechtspersoonlijkheid. Enkel het openbaar lichaam en de nieuwe variant van de bedrijfsvoeringsorganisatie bezitten rechtspersoonlijkheid, die deze organisaties in staat stelt zowel privaatrechtelijke handelingen kunnen doen (zoals het aannemen van personeel) of het oprichten van nieuwe privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals een N.V. ten behoeve van de regionale sociale werkvoorziening), waarbij voor de bedrijfsvoeringsorganisatie geldt dat dit alleen kan binnen het beperkte taakveld van bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken.[42]
- De aanwezigheid van een ongeleed of een geleed bestuur, in geval van de oprichting van een nieuw bestuursorgaan. De bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan kennen een ongeleed bestuur (enkel algemeen bestuur); het openbaar lichaam kent als enige samenwerkingsvorm uit de Wgr een geleed, monistisch bestuur. Dit betekent dat het een algemeen bestuur kent, waaruit het dagelijks bestuur voortkomt (maar waarmee het niet mag samenvallen). Deze 'zwaardere' bestuurlijke vormgeving voor het openbaar lichaam hangt samen met het bezit van meer bevoegdheden. Vanwege het karakter van verlengd lokaal bestuur is er expliciet voor gekozen om de dualisering niet door te voeren voor de Wgr. De al dan niet aanwezigheid van een geleed bestuur heeft gevolgen voor de verantwoordingsrelaties (zie verderop).

De regeling zonder meer, die ook geen expliciete regeling in de Wgr kent, valt hierbuiten. Het gaat hier zoals gezegd enkel om het doen van afstemming en het maken van concrete afspraken hierover. Ook bij de centrumconstructie wordt geen nieuw bestuursorgaan opgericht, waardoor de situatie van bovenstaande informatie verschilt. In de regeling, die al dan niet vrijwillig of op aanwijzen van het Rijk wordt aangegaan, wordt een centrumgemeente (of -gemeenten) aangewezen die de bevoegdheden namens de deelnemende gemeenten uitoefent (via mandaat) en deze gemeenten op dit terrein als het ware vertegenwoordigt.[43] In geval van aanwijzing door het Rijk wordt via het gemeentefonds geld

[41] Precariobelasting, heffingen bedoeld als in art. 292 Gw, afvalstoffenheffing, heffingen op andere gronden dan de gemeentewet.
[42] Zie voor toelichting op de bedrijfsvoeringsorganisatie: VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2013, en Rekenkamer Oost-Nederland, november 2014.
[43] Van den Dool en Schaap, april 2013, p. 8.

uitgekeerd aan de centrumgemeente, die de taak voor de omliggende gemeenten uitvoert, meestal op basis van een regionale functie.

Essentieel element van de sturingsrelaties van de samenwerkingsverbanden vanuit de deelnemende gemeenten zijn de verantwoordingsrelaties. Vanwege het gelede karakter van het bestuur van een openbaar lichaam, zijn bestaan er hier twee lijnen van verantwoording. De eerste lijn betreft de interne verantwoording, van het dagelijks bestuur (DB) aan het algemeen bestuur (AB). Het DB en elk van zijn leden afzonderlijk zijn verantwoording verschuldigd aan het AB, en moeten inlichtingen verschaffen die het AB nodig heeft voor uitvoering van zijn taak. In de nieuwe Wgr is expliciet bepaald dat het AB (een lid) van het DB kan ontslaan als dit lid niet langer het vertrouwen bezit. Voorheen kon dit enkel als dit expliciet in de gemeenschappelijke regeling was bepaald. Omdat er sprake is van een monistisch stelsel, blijft het 'ontslagen' lid van het dagelijks bestuur, wel lid van het algemeen bestuur. Het DB is geen verantwoording verschuldigd aan colleges en/of raden van deelnemende gemeenten met wie zij immers geen verantwoordingsrelatie hebben (dat heeft alleen het algemeen bestuur). Zij zijn wel inlichtingen verschuldigd aan alle deelnemers.[44]

De tweede lijn is de 'externe' verantwoording en inlichtingenplicht, tussen de desbetreffende leden van het algemeen bestuur en de respectievelijke bestuursorganen in hun gemeenten die deelnemen aan de regeling (burgmeesters uitgezonderd. Deelnemende colleges zijn bovendien inlichtingen en verantwoording verschuldigd aan hun eigen raden. Deze regeling is bedoeld dat deelnemende gemeenten zo niet alleen bij instelling (goedkeuring van de regeling), maar ook gedurende de rit sturing en invloed kunnen uitoefenen. Indien het afgevaardigde lid in het AB niet meer het vertrouwen bezit, kan hij worden teruggeroepen. De ultieme actie in het verantwoordingsproces is, het uittreden uit de regeling, wat zoals gezegd vanwege de financiële consequenties en het gebrek aan alternatieven, vaak wordt nagelaten. Voor het gemeenschappelijk orgaan en de bedrijfsvoeringsorganisatie, die een ongeleed bestuur kennen, geldt alleen deze verantwoordingsrelatie.

De gemeentelijke instrumenten van rekenkameronderzoek en raadsonderzoek/enquêterecht strekken zich ook uit tot het openbaar lichaam (gemeenschappelijk orgaan, bedrijfsvoeringsorganisatie). Met de recente wijziging van de Wgr bestaat dit recht expliciet ook voor rekenkamercommissies, niet langer enkel voor rekenkamers.

8. Cijfers[45]

Om zicht te krijgen op de bestaande samenwerkingsverbanden heeft onderzoeksbureau OBMC alle 'verbonden partijen' in de gemeentebegrotingen van 2012 geïnventariseerd. In de paragraaf verbonden partijen zijn samenwerkingsverbanden opgenomen waar de gemeente een bestuurlijk én financieel belang in heeft. De meest recente gegevens zijn dus van 2012 en betreffen een momentopname.

Uit de informatie die alle (in 2012: 415) gemeenten hebben opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de gemeentebegroting 2012 blijkt dat er 512 gemeenschappelijke regelingen zijn:

[44] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 597, nr. 3, onder 3.2.
[45] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 000 VII, nr. 7.

Openbare Lichaam	361
Centrumgemeentenconstructies	38
Gemeenschappelijk orgaan	28
Regeling zonder meer	10
WGR+	8
Type GR onbekend	67
Totaal aantal gemeenschappelijke regelingen	512

Gemiddeld neemt een gemeente deel aan acht gemeenschappelijke regelingen en negen privaatrechtelijk vormgegeven samenwerkingsverbanden.

Uit de gegevens van adviesbureau OBMC blijkt dat gemeenten ruim 1300 privaatrechtelijke organisaties hebben opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de gemeentebegroting. Ruim 70% daarvan is echter opgericht door slechts één gemeente. Ongeveer 30% van de privaatrechtelijke organisaties heeft twee of meer gemeentelijke deelnemers (en er dus pas sprake is van samenwerking).

9. Financiering

Samenwerkingsverbanden behoeven behalve bestuurlijke, ook financiële betrokkenheid van de deelnemers. Gemeenten zijn dus zowel bestuurlijk (eind)verantwoordelijk, als financieel betrokken en (eind)verantwoordelijk. De financiering kan van onderop komen (deelnemende gemeenten), soms van boven (specifieke uitkering) en soms allebei (hybride financiering, zoals bij de veiligheidsregio's).

De omvang van de financiële betrokkenheid van gemeenten bij samenwerkingsverbanden op het totaal van de begroting neemt toe. Gaven gemeenten in 2005 nog 'maar' 6% van hun begroting uit aan samenwerkingsverbanden, in 2012 besteedden gemeenten 17,4% van hun begroting via samenwerkingsverbanden.[46] Na de aanstaande decentralisaties in het sociale domein zal dit percentage verdere stijgen vanwege de grote overheveling van gelden waarmee deze operatie gepaard gaat, en de uitvoering van deze taken op bovenlokaal/regionaal niveau.

De inkomsten van een samenwerkingsverband zijn in de regel afkomstig van de deelnemende gemeenten. Over hoe de financiële inbreng tussen gemeenten is geregeld, worden afspraken gemaakt (vaste voet, kosten per product, hoe verhoging plaatsvindt, hoe kostentoerekening plaatsvindt, hoe de financiële afwikkeling verloopt bij uittreding, etc.). De deelnemende gemeenten bepalen hoeveel geld er jaarlijks naar het samenwerkingsverband gaat, maar zijn door de gemaakte afspraken in de regeling, en vanwege gesloten afspraken en compromissen in het samenwerkingsverband, hier niet geheel vrij in. Bovendien is het meestal zo dat de besluitvorming over de bijdrage bij meerderheidsbesluit plaatsvindt, en een gemeente het risico loopt op die manier meer (of minder) bij te dragen heeft dan hij wil en/of voor deze gemeenten doelmatig is gelet op het belang van de samenwerking. Nadat de jaarlijkse bijdrage voor de begroting is vastgesteld, heeft de gemeenteraad geen sturingsmogelijkheden meer. Er rest enkel het instrument van verantwoording bij de jaarrekening en daarbij horende

[46] Cijfers via CBS Statline.

eindcontrole, of bij gewenste verandering invloed uitoefenen op de begroting voor het volgende jaar. Het is op deze manier een verplichte bijdrage op de begroting geworden. De daadwerkelijke controle en het budgetrecht over de door het samenwerkingsverband te besteden gelden ligt bij het algemeen bestuur. Wel kan, net als bij beleidsmatige input richting een samenwerkingsverband, gedurende het jaar gestuurd worden op de inbreng van de 'eigen' leden in het algemeen bestuur, bijvoorbeeld door vooroverleg met de wethouder. Of deze input echter iets oplevert, hangt af van de dynamiek in het samenwerkingsverband.

In een openbaar lichaam dienen de jaarstukken en de begroting conform het Besluit begroting en verantwoording (BBV) te zijn. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam beschikt over eigen vermogen, dat door de deelnemende gemeenten is ingebracht. Deze zijn echter verantwoordelijk voor de daadwerkelijke jaarlijkse financiering en de oplossing van eventuele financiële problemen (liquiditeit, budgetoverschrijding, risicoverevening etc.).

Met de recente wijziging van de Wgr is geprobeerd de financiële sturing en controle (planning- en controlecyclus) op samenwerkingsverbanden te verbeteren, vanuit het oogpunt van versterking van de democratische legitimiteit. Dit is gedaan door de begrotingscyclus van het samenwerkingsverband in de tijd meer te laten aansluiten op die van de gemeente.

Het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan en bedrijfsvoeringsorganisatie) moet voortaan uiterlijk 15 april 'de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het komende begrotingsjaar'[47] aanbieden aan de raden van deelnemende gemeenten. Op deze manier kunnen deze kaders worden meegenomen in het begrotingsproces van de gemeenten, ten behoeve van het opstellen van de voorjaarsnota. Het is de bedoeling dat langs die weg gemeenten (al dan niet samen) tijdig hun invloed kunnen uitoefenen. Het samenwerkingsverband dient eveneens uiterlijk 15 april de jaarrekening en accountantscontrole aan de raden van de deelnemende gemeenten aan te bieden. Het advies van de wetgever aan de samenwerkingsverbanden is om al eerder dan 15 april aan gemeenten inzicht te geven in de financiële voorstellen, onder het mom van hoe eerder hoe beter. Ook meerjarige kaders kunnen helpen.

De zienswijze voor de ontwerpbegroting van het samenwerkingsverband wordt verlengd van zes naar acht weken; de vastgestelde begroting dient voor 1 augustus te worden ingediend. Dit zou gemeenteraden in staat moeten stellen om beter onderling te overleggen. De uiterlijke indiening van de jaarrekening blijft op 15 juli staan vanwege de afspraken omtrent de verantwoording via SiSa.

Bovenstaande voorstellen betreffen de financiële relaties met een enkel samenwerkingsverband. Voor goede (financiële) sturing en verantwoording is het van belang om het volledige overzicht te hebben over de samenwerkingsverbanden en de gelden die daarin omgaan. De paragraaf verbonden partijen bij de begroting biedt hiertoe de mogelijkheid.

10. Financiële verhoudingen Rijk-decentrale overheden

Vanuit het perspectief van de financiële verhoudingen zijn twee vraagstukken relevant voor samenwerkingsverbanden. Bij gemeenschappelijke regelingen is er in principe sprake van een *horizontale* financiële verhouding. Het betreft immers gelijkwaardige partners en de beslissingsmacht over de besteding van de middelen ligt bij de gezamenlijke deelnemers. Intergemeentelijke samenwerking

[47] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 597, nr. 3, p. 21.

heeft echter ook op verschillende manieren gevolgen voor de *verticale* financiële verhoudingen tussen het Rijk en decentrale overheden. Het gaat dan om de bronnen waaruit regionale taken worden bekostigd in relatie tot de financiële omvang van de samenwerking.

De financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden gaan uit van een voorkeursvolgorde bij de bekostiging van taken. Deze voorkeursvolgorde houdt in dat taken bij voorkeur bekostigd moeten worden uit prijzen, heffingen, belastingen, algemene uitkering en ten slotte uit specifieke uitkeringen. De gedachte achter deze volgorde is dat prijzen en heffingen de voorkeur hebben omdat deze de afweging tussen nut en offer het dichtst bij de gebruiker leggen, waardoor een doelmatige besteding van middelen in beginsel wordt bevorderd. Bekostiging uit algemene middelen geniet de voorkeur boven specifieke uitkeringen omdat dit de slagvaardigheid van het bestuur, de democratische controle en de betrokkenheid van de burger vergroten. De vraag is of deze bekostigingsvoorkeur ook geldt bij de bekostiging van taken die door middel van intergemeentelijke samenwerking worden uitgevoerd.

Het toegenomen belang van regionale samenwerkingsverbanden is van invloed op de voorkeursvolgorde en daarmee op de financiële verhoudingen tussen het Rijk en decentrale overheden. We noemen hier drie aandachtspunten.
In de eerste plaats kan de *specifieke uitkering als bekostigingsvorm* vanuit de optiek van het Rijk voordelig zijn omdat bij de verdeling van middelen relatief gemakkelijk differentiatie kan plaatsvinden naar taak en omstandigheden van de betrokken bestuurslagen.
Een tweede aandachtspunt is de *rechtstreekse toedeling van rijksbijdragen* aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Volgens velen druist dit in tegen het principe van verlengd lokaal bestuur. De betrokkenheid van het lokale bestuur bij de intergemeentelijke samenwerking zou beter gewaarborgd zijn als de gemeenten de rijksbijdragen ontvingen en deze vervolgens overdragen aan het samenwerkingsverband. Bij de Wgr-plus is het Rijk er bewust toe overgegaan een aantal specifieke uitkeringen rechtstreeks aan het kaderwetgebied te verstrekken. Dit houdt verband met het van rijkswege verplichtende karakter van de samenwerking op een aantal beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer en economische ontwikkeling.
Sommige *centrumgemeenten* ten slotte ontvangen uitkeringen ter bekostiging van regionale voorzieningen. De bekostiging wordt gebaseerd op een veronderstelde regio waarvoor de voorziening geacht wordt werkzaam te zijn. Voor zover het daarbij louter de uitvoering van taken betreft, is hier weinig op tegen. Dat neemt niet weg dat andere gemeenten soms wel afhankelijk zijn van de wijze van uitvoering van de regeling zonder dat er sprake is van een voorgeschreven vorm van overleg. Naast de maatschappelijke opvang en de vrouwenopvang is met de Wmo 2015 de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen een goed voorbeeld. [48]

11. Toezicht

Op samenwerkingsverbanden wordt toezicht gehouden. Conform de herziening van het interbestuurlijk toezicht is de eerste lijn die van horizontale verantwoording. De gemeenteraad houdt in algemene zin toezicht door beoordelen van de verantwoording en financiën, de provincie en/of het Rijk houdt hierop tweedelijns toezicht. Interbestuurlijk toezicht op gemeentelijke samenwerkingsverbanden (openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie, gemeenschappelijk orgaan) ligt in principe bij de provincie. Als de provincie zelf deelneemt in een samenwerking, maar geen bevoegdheden overdraagt, blijft deze de functie van toezichthouder vervullen. Brengt de provincie wel bevoegdheden in,

[48] De Raad voor de financiële verhoudingen bereidt een verkenning voor over de gevolgen gemeentelijke samenwerking voor de financiële verhoudingen.

dan wordt het Rijk toezichthouder, net als in de gevallen waar dit conform het bepaalde in de Gemeentewet al zo is. Dit toezicht op samenwerkingsverbanden is, tenzij er aanleiding toe is om dit aan te scherpen of te interveniëren, dan wel in de plaats te treden, marginaal. In de recente wetswijziging van de Wgr is zijn ook deze bepalingen verduidelijkt als gevolg van de veranderingen in de Gemeentewet en Provinciewet na inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht. De betrokken (vak)minister kan, indien nodig, direct informatie ('bericht en raad') opvragen aan een samenwerkingsverband. Dit neemt niet weg dat de horizontale verantwoording en inlichtingen het belangrijkste zou moeten zijn. Dit betekent ook dat ingrijpen door de toezichthouder niet aan de orde is, tenzij er duidelijke signalen zijn dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid door de verantwoordelijke bestuurslaag wordt verwaarloosd terwijl en er zaken misgaan.

Verticaal toezicht betreft veelal kwaliteitstoezicht, met alle kenmerken van handhavingstoezicht en nazien op de naleving van de wettelijke voorschriften, bijvoorbeeld door de Inspectie Jeugdzorg. Kwaliteitstoezicht houdt in het signaleren van voor het landelijk beleid relevante ontwikkelingen (signalerend toezicht), het aanzetten tot lerend verbeteren van de kwaliteit en kwaliteitszorg (lerend toezicht), het bevorderen van de naleving van wettelijke eisen (reflectief toezicht), het beoordelen en bevorderen van het functioneren van het stelsel als geheel (stelseltoezicht), het toezicht bij calamiteiten, en het ondernemen van actie naar aanleiding van signalen van burgers en professionals.

12. Moeten of mogen

Een belangrijk onderscheid om te maken is dat tussen vrijwillige en verplichte samenwerking. Meestal bepalen gemeenten en/of provincies (en soms waterschappen) zelf of ze een samenwerkingsverband aangaan, al dan niet gedwongen door omstandigheden of druk van buitenaf. Het gros van de samenwerking tussen bestuursorganen is *vrijwillig*, wat zoveel betekent dat er geen wettelijke verplichting toe bestaat. Ook al is een samenwerking vrijwillig, er kunnen wel zeker dwingende en dringende redenen bestaan waarom bestuursorganen gaan samenwerken. Denk aan het behalen van schaalvoordelen (zowel inhoudelijk als bedrijfsmatig), vergroten van de bestuurskracht of het verbeteren van de afstemming. Ook uit een vrijwillige samenwerking vloeien vervolgens bestuurlijke en financiële verplichtingen voort. Met de decentralisaties in het verschiet komt de bestuurskracht van gemeenten onder druk. Bijvoorbeeld bij het decentraliseren van jeugdzorgtaken. Zo zullen er jeugdigen zijn die specifieke zorgbehoeften hebben of zal er sprake zijn van zware jeugdzorgproblematiek die niet altijd op lokaal niveau kan worden georganiseerd. Om dit voor belanghebbenden goed te kunnen organiseren en risico's voldoende af te dekken, vindt de regering het dan ook nodig dat gemeenten voldoende slagkracht hebben.[49] Op enkele terreinen (jeugdbescherming, jeugdreclassering en Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling) is regionale samenwerking verplicht; echter ook de overige elementen van deze gedecentraliseerde taak brengt met zich dat regionale samenwerking onontkoombaar is.

Soms zijn samenwerkingsverbanden wettelijk *verplicht*. Verplichte samenwerking houdt in dat op basis van de wet wordt bepaald dat bestuursorganen moeten samenwerken omtrent de inzet van bepaalde bevoegdheden. Hierbij kan een verplichte regio-indeling gelden of een verplichting om te samenwerken met een landsdekkende indeling, maar met vrijheid voor gemeenten om te bepalen met wie ze samenwerken. De meest bekende voorbeelden van verplichte samenwerking in de eerste categorie zijn de veiligheidsregio's en de zogeheten Wgr-plusregio's. Afhankelijk van het besluit van de Eerste Kamer hierover wordt

[49] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 684, nr. 3, p. 24.

deze laatste variant per 1 januari 2015 opgeheven. De regionale uitvoeringsdiensten, die uitvoerende taken hebben ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu zijn eveneens een vorm van verplichte samenwerking, waarbij bovendien congruentie met de veiligheidsregio's is vereist.[50] De wetsbehandeling hiervan loopt nog; in de praktijk zijn de gemeenten al van start gegaan.

Congruentie
Congruentie betekent dat bestuursorganen (vooral gemeenten) hun taken zoveel mogelijk met dezelfde partners uitvoeren, en/of dat de buitengrenzen van samenhangende samenwerkingsgebieden zoveel mogelijk overeenkomen. Zeker bij verplichte samenwerking is congruentie een aandachtspunt. De veiligheidsregio's bijvoorbeeld werden congruent gemaakt aan de (toenmalige) politieregio's. Waar het gaat om vrijwillige samenwerking kan dit anders worden bezien: zouden gemeenten niet zelf in staat moeten zijn te bepalen met wie zij samenwerken (belangenafweging waarmee de gemeente het best gediend is), ook al levert dit veel verschillende partners op?

Vanuit het Rijk zijn de afgelopen jaren wisselende signalen gegeven over het belang van congruentie. Per 2006 is de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen en goedkeuring van provincies bij samenwerking van gemeenten, geschrapt. Zowel de invoering van deze bepaling begin jaren 1990 als de opheffing ervan hing samen met de discussie over regionaal bestuur via de Wgr, regionale problematiek en een daadkrachtige aanpak daarvan – een vraagstuk wat nog steeds speelt.[51] Als gevolg van de sinds 2006 nog steeds groeiende omvang (financieel en beleidsmatig) van gemeentelijke taken in een samenwerkingsverband (mede vanwege Rijksbeleid), is de discussie over congruentie en regionale samenwerking opnieuw opgelaaid.

[50] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 872, nr. 3, p. 18.
[51] Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 008, nr. 3.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

II. Democratische legitimiteit

Behalve de aansturing en controle, financiën en risico's is het thema van democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden één van de belangrijkste algemene discussiepunten over deze bestuursvorm. Het is bovendien de kern van het verzoek dat door de Tweede Kamer aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gericht. Een veel gehoord bezwaar tegen regionale samenwerking is dat de democratische legitimiteit ervan onvoldoende is.

Wat is echter de betekenis van begrippen als democratie, legitimiteit en daarmee van democratische legitimiteit? Die vraag laat zich nog niet zo simpel beantwoorden. Democratische legitimiteit is een begrip dat vele aspecten kent.[52] Over beide begrippen bestaat veel wetenschappelijke discussie. Om enig houvast te krijgen worden in dit hoofdstuk daarom eerst de begrippen democratie en legitimiteit op hoofdlijnen verkend.

1. Vormen van democratie

   'Wij hebben een staatsvorm die niet een kopie is van de instellingen van onze naburen. In plaats van anderen na te bootsen, zijn wij juist een voorbeeld voor hen. Onze staatsvorm heet een democratie, omdat ze in handen is van velen en niet van enkelen. In persoonlijke geschillen verzekeren onze wetten gelijk recht aan allen en de publieke opinie eert een ieder die zich door iets onderscheidt in het openbare leven boven anderen, niet om de klasse, waartoe hij behoort, maar om zijn waarde alleen. Armoede is voor niemand die de staat van nut kan zijn een beletsel, hoe gering zijn aanzien ook is.'

Volgens de overlevering is dit citaat uit Perikles' lijkrede de oudst opgetekende definitie van democratie. Het wezen van de democratie is in al die eeuwen niet veranderd.

Het oude Athene was een vorm van directe democratie waar het volk rechtstreeks invloed had op het bestuur. Directe democratie in de moderne betekenis van het woord duidt op instrumenten waarbij opnieuw de deelnemers direct de uitkomst van bestuur of beleid beïnvloeden zonder de tussenkomst van een parlement. Voorbeelden zijn het bindend referendum en het volksinitiatief.

De Oostenrijkse econoom Schumpeter beschouwde een bestuursvorm democratisch als er regelmatige, vrije en eerlijke verkiezingen zijn.[53] In die zin gaat democratie over wilsuiting, via participatie in de keuze van volksvertegenwoordigers wordt het openbaar bestuur gelegitimeerd. Een samenleving waarin groepen worden uitgesloten van politieke participatie zal door weinigen democratisch worden genoemd. Omgekeerd hoeft het niet participeren van groepen nog niet te leiden tot een ondemocratische samenleving. Ook mensen die niet stemmen kunnen hun bestuur als democratisch en gelegitimeerd beschouwen.

Het beginsel democratische legitimiteit bestaat volgens Bovens en Scheltema[54] uit drie delen:

1. de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht: burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen.

[52] Voor een verkenning van verschillende theorieën en benaderingen van het begrip legitimiteit, zie Bokhorst, 2014.
[53] Schumpeter, 1942.
[54] Bovens en Scheltema, 1999, p. 141-142.

2. de eis van democratische sturing: vertegenwoordigende lichamen moeten richting kunnen geven aan het overheidsoptreden.
3. de eis van democratische verantwoording: vertegenwoordigende lichamen moeten in staat zijn om het overheidsoptreden te controleren en betrokkenen te vragen hierover verantwoording af te leggen.

Nederland is te kenmerken als een indirecte, representatieve democratie: het volk kiest zijn eigen vertegenwoordigers die namens hen beslissingen nemen en het bestuur controleren. Hoewel zij hun eigen verantwoordelijkheid hebben (volksvertegenwoordigers stemmen zonder last), eist de hedendaagse democratie dat wetgeving en beleid responsief is, dat wil zeggen in overeenstemming met de wens van de burger.

Burgers en maatschappelijke organisaties kunnen ook op andere manieren (politiek) participeren. Vooral op lokaal niveau is een tendens te zien naar burgers die rechtstreekse zeggenschap in lokale aangelegenheden naar zich toe trekken. Inwoners pakken maatschappelijke problemen gezamenlijk aan of organiseren zelf vormen van deliberatieve democratie, bijvoorbeeld volgens het lotingsprincipe van de G1000, en omzeilen zo het principe van de representatieve democratie. Dit is van invloed op de rol van de overheid én de politiek, zo schreef de Raad eerder in zijn advies *Loslaten in vertrouwen*.[55]

Verlengd lokaal bestuur
Samenwerking tussen (gemeentelijke) bestuursorganen wordt aangeduid als verlengd lokaal bestuur. Volgens de wetgever betekent dit 'dat de samenwerkingsverbanden institutioneel en beleidsmatig zijn geworteld in de gemeenten en daaraan hun taakopdracht en hun democratische legitimatie ontlenen.'[56] Om die reden stemmen de leden van het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband met last; zij hebben geen vrije meningsvorming zoals in algemeen vertegenwoordigende organen (Staten-Generaal, gemeenten, provincies (waterschappen)) het geval is en waar het stemmen met last (grond)wettelijk is uitgesloten. Op deze wijze wordt benadrukt dat het bij samenwerkingsverbanden niet om de bestuurlijke hoofdstructuur, maar om een afgeleide daarvan gaat (het *verlengd* lokaal bestuur). De vraag is echter of dit recht doet aan de gegroeide praktijksituatie, vanwege het toenemend belang van samenwerking en de steeds beleidsrijkere taken in de samenwerkingsverbanden. Als regionale samenwerking op deze manier vanuit het perspectief van democratie wordt beschouwd, lijkt de burger buiten beeld te blijven – terwijl het om zijn belangen zou moeten gaan.

De mate van lastgeving vanuit gemeenten aan het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband kan verschillen. Gemeenten kunnen hun vertegenwoordigers enige vrije oordeelsruimte laten, of een strikte opdracht meegeven (mandaat), al dan niet met het verzoek om ruggespraak. De vraag is wat het beste werkt: enige vrije ruimte geeft de mogelijkheid om standpunten aan te passen naar aanleiding van de discussies in het samenwerkingsverband en aldus makkelijker compromissen te sluiten. Strakkere vormen van afspraken (al dan niet expliciet mandaat) doen recht aan het politieke primaat van deelnemende gemeenten maar kunnen eenvoudiger leiden tot patstellingen of door besluitvorming bij meerderheid geen effect sorteren.

In geval van samenwerking tussen bestuursorganen bestaat er een voorkeur voor samenwerking op basis van publiekrecht, juist omdat democratische legitimiteit dan beter geregeld is omdat zowel in de Gemeentewet (Provinciewet) als in de Wgr democratische waarborgen als verantwoording, inlichtingen en toezicht in

[55] Raad voor het openbaar bestuur, 2012.
[56] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 597, nr. 3, p. 13.

algemene zin zijn geregeld. Tegelijkertijd houdt het primaat van verlengd lokaal bestuur een beperking in van de invulling van het democratieconcept: er is wel sprake van sturing van het overheidsoptreden, en van verantwoording en controle, maar er vinden géén algemene rechtstreekse verkiezingen plaats.[57]

2. Aspecten en objecten van legitimiteit

Een samenleving kan niet functioneren zonder een legitieme overheid. Het ministerie van BZK noemt in haar Strategische kennisagenda 2010-2015[58] acceptatie, vertrouwen en tevredenheid als aspecten van legitimiteit. Deze aspecten vertonen enige overlap, maar leveren relevante invalshoeken op om naar legitimiteit te kijken. Tevredenheid wordt doorgaans geassocieerd met de prestaties van overheid; bij acceptatie gaat het over de vraag onder welke voorwaarden burgers het gezag van de overheid aanvaarden. Bij vertrouwen staat de vraag centraal of burgers er op vertrouwen dat de overheid het goede doet. Dit vertrouwen is mede gebaseerd op ervaringen uit het verleden.

De Legitimiteitsmonitor[59] die in opdracht van BZK is opgesteld besteedt aandacht aan en *objecten* van legitimiteit: aan wie of wat wordt legitimiteit toegekend of onthouden? Objecten van legitimiteit worden onderscheiden langs drie hoofdlijnen:

- *Systeem*: het politiek-bestuurlijk systeem, het democratisch bestuur en het openbaar bestuur in algemene zin; het systeem dat de 'gezaghebbende waardetoedeling' in banen leidt.
- *Actoren*: gezagdragers en gezagdragende instituties; functionarissen en collectieve actoren die met 'officieel' gezag bekleed zijn in het openbaar bestuur.
- *Beleidshandelen*: beleid, waaronder regelgeving, op verschillende terreinen – de zorg, de economie, de opsporing, et cetera – dat de 'gezaghebbende waardetoedeling' concreet maakt.

Bij een beoordeling van de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden gaat het vooral om de systeemlegitimiteit (klopt het bestuurlijke model van samenwerking vanuit het perspectief van democratische legitimiteit) en om beleidslegitimiteit. Met beleidslegitimiteit wordt hier bedoeld: sluiten de wensen en voorkeuren van gemeenten én burgers voldoende aan bij de besluitvorming en het beleid zoals dat vanuit de samenwerking wordt vormgegeven.

3. Soorten democratische legitimiteit

David Easton stelde in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw op basis van empirisch onderzoek dat legitimiteit wordt bereikt door a: effectief te zijn, b: dingen te doen die burgers belangrijk vinden, c: zorgvuldig te handelen.[60] De politicoloog Fritz Scharpf maakt een conceptueel onderscheid tussen verschillende soorten van democratische legitimiteit: *input*-, *troughput*- en *outputlegitimiteit*.[61]

Zijn *input*georiënteerde theorie waardeert de legitimiteit van een politiek systeem naar de wijze waarop deze een uitdrukking vormt van de wil van het volk of de politieke gemeenschap. Vanuit het inputperspectief zijn politieke keuzes legitiem wanneer deze de algemene wil weerspiegelen. In dit perspectief staan de burgers centraal. Bij inputlegitimiteit gaat het er om dat belangentegenstellingen op een zinvolle en democratische wijze leiden tot regelgeving en beleid. Het begrip inputlegitimiteit wordt vaak uitgelegd als *government **by** the people*.

[57] Vergelijk Traag, 1993
[58] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, april 2010, p. 11-12.
[59] Hendriks e.a., september 2013.
[60] Vergelijk Easton, 1953 en 1965.
[61] Scharpf, 1970.

Verwant aan inputlegitimiteit is *throughput*legitimiteit. Dit concept verwijst naar de kwaliteit van het proces waarmee besluitvorming tot stand komt. Niet de input of de uitkomsten, maar de transparantie, kenbaarheid en voorspelbaarheid van structuren en procedures staat hierbij voorop. In deze vorm van proceslegitimiteit zijn de billijkheid, redelijkheid en rechtmatigheid van het besluitvormingsproces zelf de voornaamste bron van legitimiteit. Procedurele vormen van legitimiteit hebben steeds te maken met *checks and balances* in en ordentelijkheid van het besluitvormingsproces.

Ten slotte zijn theorieën die legitimiteit waarderen aan de hand van de door het systeem geleverde prestaties, de *output*. Daarbij draait het om zaken als de onbetwistheid van de macht, het gemeenschappelijk goed en het economisch welzijn. De output van een politiek systeem moet steeds een bijdrage leveren aan deze categorieën. Vanuit het outputperspectief zijn politieke keuzes legitiem wanneer deze effectief het algemeen welzijn bevorderen. Bij outputlegitimiteit is de vraag of op redelijke termijn tot de voor betrokkenen gewenste resultaten kan worden gekomen. Outputlegitimiteit krijgt vaak het etiket *government **for** the people*.

Aan de soorten democratische legitimiteit die Scharpf onderscheid is een vierde vorm toe te voegen: *feedbacklegitimiteit*. Deze vorm bestaat uit twee democratische eisen: verantwoording en terugkoppeling. Bij verantwoording wordt aan democratische organen en kiezers over de uitoefening van publieke bevoegdheden en de besteding van publieke middelen rekenschap afgelegd. Verantwoording versterkt de democratische legitimiteit omdat het bijdraagt aan de mogelijkheden om het overheidsoptreden te beoordelen en zo nodig bij te sturen.[62] Bij terugkoppeling gaat het om een goede verwerking van signalen uit de omgeving en een goede vormgeving van de relatie met belanghebbenden. De feedbacklegitimiteit wordt bepaald door de wijze waarop er verantwoording wordt afgelegd over de uitkomst van het besluitvormingsproces en de kwaliteit van de terugkoppeling.

Schematisch kan het begrip democratische legitimiteit als volgt worden weergegeven:

Democratische legitimiteit			
Inputlegitimiteit	Throughput-legitimiteit	Output-legitimiteit	Feedback-legitimiteit
Participatie	Politiek primaat	Effectiviteit en efficiëntie	Verantwoording
Representatie	Controle en kaderstelling	Responsiviteit	Terugkoppeling

[62] Bovens en Schillemans, 2009.

Datum
19 januari 2015

Kenmerk
2015-0000015018

Literatuur

Bokhorst, A.M., *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag, 2014.*

Bovens, M.A.P., en M. Scheltema, *Rechtsstatelijke redeneerpatronen,* in Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Over publieke en private verantwoordelijkheden,* 1999.

Bovens, M.A.P., en T. Schillemans, *Handboek publieke verantwoording,* 2009.

Boogers, M.J.G.J.A., Co-referaat bij Rob-lezing *'De centralisatie in openbaar besturen',* november 2014.

Dool, L. T. van den, en L. Schaap, *Verkenning naar lichte vormen van gemeentelijke samenwerking. Eindrapportage,* in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, april 2013

Dool, L. T. van den, en L. Schaap, *Intergemeentelijke samenwerking: Het kan ook licht. Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking*. Bestuurskunde, 23(1), 65-7, 2014.

Easton, D., *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, 1953.

Easton, D., *A Systems Analysis of Political Life,* 1965.

Hendriks, F., J. van Ostaaijen, K. van der Krieken en M. Keijzers, *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013. Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*, september 2013.

Herweijer, M., en M.J. Fraanje, *Samen werken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*, 2011.

Herweijer, M., en M.J. Fraanje*, Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?,* in: *Bestuurswetenschappen, nr. 3,* 2013.

Korsten, A.F.A., B.L. Becker en T. van Kraaij, *Samenwerking beproefd. Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*, 2006.

Laar, S. van de, *Samen sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*, 2010.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Berenschot, *Samenwerking tussen decentrale overheden: een nadere analyse van samenwerking op grond van gemeenschappelijke regelingen*, 2010.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Investeren in legitimiteit. Strategische kennisagenda van BZK 2010-2015*, april 2010.

Raad voor het openbaar bestuur, *Legio voor de regio. Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken*, februari 2003.

Raad voor het openbaar bestuur, *Bestuur op maat. Advies over middenbestuur*, november 2006.

Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, februari 2010.

Raad voor het openbaar bestuur, *Het einde van het blauwdrukdenken*, april 2010.

Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving,* december 2012.

Raijmakers, L.M., *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke.* Dissertatie Universiteit Leiden, 2014.

Rekenkamer Oost-Nederland, *Sturing en toezicht op gemeenschappelijke regelingen*, november 2014.

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, *Grip op samenwerking?*, oktober 2014.

11e ROB lezing door Wim van de Donk, *De centralisatie in openbaar besturen. Over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities*, 12 november 2014.

Scharpf, F., *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung.* Konstanzer Universitätsreden 25. Constance: Universitätsverlag, 1970.

Schumpeter, J.A., *Capitalism, socialism and democracy,* 1942.

Steegh, J., *Democratisch geld(t) – Een verkenning naar democratische legitimiteit en financiële arrangementen bij gemeenschappelijke regelingen*, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2010.

Traag, J.M.E., *Intergemeentelijke samenwerking: democratie of verlengd lokaal bestuur?,* 1993.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 008, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 28 750, nr. 52.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 81.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 59.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 597, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 161 (gewijzigde motie).

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 872, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 000 VII, nr. 7.

VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Intergemeentelijke samenwerking toegepast. Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen*, oktober 2013.

Bijlage 1 | Motie Bergkamp en adviesaanvraag minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
19 januari 2015

Kenmerk
2015-0000015018

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

33 841 **Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)**

Nr. 134 **MOTIE VAN HET LID BERGKAMP**
Voorgesteld 23 april 2014

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat er door de decentralisaties in het sociaal domein een stapeling van regionale samenwerkingsverbanden dreigt;

voorts constaterende dat zeven van de tien gemeenteraadsleden van mening zijn dat regionale samenwerkingsverbanden een bedreiging vormen voor de lokale democratie;

verzoekt de regering, in overleg te treden met de Raad voor het openbaar bestuur voor het verrichten van onderzoek naar de vraag hoe de democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden waar gemeenten onderdeel van moeten uitmaken voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein. kan worden gewaarborgd, en de Kamer over de uitkomsten van dat overleg voor het zomerreces te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Bergkamp

kst-33841-134
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

Datum
19 januari 2015

Kenmerk
2015-0000015018

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland

Directoraat Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
Bestuur, Democratie en Financiën

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.minbzk.nl

Contactpersoon
Paul Guldemond
paul.guldemond@minbzk.nl

Kenmerk
2014-0000328711

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Datum 27 juni 2014
Betreft Adviesaanvraag democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden

Geachte raad,

Bij motie (Kamerstukken 33 841, nr. 161) heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om in overleg te treden met uw raad ten behoeve van het uitvoeren van een onderzoek naar de vraag 'hoe de democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden waar gemeenten onderdeel van moeten uitmaken voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein kan worden geborgd'. Op basis van ambtelijk contact over dit verzoek van de Kamer, stuur ik u hierbij deze adviesaanvraag, waarmee ik graag invulling geef aan het verzoek van de Kamer.

Achtergrond
De door de Kamer aangenomen motie gaat specifiek in op de democratische legitimiteit bij regionale samenwerkingsverbanden voor de uitvoering van te decentraliseren taken in het sociaal domein. De vragen die de Kamer hierover heeft, komen ook terug in een bredere discussie over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Het belang van samenwerkingsverbanden is voor gemeenten de laatste jaren namelijk toegenomen. Uit cijfers van het CBS blijkt dat gemeenten in 2005 6% van hun begroting uitgaven aan samenwerkingsverbanden. In 2010 was dit gestegen tot bijna 14%. Ook zijn er met enige regelmaat signalen dat raadsleden het moeilijk vinden overzicht te bewaren over en te sturen op de taken die in samenwerkingsverbanden zijn belegd. Mogelijk ingegeven door de spanning tussen de mogelijkheid om via de samenwerking meer kwaliteit te leveren voor de inwoners en tegelijkertijd daarbij een deel van autonomie te verliezen.
Dit alles roept de vraag op wat een verdere toename van het aantal samenwerkingsverbanden (in het sociaal domein) voor effect heeft op het vermogen van gemeenteraden om ten aanzien van de in samenwerkingsverbanden belegde taken, adequaat invulling te geven aan hun rollen. De Kamer zoomt hierbij in op het aspect van democratische legitimiteit bij regionale samenwerking in het sociaal domein en hoe die te borgen. Het vraagstuk speelt echter in meerdere beleidsdomeinen en het wordt ook betrokken in discussies over opschaling en bestuurskracht. In deze adviesaanvraag verzoek ik uw raad dan ook om dit om de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden in het sociale domein in deze bredere context te

beschouwen.

Datum
27 juni 2014

Kenmerk
2014-0000328711

Adviesverzoek
Tegen de hierboven geschetste achtergrond zou ik uw raad willen verzoeken om mij te adviseren over hoe de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden kan worden geborgd, waarbij u in ieder geval ingaat op de samenwerkingsverbanden in het sociale domein. Verder geef ik u in overweging om in uw advies een overzicht te geven van relevante wetenschappelijke inzichten en ervaringen van bestuurders op dit terrein. Tevens verzoek ik u in uw advies in ieder geval ook stil te staan bij de hieronder geformuleerde vragen over dit onderwerp.

Wat moet worden verstaan onder democratische legitimiteit bij samenwerking?
In de discussies over democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden lijken verschillende definities van het begrip door elkaar te lopen. De formeel-juridische democratische legitimiteit, die bij publiekrechtelijke samenwerking, geborgd is in de Wet gemeenschappelijke regelingen, leidt zelden tot discussie. Wanneer de democratische legitimiteit ter discussie staat, gaat het doorgaans om de vraag of besluiten van samenwerkingsverbanden aansluiten bij de wensen van deelnemende gemeenten en of er draagvlak voor is bij deze gemeenten. Anders gezegd: of de deelnemende gemeenten en hun raden de facto invloed kunnen uitoefenen op de koers van het samenwerkingsverband en of zij zich verantwoordelijk voelen voor de door het verband uitgevoerde taken en hierover reëel verantwoording kunnen afleggen aan hun burgers. Daarbij rijst soms ook de vraag of onderscheid te maken is in hoe dit in de praktijk functioneert en hoe het beleefd wordt door betrokken bestuurders en politici?

Welke factoren beïnvloeden de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden?
Ter verklaring van het vermeende gebrek aan democratische legitimiteit worden verschillende factoren aangedragen, zoals bijvoorbeeld het aantal deelnemende gemeenten, de hoeveelheid samenwerkingsverbanden, het soort taken dat is ondergebracht in een samenwerkingsverband, het al dan niet verplichte karakter van de samenwerking en de mate waarin sprake is van congruentie tussen samenwerkingsverbanden. Is aan te geven welke factoren nu echt van invloed zijn? Kunt u daarbij in het bijzonder ingaan op eventuele verschillen tussen verplichte en vrijwillige samenwerking en tussen congruente en incongruente samenwerking?

Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op basis van het onderzoek?
Zoals hierboven aangegeven, zijn de vragen over democratische legitimiteit bij samenwerkingsverbanden, de aanleiding deze adviesaanvraag. Ik zou u daarom willen vragen welke aanbevelingen u hebt.

De Tweede Kamer heeft in de genoemde motie aangegeven graag in september 2014 geïnformeerd te willen worden over de uitkomsten van het gevraagde overleg tussen regering en uw raad. In dat kader verneem ik graag van u op welke termijn u tot het gevraagde advies zou kunnen komen.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk

Datum
19 januari 2015

Kenmerk
2015-0000015018

Bijlage 2 | Geraadpleegde personen

Tom Cammelbeeck	Coördinerend juridisch Specialist	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Peter Castenmiller	Adviseur / onderzoeker	PBLQ
Douwe Jan Elzinga	Hoogleraar staatsrecht	Universiteit Groningen
Hans Engels	Hoogleraar staatsrecht	Universiteit Groningen
Rob de Greef	Docent / onderzoeker staats- en bestuursrecht	Vrije Universiteit
Michiel Herwijer	Hoogleraar bestuurskunde	Radbout Universiteit Nijmegen
Julien van Ostaaijen	Bestuurskundig onderzoeker	Universiteit van Tilburg
Linze Schaap	Universitair hoofddocent	Universiteit van Tilburg
Wijnand de Vries	Senior beleidsmedewerker	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bijlage 5 | Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorzitter
De heer prof. drs. J. Wallage, honorair hoogleraar Transities in het Openbaar Bestuur aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Vice voorzitter
Mevrouw drs. J.W. Möhring MMC, zelfstandig adviseur.

Leden
De heer prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers, bijzonder hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente en senior adviseur bij BMC.

De heer L.J.P.M. Frissen, oud-commissaris van de koningin Limburg en waarnemend burgemeester van Schinnen.

Mevrouw dr. S.L. de Lange, universitair hoofddocent bij de afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam.

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar Vergelijkende Politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

De heer prof. mr. dr. R. Nehmelman, hoogleraar Publiek Organisatierecht aan de Universiteit Utrecht.

De heer dr. M. Schoenmaker, burgemeester van Gouda.

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper, waarnemend burgemeester van Bussum en voorzitter van het bestuurlijk overleg ‘Samen werkt beter’.

Waarnemend lid
De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf Hoogheemraadschap van Delfland en voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen.

Tijdelijk lid
De heer drs. Ch.J. Kalden, oud-directeur van Staatsbosbeheer en voormalig secretaris-generaal van het ministerie van LNV.