

# **DEMOCRATISCH GELD(T)**

*Een verkenning naar democratische legitimiteit en financiële arrangementen  
bij gemeenschappelijke regelingen*

## **0. SAMENVATTING**

[wordt ingevuld met de sheets van de presentatie waarmee dit rapport zal worden gepresenteerd aan de medewerkers en de leiding van de programmadirectie Krachtig Bestuur]

## 1. AANLEIDING EN OPDRACHT

Voor de periode 1 augustus – 1 november 2010 heeft mevrouw drs. B. Steenberg, directeur van het Programma Krachtig Bestuur bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder: BZK) mij gevraagd een verkenning te doen naar twee aspecten van bestuurlijke regionale samenwerking in Nederland (in het bijzonder van gemeenten):

- hoe zit het met de democratische legitimiteit van die samenwerking en
- welke financiële arrangementen worden daarbij gehanteerd of zouden kunnen worden gehanteerd?

Eind juli bestond de gefundeerde verwachting dat in het regeerakkoord van het volgende kabinet (van welke signatuur en samenstelling ook) nieuwe taken aan gemeenten worden opgedragen die het gros van die gemeenten niet zelfstandig zal kunnen uitvoeren. Dat vormde de aanleiding voor deze opdracht; deze verwachting is uitgekomen. Dat heeft consequenties voor de verantwoordelijkheden van het ministerie van BZK, dat immers staat voor “een goed functionerend openbaar bestuur”, zoals de missie van het departement vermeldt. In het akkoord van het nieuwe kabinet staan inderdaad zware nieuwe taken genoemd die naar gemeenten (soms ook naar provincies) zullen worden gedecentraliseerd. Er staan echter nog meer voornemens geformuleerd die voor de advisering in het kader van deze verkenning relevant zijn. Om die reden wordt daar in § 2 nader op ingegaan.

Voor de uitvoering van de verkenning zijn twee opdrachten geformuleerd die als bijlage 1 bij dit rapport zijn opgenomen. De kern daarvan is het volgende:

Wat **democratische legitimiteit** betreft is de hoofdvraag **wat de problemen en bijbehorende oplossingen zijn rondom de democratische legitimatie van (intergemeentelijke) samenwerkingsverbanden, met bijzondere aandacht voor de positie van gemeenteraden.**

De onderliggende deelvragen zijn:

- Welke verschillende invalshoeken zijn er om naar democratische legitimiteit te kijken vanuit het oogpunt van: raadsleden, griffiers, burgemeesters en wethouders, gemeentesecretarissen, projectleiders bij gemeenten en regiosecretarissen?
- Wat wordt in de praktijk gedaan om gemeenteraden meer bij intergemeentelijke samenwerking te betrekken en wat zijn hierbij de succes- en faalfactoren?
- Wat zijn andere vormen van versterking van democratische legitimiteit dan versterking van de positie van de gemeenteraden?

Wat **financiële arrangementen** betreft is de hoofdvraag **wat de kosten en de baten zijn van samenwerkingsverbanden**, met andere woorden: levert samenwerking wat op? Hier zijn de onderliggende deelvragen:

- Wat is bekend over de kosten en baten van samenwerkingsverbanden in de praktijk?
- Wat zijn de bepalende factoren voor deze kosten en baten?
- Hoe ontwikkelt de verhouding van kosten en baten zich in de loop van de tijd?
- Hoe is nu de wisselwerking tussen begrotingscyclus van deelnemende gemeenten en samenwerkingsverbanden? Wat zijn sterke en zwakke punten?
- Is het mogelijk om een ‘tool’ voor ex ante kostenbaten inschatting te maken voor samenwerkingsverbanden?

Aan de hand van deze set vragen heb ik voor beide onderwerpen een plan van aanpak opgesteld, dat door de opdrachtgever akkoord is bevonden. Deze zijn in bijlage 2 toegevoegd.

Conform plan van aanpak is in de loop van de verkenning met velen binnen en vooral buiten het departement van BZK over beide vraagstukken gesproken, meest in individuele vraaggesprekken, soms in groepsverband. Ook is op 22 oktober 2010 voor het tweede onderwerp een workshop gehouden. Voor democratische legitimiteit kon de geplande workshop helaas geen doorgang vinden. Ze is vervangen door een nadere ‘virtuele’ consultatie van een groep deskundigen. Deze verkenning is het resultaat van opdracht, plan van aanpak, gesprekken en workshop. Hier en daar klinkt onvermijdelijk ook mijn eigen bestuurlijke ervaring door. Maar zonder de medewerking en openhartigheid van velen in en buiten mijn bestuurlijke netwerk had deze verkenning nooit tot stand kunnen komen. Niet alleen de geïnterviewden hebben de basis geschapen voor dit rapport, bijzondere dank geldt de drie medewerkers van BZK die me hebben ondersteund bij deze verkenning: Anneke de Jonge, Geertje Kelekçi en Marianne Matser. Dank aan allen die hebben willen meewerken!

## 2. HET REGEERAKKOORD

De verwachting dat zware nieuwe taken op gemeenten af zouden komen, de aanleiding voor deze verkenning, is uitgekomen. Daarmee is het resultaat van de verkenning naar verwachting relevant voor de keuzes die het departement van BZK de komende tijd zal moeten maken ter uitvoering, invulling en interpretatie van dat akkoord.

In bijlage 3 is een selectie opgenomen van de passages in het regeerakkoord die naar mijn mening relevant zijn voor deze verkenning. De belangrijkste passages zijn:

*Wat de bestuursstructuur betreft:*

“Het bestuur zal worden georganiseerd vanuit de principes “Je gaat erover of niet”.

- Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen beperken zich tot hun kerntaken
- Taken van het bestuur worden op een zo dicht mogelijk bij de burger gelegen niveau gelegd.
- Per terrein zijn ten hoogste twee bestuurslagen betrokken bij hetzelfde onderwerp.
- Het kabinet komt met voorstellen tot afschaffing van de WGR+ en deelgemeenten c.q. deelgemeenteraden.”

*Wat decentralisaties betreft, waarbij intergemeentelijke samenwerking wordt geraakt:*

1. “In lijn met het advies van de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, worden gefaseerd alle taken op het gebied van jeugdzorg overgeheveld naar de gemeenten.
  - De Centra voor Jeugd en Gezin die inmiddels gerealiseerd zijn, zullen bij de overheveling naar de (samenwerkende) gemeenten gaan dienen als front office voor alle jeugdzorg van de gemeenten.”
2. “Overhevelen functies dagbesteding en begeleiding naar de wet maatschappelijke ondersteuning”
3. “Er komt een nationale politie onder verantwoordelijkheid van de minister die belast is met de zorg voor veiligheid. De minister wordt eindverantwoordelijk voor het beheer. Er komen tien politieregio’s waarbij de grenzen van de tien arrondissementen van de gerechtelijke kaart leidend zijn. “
4. “Het kabinet wil toe naar één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, die de WWB, Wajong en de WSW hervormt. Hierdoor kunnen de gemeenten meer mensen laten participeren, budgetten gericht en effectiever inzetten en kosten besparen.”

Kern is, dat CDA en VVD vinden dat bestuurlijke structuren moeten worden vereenvoudigd en de overheid zich tot zijn kerntaken moet beperken. Ook de regeringsverklaring spreekt over het terugdringen van de ‘bestuurlijke drukte’. Het is niet zonder meer duidelijk of de fracties voor of tegen samenwerking van gemeenten zijn. Maar “je gaat erover of niet” kan wel worden uitgelegd als: samenwerken kan, maar maak het niet te ingewikkeld. Dat pleit voor heldere verhoudingen en versterking van het karakter van lokaal bestuur van samenwerkingsverbanden.

Tevens is duidelijk dat er inderdaad forse nieuwe taken op gemeenten (en deels ook op provincies) afkomen, waarbij voorspelbaar vele gemeenten die taken niet zelfstandig zullen kunnen uitvoeren, althans niet tegen acceptabele maatschappelijke kosten. Terugleggen bij provincies is geen optie, resteert samenwerking. Dat maakt de democratische legitimiteit extra belangrijk en vereist heldere financiële arrangementen. Daar gaat deze verkenning over.

### 3. INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING: IETS OM JE DRUK OVER TE MAKEN?

De beginvraag is natuurlijk: waarom zouden gemeenten (en andere overheden) samenwerken? Als er niet (in formele zin) wordt samengewerkt kan de legitimiteit ook niet ter discussie staan, dan is gewoon de eigen raad het democratisch sturende (kaderstellende) en controlerende orgaan, het college de voorbereider en uitvoerder. Betrokkenheid van burgers en bedrijven is dan eenvoudig te regelen – voor wie wil. Horizontale verantwoording is geregeld of zelf te regelen, voor de verticale verantwoording gelden heldere regels.

Toch wordt er in bestuurlijk Nederland op grote schaal samengewerkt. Daarvoor gelden uiteenlopende motieven, die invloed hebben op de vraag of de legitimiteit ter discussie staat en hoe met financiële afspraken om te gaan.

- Allereerst geldt, dat samenwerking geboden is, omdat het maatschappelijke vraagstuk waarop wordt samengewerkt een andere schaal kent dan de gemeente zelf. Dat geldt voor bijv. grootschalige ruimtelijke en mobiliteitsvragen en straks ook voor veel aspecten van jeugdzorg. Het is daarbij belangrijk te constateren dat de schaal van maatschappelijke vraagstukken een opwaartse tendens kent. Deze tendens heeft ten grondslag gelegen aan de schaalvergroting van gemeenten - in 1945 nog meer dan 1100, nu 430. Ondanks deze enorme areaalvergroting en verhoging van het gemiddelde aantal inwoners, blijkt de maatschappelijke schaalvergroting nog sneller te gaan. Het stijgende verwachtingspatroon ten opzichte van de overheid (meer kwaliteit vereist) versterkt deze tendens. Dat noopt tot (nog) meer samenwerking;
- Er bestaan overheidstaken die zo specialistisch zijn dat (vooral kleinere) gemeenten ze niet zelfstandig kunnen uitvoeren. Ze hebben de expertise niet in huis en kunnen die ook niet aantrekken. Epidemiologische kwesties of dat ene petrochemische bedrijf kan de gemeente waarin het speelt niet goed aanpakken of begeleiden;
- Ten slotte wordt samenwerking gezocht om redenen van doelmatigheid. Iedere gemeente kan wel voor de eigen ICT zorgen, de eigen belastingen innen of een eigen sociale dienst in stand houden, maar samen met anderen kan dat beslist professioneler en doorgaans ook goedkoper (samenwerking op bedrijfsvoering en/of uitvoering).

De mate waarin samenwerking onvermijdelijk is neemt in deze reeks af. Het ligt voor de hand dat de democratische legitimiteit belangrijker wordt naarmate de taak gevoeliger is, meer op burgers en/of bedrijven gericht en kostbaarder. Een gezamenlijke inkooporganisatie of inzamelingsdienst hoeft minder op de vingers gekeken te worden dan een milieudienst waaraan alle milieutaken zijn gedelegeerd of een regio met zware ruimtelijke ordeningsbevoegdheden. Dat democratische legitimiteit belangrijk is als meerdere motieven in het spel zijn is dan evident. Het geldt zeker wanneer de samenwerking in beginsel het hele scala omvat van gemeentelijke taken, zoals bij samenwerkingsmodellen als Samen En Toch Apart (SETA) en het ‘TenBoer-model’.

Dat heeft consequenties voor de vorm waarin samengewerkt kan worden. Niet alleen bepaalt de gemeentewet dat samenwerking anders dan in publiekrechtelijke vorm ‘bijzonder aangewezen’ moet zijn (artikel 160, tweede lid). Daaruit volgt dat in beginsel alleen in een gemeenschappelijke regeling samengewerkt kan worden, mits de toezichthoudende provincie dat ook vindt en er bij zijn toezicht naar handelt<sup>1</sup>. Is er toch een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm in het leven geroepen, dan beperkt de democratische controle van de gemeenteraad zich formeel gezien tot de paragraaf ‘verbonden partijen’ van de gemeentebegroting (gemeentewet artikel 212, BBV artikel

<sup>1</sup> Wijziging van dit artikel is in voorbereiding waarmee de voorkeur voor het publiekrecht vorm wordt geschrapt. Artikel 160-2 gw is recent door Noord-Holland ingezet om privaatrechtelijke inbedding van een belastingssamenwerking rond Haarlem te blokkeren

1, artikel 20 modelverordening VNG). Het veld van de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen onttrekt zich goeddeels aan het oog van zowel de gemeenteraad als de provincie als toezichthouder, terwijl de rijksoverheid daar al helemaal geen zicht meer op heeft. Dat is nog eens reden te meer om met deze rechtsvormen terughoudend te zijn; in ieder geval is er altijd een legitimiteitsvraag die moeilijk te beantwoorden is. Dat neemt niet weg dat bij verschillende respondenten een instinctmatige voorkeur voor private en informele vormen bestaat: minder regeltjes, geen gedoe, meer samenwerkingsbereidheid, juist omdat het geen juridisch regeling is. Mijns inziens kan echter de vraag worden gesteld of deze houding, vanuit de uitvoeringspraktijk begrijpelijk, dat ook vanuit democratisch oogpunt is. Gebrekkige transparantie kan er toe leiden dat ‘weeffouten’ te laat ontdekt worden, de schade die daaruit voortvloeit komt voor rekening van de belastingbetaler. Het ministerie van BZK mag zich daarom afvragen of zij deze houding wil voeden.

Toch schrijf ik verder slechts over publiekrechtelijke samenwerking. Weliswaar bestaan er op de terreinen waarop de legitimiteitsvraag prangend is ook privaatrechtelijke verbanden<sup>2</sup>, maar voor die privaatrechtelijke organisaties functioneren – net als voor ‘normale’ commerciële bedrijven – op grond van het privaatrecht andere mechanismen die dwingen tot openbare verantwoording. Die mechanismen worden hier voor het gemak verondersteld adequaat te zijn.

Hoe relevant is het ons druk te maken over de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen of de financiële afspraken die daarbinnen of daaromheen gemaakt worden?

- Waar publiek geld wordt uitgegeven dient verantwoording plaats te vinden, dat is één. Volgens het CBS gaat bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden meer dan € 7,5 miljard om (cijfer 2007), een relevant bedrag;
- Vervolgens worden er – formeel of informeel – belangrijke richtinggevende beslissingen genomen in gemeenschappelijke regelingen, variërend van een actie tegen ‘obesitas’ door de GGD (met de vrijheid voor iedere gemeente dit ‘product’ wel of niet af te nemen), via de aanbesteding van een nieuw contract voor afvalverwerking waarmee gemeenten voor jaren aan een verwerker vast zitten (meestal zonder opt-out voorziening!), tot de tracékeuze voor een nieuwe regionale ontsluitingsweg over het grondgebied van één van de deelnemers (die dan niet anders kan dan het daarvoor nodige bestemmingsplan vast te stellen, ook al is de bevolking fel tegen);
- Ten slotte worden er bij gemeenschappelijke regelingen besluiten genomen door anderen dan de directe volksvertegenwoordigers: het is (als het goed is) verlengd lokaal bestuur, maar dat betekent dat er altijd sprake is van getrapte rekening en verantwoording. Dat proces moet goed geborgd zijn.

Wanneer over deze belangrijke zaken en het vele geld proces- en feedbacklegitimiteit geregeld is, kan bij de planvorming, rekening en verantwoording voldoende inhoudelijke aandacht worden gegeven aan de vraag of de ‘juiste’ besluiten worden genomen (inputlegitimiteit) en of de resultaten naar tevredenheid zijn (outputlegitimiteit).

Op het eerste oog is de simpelste vorm om samenwerking te vermijden (en daarmee een eventueel democratisch tekort te ontlopen) het samenvoegen van de deelnemers aan de regelingen. Dit nu is naar de mening van de geïnterviewden een illusie: doordat iedere overheidstaak zijn eigen optimale schaal heeft en de schaal van de gemeente nooit aan al die optimale schalen tegelijk is aan te passen, zal er altijd samengewerkt moeten worden. De mate waarin dat het geval is verschilt. Zeer kleine gemeenten zullen op veel terreinen moeten samenwerken en de allergrootste zullen veel zelfstandig kunnen doen. Keerzijde daarvan is dat grote gemeenten last hebben van de U-curve als het gaat om het optimum van de

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 72

gemeenteomvang zelf. Klein is duur, maar groot leidt tot een grote en gelede organisatie, is dus verhoudingsgewijs ook duur. Om inwoners zich voldoende vertegenwoordigd te laten voelen en de gemeente aanspreekbaar te maken is dan binnengemeentelijke deconcentratie (Den Haag) of decentralisatie (Amsterdam, Rotterdam) nodig. Dit is onvermijdelijk kostprijshogend, nog los van de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken waar grotere gemeenten doorgaans mee geconfronteerd worden.

## 4. BEVINDINGEN DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT

### 4.1 IS ER WEL EEN LEGITIMITEITSPROBLEEM?

Laat ons allereerst de vraag beantwoorden: is er wel een probleem? Is er wel een tekort aan democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen nu deze per definitie verlengd lokaal bestuur zijn? Zijn de geldende regelingen en vooral de bestuurspraktijk een eventueel tekort allang voorbij door allerlei praktische oplossingen voor een informatietekort bij raden, een te dominante rol van directie en bestuurders of te weinig voeding vanuit de bevolking?

Dat hangt ervan af, zo blijkt uit de interviews. Iedereen erkent dat samenwerking alleen productief is en blijft als daarmee niet verkapt een vierde bestuurslaag wordt gecreëerd, als het verlengd lokaal bestuur is en blijft. Hoe verder men echter van samenwerkingsverbanden afstaat hoe groter de kritiek op het ontbreken van voldoende legitimiteit.

Voorals ambtenaren en bestuurders van (Wgr+)regio's verzetten zich tegen de idee dat hun regio geen verlengd lokaal bestuur (meer) zou zijn. Ze wijzen op de vele maatregelen die genomen worden om raden in de positie te brengen en te houden dat samenwerkingsverbanden 'van hen' zijn en besluitvorming uiteindelijk via de raden te laten lopen. Ze wijzen op de communicatie die wordt ingezet om ook de bevolking en de bedrijven op de hoogte en betrokken te houden. Ze wijzen op de positieve resultaten die samenwerking oplevert. Ze wijzen er ten slotte op dat er geen democratisch tekort kán zijn: alle bestuurders zitten in de samenwerking met last van hun opdrachtgevers, de colleges en/of de raden.

Anderen zitten er genuanceerder in. Of er een democratisch tekort is hangt af van de mate waarin bevoegdheden zijn overgedragen en welke taken zijn weggezet. Is er slechts sprake van mandaat, dan blijft het gemeentebestuur zelf verantwoordelijk en aanspreekbaar door de raad. Wordt er met voldoende transparantie gesproken en de uiteindelijke beslissing aan de raden of colleges gelaten, dan geldt hetzelfde. Beperkt de overdracht van bevoegdheden/taken zich tot uitvoering en zit de klachtenregeling goed in elkaar, dan is het minder gevoelig en is dus een democratische controle die meer op afstand staat minder problematisch. Van een andere orde is de opmerking, dat samenwerkingsverbanden ten onrechte worden geassocieerd met 'bestuurlijke drukte'. "(Die) ontstaat als bestuurders niet tot besluiten kunnen komen. De provincie is daarvan een sprekend voorbeeld: één bestuursorgaan met heldere taakstelling en bevoegdheden en één democratisch gekozen orgaan, maar keuzes maken: ho maar. Daardoor duren processen waar de provincie bij betrokken is onnodig lang. Bestuurskracht heft bestuurlijke drukte op, niet het opheffen van regio's"<sup>3</sup>. Bestuurlijke helderheid veroorzaakt kennelijk niet per definitie effectiviteit.

De derde groep ten slotte vindt het democratische gat dramatisch groot. Sommigen betogen dat gemeenteraden gemeenschappelijke regelingen zien als 'noodzakelijk kwaad'. Daarbij komt het kennelijk voor dat de bestuursorganen van samenwerkingsverbanden geen rekening houden met vragen die in raden (kunnen) leven, geen ruimte creëren voor kaderstelling door de raad en maar moeilijk onder controle te krijgen zijn. Soms ook is de directie van een uitvoeringsorganisatie zo deskundig en sterk, dat de bestuurders in de praktijk teveel aan de leiband van de directie lopen en niet sturen. Ook kan een onheilige alliantie ontstaan van directie en bestuur: vakwethouders en/of burgemeesters schermen het samenwerkingsverband effectief af van reële controle door de raden, waardoor integrale afweging in het gedrang komt en maximalisatie van het sectorbelang tot

---

<sup>3</sup> Deze opmerking komt voor rekening van één van de geïnterviewden en slaat op één provincie, ze mag dus zeker niet als algemeen geldend worden gelezen!

ondoelmatigheid leidt. Het systematisch ‘verwijderen’ van raadsleden uit de algemene besturen van openbare lichamen wordt daarbij als een weeffout gezien, of zelfs in strijd met de Wgr. De Wgr is bewust niet ‘gedualiseerd’, maar dat leidt tot ernstige democratische tekortkomingen: er is daardoor geen griffiefunctie, vaak ontbreekt een serieuze rekenkamerfaciliteit, het ontbreekt aan eisen op het punt van de dienstverlening aan burgers, bestuursvergaderingen worden sporadisch bijgewoond, de achterkamertjes tieren welig. Als er al sprake is van ingrijpen door gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen, dan alleen via de geldkraan, maar dat is geen sturen (kaderstellen). Voor deze groep is er dus sprake van een ernstig probleem, dat voor sommigen overigens slechts de uitdrukking is van een omvangrijker legitimiteitsprobleem van de overheid: het draagvlak onder ons democratisch stelsel staat sowieso ter discussie. Van deze laatste invalshoek zal ik verder abstraheren.

Naast deze drie groepen van meningen verschillen de inzichten naar gelang het gezichtspunt van waaruit men naar het vraagstuk kijkt: gemeentelijk of van een ander bestuursniveau. Van provinciezijde wordt ingebracht dat sommige vormen van intergemeentelijke samenwerking in feite provinciale taken uitvoeren. Dat geldt in het bijzonder voor de Wgr+regio’s waaraan de mobiliteitsmiddelen uit de BDU rechtstreeks zijn toegewezen, terwijl in de rest van de provincies deze middelen onder provinciale verantwoordelijkheid vallen. Welnu: in het regeerakkoord worden de provincies op hun wenken bediend, het akkoord maakt een einde aan de Wgr+. Gemeenten zelf wijzen op de lange en ondoorzichtige procedures om tot regionale besluitvorming te komen. Daardoor ontbeert vaak het gevoel dat de samenwerking “van hen” is. Het samenwerkingsverband is dan niet alleen in juridische zin een zelfstandige entiteit, maar ook in psychologische, emotionele zin.

#### 4.2. *OVERWEGINGEN BIJ HET VRAAGSTUK VAN DE DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT*

Publiekrechtelijke samenwerking in de vorm van gemeenschappelijke regelingen met openbare lichamen met rechtspersoonlijkheid is mogelijk sinds de eerste Wgr van 1950 en kritiek daarop is zo oud als de regeling zelf. Toch groeit de intergemeentelijke samenwerking (soms met andere partners, als provincies of waterschappen) tegen de stroom in van deze kritiek. Kennelijk is er behoefte aan. Dat is alvast een belangrijke constatering, want als er een tekort is (in regelgeving of praktijk) aan democratische legitimiteit heeft het weinig zin het kind met het badwater weg te gooien: de praktijk zoekt dan zijn eigen weg, bijvoorbeeld in privaatrechtelijke of zelfs informele constructen. Dan moet dus, gegeven dat er samengewerkt wordt, de democratische inbedding worden verbeterd.

Binnen het departement van BZK wordt (desnoods opgelegde) intergemeentelijke samenwerking met als vehikel de Wgr als een probaat middel gezien om vakdepartementen over hun schroom heen te krijgen taken en bevoegdheden naar gemeenten te decentraliseren. Decentralisatie is daarbij uiteraard geen doel in zichzelf. Het gaat er om taken en bevoegdheden dichterbij burger en kiezer te brengen, in de verwachting dat daarmee de prestaties beter aansluiten bij de wensen en behoeften van die burgers/kiezers en tevens goedkoper kunnen worden geleverd (‘betere waar voor minder geld’). Het creëert ruimte voor lokaal maatwerk, houdt collectieve arrangementen slank en voorkomt dat ministers tegenover het parlement verantwoording moeten afleggen over details in de uitvoering, zo is de gedachte.

Er is dus kennelijk behoefte aan publiekrechtelijke samenwerking van gemeenten. De motieven daarvoor lopen uiteen, zoals hiervoor in § 3 is geduïd. Mede door die uiteenlopende motieven is een lappendeken aan samenwerkingsverbanden ontstaan en dat maakt op zichzelf democratische legitimiteit (want transparantie en herkenbaarheid) problematisch. Het exacte aantal regelingen is

niet bekend, maar het CBS houdt het op ongeveer 400, met zeer uiteenlopende begrenzingsen. Ook de roep om ‘bundeling en integratie’ is dan ook bijna net zo oud als de samenwerking zelf. Een factor die daarbij door velen wordt aangeroerd is de herkenbaarheid van het gebied: hoe meer een regio door de bevolking wordt herkend en erkend, hoe makkelijker samenwerking wordt geaccepteerd. Alleen al om die reden is de legitimiteit van samenwerkingsverbanden als Regio Twente en Haaglanden groter dan van de Stadsregio Arnhem - Nijmegen of van Holland Rijnland. Anders gezegd: de regio’s die minder bekend en daarmee minder erkend zijn zullen meer moeite moeten doen legitimiteit en draagvlak te verwerven. Raadsleden zijn namelijk net burgers: bekend maakt bemind (en alert gevolgd), onbekend maakt onbemind (“moet ik me daar ook nog mee bezig houden?”). Dat speelt daarom extra sterk bij kleine samenwerkingsverbanden, enkelvoudige regelingen met één taak. Meer nog dan regio’s zijn dergelijke regelingen vooral ‘bestuurdersbestuur’, op grote afstand van raden en bevolking. Alleen al om die reden is hier een risico voor de democratische legitimiteit. Wat niet bekend is wordt niet gecontroleerd, met alle risico’s van dien.

Samenwerking is mensenwerk. Dat betekent dat we ons bewust moeten zijn welke competenties mensen nodig hebben om goed samen te kunnen werken. Dit thema is in vele gesprekken aan de orde gekomen en blijkt de sleutel te zijn voor veel succes (of mislukkingen). Ik noem enkele competenties die kennelijk belangrijk worden gevonden:

- Door velen wordt opgemerkt dat gedwongen samenwerking een ‘contradictio in terminis’ is. Wellicht is dat afhankelijk van de mate waarin er echt sprake is van dwang: ook zonder dat het wettelijk zou zijn opgelegd, zouden de Wgr+regio’s wel zijn ontstaan, of ze bestonden feitelijk al. Voor veiligheidsregio’s geldt dat veelal niet en het valt te bezien of – als in de jeugdzorg samenwerking zou worden voorgeschreven – gemeenten opgelegde samenwerking als logisch of onvermijdelijk ervaren. Gedwongen samenwerking lijkt zelfs het paradoxale effect te hebben dat zonder dwang de samenwerking vanzelfsprekender is en met dwang de neiging groeit zo min mogelijk in het samenwerkingsverband in te brengen! Het lijkt dus raadzaam om deze reden het opleggen van samenwerking bij voorkeur te vermijden;
- dat het mensenwerk is wordt ook zichtbaar aan de daadkracht van de samenwerking: een samenwerkingsverband is zo sterk als zijn deelnemers, daarmee beïnvloedt bestuurskracht ook democratische legitimiteit (bijvoorbeeld omdat prestaties beter zijn). Bestuurskrachtige gemeenten zijn beter in staat reëel sturing te geven aan een gezamenlijk openbaar lichaam;
- een factor die ook vaak wordt genoemd is het aantal partners: hoe minder partners, hoe meer ruimte voor democratische beïnvloeding en dus hoe meer legitimiteit. Op dit punt zijn bijvoorbeeld veiligheidsregio’s en gemeenschappelijke gezondheidsdiensten kwetsbaar;
- samenwerking is ook ‘mensenwerk’ als bestuurders en volksvertegenwoordigers hun formele beslispositie materieel overlaten aan ambtenaren. Als bijv. de directie van de milieudienst krachtig is en de wethouders milieu de directeur in alles volgen (wellicht omdat ze het prettig vinden daarmee hun portefeuille af te schermen van kritische of hebbelijke blikken van hun collega’s) en de andere collegeleden in de afzonderlijke gemeenten dat laten gebeuren (non-interventie) dan wel de raad het college op dit punt onvoldoende op de vingers kijkt, dan is het gebrek aan democratische legitimiteit geen systeemfout, maar een tekortkoming van de democratische organen zelf! Ze doen dan hun werk niet en daar helpt geen wet of richtlijn aan, om dit te doorbreken zijn andere krachten nodig (zoals een incident en publiciteit);
- een laatste aspect dat met ‘mensenwerk’ samenhangt is de factor tijd. Raadsleden zijn per definitie deeltijders die moeten woekeren met hun agenda. Het is heel verklaarbaar dat zij prioriteit geven aan lokale vragen: de bevolking zal ze er eerder over aanspreken, journalisten schrijven er eerder over, het heeft ook meer hun eigen interesse, bijvoorbeeld omdat het concreter is. De regio moet er veelal ‘bij worden gedaan’. In stevige regio’s verandert dat patroon wel, maar er is altijd achterstand bij raadsleden ten opzichte van regionale ambtelijke organisaties en collegeleden die de regio besturen. Communicatie tussen de regio en de raden

is vaak ‘zenden’ vanuit de regio. Dat roept – als duidelijk wordt hoe groot de feitelijke invloed van de regio is – wrevel op. Die wrevel is op zichzelf overigens een begin van democratische controle en daarmee legitimiteit. Wrijving geeft glans en aandacht.

De vraag is ten slotte aan wie het oordeel is over de vraag of intergemeentelijke samenwerking voldoende democratisch gelegitimeerd is. Als je samenwerking op grond van de Wgr als verlengd lokaal bestuur ziet is het niet onlogisch dit oordeel over te laten aan de samenwerkers zelf. De wet ondersteunt dat: afgevaardigden in de samenwerking zijn uitdrukkelijk vertegenwoordigers van de raden of colleges waar ze uit komen, ze zitten in de samenwerking met ‘last’, al dan niet expliciet geformuleerd. Van buitenaf is het voor provincie of rijk bijzonder moeilijk te beoordelen of er sprake is van een tekort. Het ultieme oordeel hoort aan de kiezer, maar de afstand tussen wat er in samenwerking gebeurt en de overwegingen die voor een kiezer gewicht in de schaal leggen is zo groot, dat dit louter theorie is. Dat is ook niet op te lossen met het rechtstreeks kiezen van de regioraad zelf, hoewel dat voor sommigen de ultieme oplossing is. Niet alleen ontstaat dan de vermaledijde en politiek onbespreekbare vierde bestuurslaag (tenzij rechtstreekse verkiezing van Provinciale Staten vervangen wordt door die van de regio, maar welk probleem wordt dáár mee opgelost?), de kenbaarheid van de inzet van die regioverkiezingen is te gering om directe verkiezing te rechtvaardigen. Er zullen dus andere ‘checks & balances’ gecreëerd moeten worden, bij voorkeur door de samenwerkende gemeenten en het samenwerkingsverband zelf.

#### 4.3 VOOR WIE IS HET ONTBREKEN VAN DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT EEN PROBLEEM?

Uit het voorgaande is wel duidelijk dat de democratische legitimiteit of het ontbreken daarvan ongelijk gevoeld wordt. Regiosecretarissen, burgemeesters en leden van dagelijkse besturen van regio’s houden het er doorgaans op dat voldoende recht wordt gedaan aan de plicht tot rekening en verantwoording en het betrekken van raden bij besluiten. Raadsleden, ‘gewone’ wethouders, griffiers, gemeentesecretarissen, journalisten en ook wetenschappers delen meest de mening dat er nog veel schort aan die legitimiteit. Door de combinatie van onvermijdelijke samenwerking en de onhaalbaarheid/ongewenstheid van een vierde bestuurslaag bestaat er wel consensus dat een (vermeend) tekort aan legitimiteit in de samenwerking zelf bestreden moet worden.

#### 4.4 OPLOSSINGSRICHTINGEN

Uiteraard is de aard van eventuele oplossingen afhankelijk van de ervaren ernst van het probleem. Een deel van toepasbare oplossingen is ook al zeker in de praktijk ingezet, sterker nog: vrijwel alle oplossingen die hierna worden genoemd komen rechtstreeks uit de praktijk. Kennelijk is niet zozeer de vraag of er oplossingen zijn, maar meer of ze voldoende worden benut. Dat mag het departement van BZK bescheiden maken, maar ook trots. De geldende wet- en regelgeving geeft voldoende ruimte aan de praktijk om bruikbare oplossingen te vinden (ook al wordt daarbij af en toe de flexibiliteit van de wet wel héél ruim genomen). De rol van de rijksoverheid verschuift daarmee van louter kadersteller naar (ook) kennismakelaar en stimulator, rollen die BZK in samenwerking met anderen op zich kan nemen, zoals de VNG. Opdat de praktijk zijn weg vinde!

##### *Cultuuroplossingen*

Eerder constateerde ik, dat samenwerken mensenwerk is. Versterking van de democratische legitimiteit is dan ook mensenwerk, of zoals een van de geïnterviewden het formuleerde: “democratie is een houding, geen systeem”. Beïnvloeden van de houding van mensen is tegelijk een van de moeilijkste dingen, vraag maar aan overheidsvoorlichters die gedragsverandering moeten stimuleren. Toch is de juiste attitude de voorwaarde voor het welslagen van versterking van de legitimiteit van de overheid: het ligt op de weg van volksvertegenwoordigers, van

bestuurders, van ambtenaren, van de werkvloer tot de leiding (en vergeet het middenkader niet), zich hiervan bewust te zijn en er aan te werken. De meeste van de hierna te noemen proces- en structuuroplossingen verliezen hun betekenis als de juiste houding om ze te implementeren ontbreekt.

Ofschoon het ook een procesoplossing is, kan als belangrijkste cultuuroplossing worden gezien, dat samenwerkingsverbanden meer investeren in de kwaliteit van communicatie (dus niet alleen informatievoorziening, want dat is ‘zenden’) met hun principalen, de raadsleden. Niet om ze te overtuigen van de zegeningen van het samenwerkingsverband, maar om ze in staat te stellen hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Zodra raadsleden hiermee bevestigd worden in de gedachte dat het gemeenschappelijke orgaan ‘van hen’ is zullen ze ook beter in staat zijn aan burgers en bedrijven uit te leggen waarom een regionaal besluit (of de doorvertaling daarvan in gemeentelijke besluitvorming) luidt zoals het luidt.

Dat samenwerkingsverbanden ‘van hen’ zijn zullen raden en colleges ook moeten gaan vinden, dat spreekt niet vanzelf. Dat betekent dat een wat kritischer en alerter houding vereist is: niet alleen afwachten waar het gemeenschappelijke orgaan mee komt, maar ook zelf begrijpelijke informatie en transparantie vragen, afzien van non-interventiegedrag, scherp in de gaten houden wat cruciale gemeentelijke belangen zijn, begrotingen en andere beleidsstukken van regelingen ook echt doorvlooiën op mogelijke knelpunten (en niet alleen op het getal rechts onderaan: de jaarlijkse bijdrage vanuit de gemeentebegroting), in de eigen werkplanning van colleges en raden opnemen van de essentiële beslismomenten van samenwerkingsverbanden. Ook dat is ‘houding’.

Tegelijk zal een te kleine afstand tussen deelnemers en samenwerkingsverband ook vermeden moeten worden, anders kan met niet kritisch zijn ten opzichte van elkaar. Daarbij kan zeer behulpzaam zijn een opdrachtgevers – opdrachtnemer relatie te creëren, zie hierna.

### *Procesoplossingen*

De essentie van democratische legitimiteit (of het ontbreken daarvan) bij intergemeentelijke samenwerking is de kwaliteit van de band tussen het externe lichaam (de gemeenschappelijke regeling en de organisatie die daarbij hoort) en de deelnemers, dan wel maatschappelijke organisaties en de bevolking. De kanalen tussen het samenwerkingsverband en de deelnemers/organisaties/bevolking moeten open staan. Vele vormen worden daarvoor in de praktijk gehanteerd en ze zijn in beginsel allemaal goed. Denk aan regionale nieuwsbrieven, regelmatige informatie- en consultatiebijeenkomsten (kennisateliers) met alle raden, (publieke) verantwoording van leden van het DB in de deelnemende colleges en raden, brede publieksinformatie (zodat de achterban van de raadsleden ook begrijpt waar het over gaat), vroegtijdig voorleggen aan de raden van de uitgangspunten van beleidsnota’s en begrotingen (zoals de EU met behulp van eerst groenboeken en daarna pas witboeken betrokkenheid bij en draagvlak voor besluiten zoekt), afstemming van de agenda’s van regio en deelnemers via de griffies, enzovoorts. Ook de inzet van nieuwe sociale media hoeft daarbij niet geschuwd te worden. Al deze vormen versterken het karakter van verlengd lokaal bestuur en maken het samenwerkingsverband afhankelijker van zijn deelnemers.

Aparte vermelding verdient het instellen in iedere deelnemende gemeenteraad van een regiocommissie of –werkgroep als ‘eigenaar’ van de samenwerking. Daarin kunnen zowel de beleidsinhoudelijke vragen aan de orde komen die door de samenwerking worden gedekt, als kaders worden gesteld, inhoudelijk en financieel. De commissie of een deel daarvan kan vervolgens functioneren als delegatie vanuit die gemeenteraad naar het AB van het samenwerkingsverband (de regioraad). Het zwaartepunt van de bestuurlijke keuzes in de

samenwerking ligt dan bij de deelnemers, niet bij het gemeenschappelijke orgaan. Dat bestrijdt de neiging tot verzelfstandiging die alle organisaties eigen is.

Toch ligt de oplossing niet in het permanent bestoken van (raden van) deelnemende gemeenten met informatie en verzoeken zich met regiovragen bezig te houden. Niet alleen speelt het hiervoor aangestipte cultuurprobleem, het kan immers een afleidingsmanoeuvre zijn ('kill them with information', lees: propaganda). Ook speelt nadrukkelijk het tijdprobleem: raadsleden hebben meer te doen. Er zal dus een goede balans gevonden moeten worden tussen de pogingen raadsleden en collegeleden tot betrokkenheid te verleiden en het belang dat op het spel staat. Anders stemmen ze alsnog met de voeten en blijven weg, zoals veelvuldig gebeurt.

Ook directe contacten tussen de regio-organisatie en het regiobestuur enerzijds en maatschappelijke organisaties en de bevolking anderzijds kan inzicht verschaffen in dat belang en de mate waarin keuzes omstreden zijn. In beginsel speelt ook bij gemeenschappelijke regelingen de discussie over de relatie tussen de vertegenwoordigende en de directe democratie. Het is duidelijk dat niet alleen Kamerleden en Statenleden, maar ook raadsleden hun legitimiteit niet alleen meer kunnen ontleen aan het gegeven dat zij op enig moment door de burgers gekozen zijn. Dat wordt niet anders wanneer raadsleden verantwoordelijkheid dragen en beslissingen nemen in het kader van gemeenschappelijke regelingen. Toch is zeker bij gemeenschappelijke regelingen de inzet van directe burgerparticipatie onontgonnen terrein. Inzet van vormen van directe burgerparticipatie kan het draagvlak vergroten voor te kiezen oplossingen, zolang daarmee niet geknabbeld wordt aan het karakter van verlengd lokaal bestuur. Het gaat om de legitimiteit van beslissingen van raadsleden en colleges, niet van het gemeenschappelijke orgaan zelf.

Wat onder gegeven omstandigheden die in tijd en plaats kunnen verschillen de juiste mix van maatregelen is, valt moeilijk vanuit Den Haag te bepalen. Dat neemt echter niet weg dat het ministerie van BZK een nuttige rol kan vervullen in evaluatie van ingezette middelen en het bij elkaar brengen van 'best practices', zoals het ministerie ook al doet. Het ontwikkelen, bijhouden en verspreiden van kennis op dit gebied is – naast de rol van wetgever – de kernactiviteit van het rijk op dit terrein.

### *Structuuroplösungen*

Structuuroplösungen zijn te onderscheiden in oplossingen die de gemeenten/deelnemers zelf in kunnen voeren en zaken waarvoor regelgeving nodig is. Ik begin met de eerste categorie, want alles wat bestuurlijk Nederland zonder Den Haag kan verbeteren scheelt in bestuurlijke drukte en regeldruk. Een tussenvorm is een modelverordening van of kennisverspreiding door bijvoorbeeld de VNG.

Uit verschillende interviews komt naar voren dat in het verleden slordig is omgegaan met wat er precies in de gemeenschappelijke regeling is bepaald. Soms is ondoordacht 'alles' over de schutting gegooid, terwijl lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers worden aangesproken op beslissingen die daardoor niet meer door de afzonderlijke gemeenten genomen (kunnen) worden. Wat te denken van een regionale milieudienst die een bedrijf een dwangsom oplegt of zelfs sluit waar veel lokale werkgelegenheid zit, zonder dat de gemeente nog kan beoordelen of dat terecht is en de dienst de gemeente ook niet meer hoefde te waarschuwen? Als gekozen wordt voor volledige overdracht van bevoegdheden, moet in ieder geval iets geregeld zijn op het terrein van de informatievoorziening en moet de gemeente wel in staat zijn de rol van opdrachtgever aan zo'n dienst waar te maken. Dat kan in de regeling worden vastgelegd en met dienstverleningsovereenkomsten nader worden ingevuld. Het veronderstelt ook de blijvende aanwezigheid van enige (strategische) kennis bij de gemeente om opdrachtgever te kunnen zijn. Dat hoort bij de transactiekosten van samenwerking en verkleint dus de doelmatigheidswinst als

gevolg van schaalvergroting. Gemeenten kunnen de invloed van samenwerkingsverbanden ook uitstekend zelf regelen door bepalingen in de sfeer van: de uiteindelijke besluitvorming vindt altijd in de afzonderlijke gemeenteraden (of colleges) plaats. In ieder geval moeten bewuste en doordachte keuzes worden gemaakt bij het aangaan of actualiseren van de regeling over wat wel en niet aan taken en bevoegdheden over te dragen. Een ‘tool’ met modellen van samenwerking, tot stand gekomen en in stand gehouden met behulp van het Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking<sup>4</sup>, kan hierbij van pas komen, mits het niet als een ja-nee-schema wordt gehanteerd. Mensen moeten natuurlijk wel zelf blijven nadenken wat nuttig, bruikbaar en reëel is en wat tot onzin leidt.

Wat ook vaak niet goed geregeld wordt is: hoe eindig is de regeling? De praktijk wijst uit dat gemeenschappelijke regelingen zelden langer dan tien jaar dezelfde deelnemers hebben, terwijl de regelingen doorgaans wel zonder horizonbepaling zijn vastgesteld. Dat kan allerlei onaangename kosten met zich meebrengen voor een eventuele uittreder, voor achterblijvers, vaak voor beide. Deelnemers kunnen dat bij het aangaan van de regeling goed opschrijven, maar wellicht dat ook de wetgever hier ordenend kan optreden door uittredingsclausules van maximumbedragen/%’s te voorzien. Een gemeente die uit wil treden, maar niet uit kan treden is een onaangename partner.

Het is hiervoor al een aantal keren genoemd: de relatie tussen gemeenschappelijke regeling en deelnemers zou er een van opdrachtnemer – opdrachtgevers moeten zijn. Dat gebeurt nu veel te weinig<sup>5</sup>. Weliswaar heeft het een enigszins verzelfstandigende invloed op de relatie, maar deze rolverdeling is een voorwaarde voor goede ‘checks en balances’ en het veiligstellen van de gemeente als beleidsbepaler. Een meer professionele verhouding tussen deelnemers en samenwerkingsverband, eventueel geconcretiseerd in dienstverleningsovereenkomsten, voorkomt veel ellende. Er moet dan wel worden gewaakt voor formalisering van de verhouding. “Staat niet in de overeenkomst, dus doen we niet” is een foute houding. Alles vastleggen in uitvoerige overeenkomsten met veel bijlagen haalt alle flexibiliteit uit de relatie, is gestold wantrouwen. Complicerend is wel de dubbelzinnigheid in het karakter van gemeenschappelijke regelingen: verlengd lokaal bestuur betekent dat samenwerkende gemeenten ‘eigenaar’ zijn van het samenwerkingsverband. Dat wringt met de rollen opdrachtnemer en opdrachtgever: je bent dan je ‘eigen’ opdrachtgever! Toch vind ik dit een overkomelijk probleem. Het gaat om verzakelijking en evenwicht. Die bestaat ook in de markt tussen een holding en een dochtermaatschappij waarvan de holding de eigenaar is, maar waar heel goed contracten gesloten kunnen worden.

Van geheel andere orde zijn oplossingen die wel overeenkomst vertonen met het hiervoor gehouden pleidooi voor professionalisering van relaties: het Ten Boer model en het BEL-model. In het eerste geval is het merendeel van de organisatie van de kleine plattelandsgemeente Ten Boer ingevoegd in die van grote buur Groningen en zijn vervolgens contracten getekend over de dienstverlening aan het kleine zusje. Daarbij heeft dat ‘zusje’ er wel voor gezorgd beslagen ten ijs te komen als opdrachtgever ten opzichte van Groningen. De BEL-gemeenten (Blaricum, Eemnes en Laren) – meer in omvang met elkaar vergelijkbaar – hebben de bulk van hun organisaties samengevoegd en fungeren ieder afzonderlijk als opdrachtgever voor de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie. Het eerste model is geheel privaatrechtelijk vormgegeven, in het tweede geval is van de Wet gemeenschappelijke regelingen gebruik gemaakt. Bij deze (vooralsnog) bijzondere vormen van samenwerking lijkt de democratische legitimiteit goed geregeld. Toch stuiten ze op andere bezwaren. Groningen heeft bijv. al aangegeven dat “een tweede Ten Boer” voor de Groninger organisatie niet behapbaar is, dat wordt te complex. En als gemeenten al zo

<sup>4</sup> <http://www.platformintergemeentelijkesamenwerking.nl/>

<sup>5</sup> Wellicht juist omdat het geen gemeenschappelijke regeling is, zien Groningen en Ten Boer hun relatie nadrukkelijk als een van opdrachtgever (Ten Boer) en opdrachtnemer (Groningen).

ver samenwerken dat ze in feite nog slechts één organisatie hebben, waarom dan niet doorpakken en fuseren – ook al zit er bij de BEL-gemeente een provinciegrens tussen?

Een rechtsvorm waar veel ervaring mee is in ‘zachte’ sectoren (verslavingszorg, daklozenopvang, schoolverlaters) is de ‘centrumgemeente’. Op grond van artikel 8, derde lid, van de Wgr kunnen gemeenten afspreken dat hun bevoegdheden worden uitgeoefend door de medewerkers en bestuursorganen van één van de deelnemers. Het is een lichte vorm van samenwerking waar kennelijk behoefte aan is en die tot resultaten kan leiden zonder veel bestuurlijke drukte. Het is ook een werkvorm waarmee gebruik wordt gemaakt van de verschillen die bestaan tussen grotere en kleinere gemeenten qua uitvoeringskracht en specialisatie in de organisatie. Ofschoon beslist omstreden<sup>6</sup>, heeft deze vorm wellicht een mooie toekomst voor zich nu ‘differentiatie’ tussen gemeenten in het regeerakkoord een plek heeft gekregen<sup>7</sup>. In ieder geval zal bij de concretisering van die ene zin in het akkoord met deze vorm rekening moeten worden gehouden. Het is ook een werkvorm waarmee taken rechtstreeks aan grote gemeenten kunnen worden opgedragen zonder dat de omliggende gemeenten alle invloed verliezen. De rechtstreekse toewijzing van taken met behulp van de constructie van de centrumgemeente vergt echter wél wetswijziging. Waarmee we bij de laatste categorie oplossingen komen.

Want in de vraaggesprekken zijn nog andere denkrichtingen gesuggereerd waarvoor wetswijziging nodig zou zijn.

- “Schrap de verplichting dat er altijd – bij een regeling met bestuursbevoegdheden – een algemeen bestuur is.”  
Deze suggestie voorkomt ontegenzeggelijk een hoop (onnodig) vergaderen. De wet kan op dit punt dus worden aangepast, maar de winst lijkt me marginaal (vergaderingen die niet nodig zijn kunnen ook geschrapt worden!). Zo lang de belangstelling voor wat er zich binnen regelingen afspeelt zo klein is als nu de praktijk is, lijkt het me niet bevorderlijk voor de openbaarheid, toegankelijkheid en doorzichtigheid van besluitvorming.
- “Maak het mogelijk dat in geval van samenwerkende gemeenten verantwoordingsinformatie wordt verstrekt door het samenwerkingsverband.”  
Met deze suggestie zou het leveren van verantwoordingsinformatie door iedere deelnemer afzonderlijk achterwege kan blijven. Sommige wettelijke regelingen maken dat niet mogelijk, terwijl het uitsplitsen van informatie per gemeente vaak niet meer reëel mogelijk is. Het klinkt daarom als een zinvolle suggestie die past bij de vermindering van de toezichtlast.
- “Leg in de wet vast, dat het algemeen bestuur (als het nog wel een raadsvertegenwoordiging is) een adequate afspiegeling vormt van de politieke samenstelling van deelnemende raden.”  
Sporadisch komt het voor dat wanneer één politieke partij dominant is in meerdere raden die partij een oververtegenwoordiging verkrijgt in het AB. Toch lijkt me dit een te klein thema om het met wetgeving te lijf te gaan. Het is aan deelnemers zelf op voldoende evenredigheid te letten. Anders krijgt het samenwerkingsverband het moeilijk om voorstellen door de deelnemers geaccepteerd te krijgen. Een zichzelf corrigerend en dus tijdelijk probleem.
- “Maak de invoering mogelijk van een regionaal correctief referendum.”  
De wenselijkheid van een (correctief) referendum is een sterk gepolitiseerd vraagstuk, dat geldt dus ook voor een regionale variant daarvan. Over die wenselijkheid zal ik me daarom niet uitlaten. Wel kan ik constateren dat gemeenten nu al de mogelijkheid hebben tegelijk een lokaal referendum te organiseren met identieke vraagstelling, en dat komt materieel op hetzelfde neer als een regionaal referendum.
- “Stel een regionale ‘kamer van reflectie’ in, om het regionale belang te borgen.”

<sup>6</sup> Naar het oordeel van meerdere respondenten leidt deze samenwerkingsvorm tot ‘tweederangs’ gemeenten en maakt het opschaling van kleinere gemeenten op den duur onafwendbaar

<sup>7</sup> “Taakdifferentiatie op gemeentelijk niveau wordt vaker mogelijk gemaakt.”

Geconstateerd kan worden, dat door alle maatregelen om het karakter van verlengd lokaal bestuur te benadrukken het regionale belang op de achtergrond kan verdwijnen. Om dat te compenseren klinkt de suggestie van een regionale ‘kamer van reflectie’ interessant. Het zou dan moeten gaan om een ‘kamer’, samengesteld uit organisaties met een regionale basis (landbouworganisaties, vakbonden, milieufederaties, terreinbeheerders, ondernemersclubs, thuiszorgorganisaties, ziektekostenverzekeraars, onderwijskoepels, enz). Het staat gemeenten echter nu al vrij zo’n adviesraad in het leven te roepen. Wettelijk ingrijpen lijkt dus niet nodig, al kan het stimuleren van experimenten met dit tot nu toe niet beproefde middel van meer directe burgerparticipatie wel op de weg liggen van het ministerie van BZK, de VNG en/of het Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking<sup>8</sup>.

- “Houdt – ook als niet langer raadsbevoegdheden in het spel zijn – raadsleden in het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling.”

Een meer fundamenteel voorstel is nog eens de relatie te doordenken van dualistische gemeentebesturen en monistisch georganiseerde regio’s. Geconstateerd kan worden dat de consequentie die uit dualisering is getrokken, namelijk dat raadsleden steeds meer verdwijnen uit regionale organen, de afstand tussen die raadsleden en de regio-organen beduidend heeft vergroot, verzelfstandiging van samenwerkingsverbanden in de hand heeft gewerkt en daarmee de democratische legitimiteit van regionale samenwerking heeft verkleind. Waar staat dat raadsleden niet meer in algemene besturen van gemeenschappelijke regelingen zouden mogen zitten na dualisering? Weliswaar bepaalt de Wgr dat als een regeling uitsluitend is aangegaan door colleges van B&W het algemeen bestuur van de regeling wordt samengesteld uit die colleges (Wgr artikel 13, zesde lid), maar de wet verbiedt niet dat gemeenteraden betrokken zijn als medeoprichters van openbare lichamen waar alleen collegebevoegdheden worden ingebracht. Zo lang de gemeenteraad dus betrokken is bij de vaststelling van de regeling kunnen in algemene besturen van regelingen raadsleden worden opgenomen. De tegenovergestelde opvatting is overigens in de interviews ook te horen: houdt die raadsleden in hemelsnaam weg uit de algemene besturen, ze weten niet waar ze het over hebben en het gaat toch alleen om uitvoeringskwesties waar de colleges voor aan de lat staan!

Toch opteer ik voor het wél in algemene besturen opnemen van raadsvertegenwoordigers, gelet op het gewenste karakter van verlengd lokaal bestuur met sterke lokale inbedding. Het helpt bij het versterken van het democratische draagvlak en het doet meer recht aan de expliciete keuze gemeenschappelijke regelingen niet te dualiseren.

Het is dus de vraag of dit aspect juridisch geregeld moet worden, maar aandacht hiervoor in de wet zou de verbinding tussen raad en regio kunnen versterken.

---

<sup>8</sup> Zie ook § 4.4 ‘procesoplossingen’, pag 14

## 5. BEVINDINGEN FINANCIËLE ARRANGEMENTEN

### 5.1 IS ER EEN PROBLEEM MET DE FINANCIËN VAN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN?

Strikt genomen is het allemaal glashelder geregeld als het gaat om de inrichting van de financiële functie bij gemeenschappelijke regelingen: alvorens in het AB de begroting voor jaar X+1 vast te stellen dient het bestuur van de gemeenschappelijke regeling de deelnemers gedurende zes weken in de gelegenheid te stellen over het concept daarvan hun zienswijze kenbaar te maken en de begroting dient uiterlijk 15 juli van jaar X bij de provincie te zijn ingediend (Wgr artikelen 34 en 35). Voor de jaarrekening is het al net zo helder, ook die moet uiterlijk 15 juli bij Gedeputeerde Staten liggen. De bijdrage van gemeenten die voortvloeit uit de vastgestelde regiobegroting is een uitgave die in de gemeentebegroting afzonderlijk zichtbaar moet worden gemaakt (BBV artikel 5) en móet worden opgenomen (vloeit voort uit artikel 10a Wgr); rekeningtekorten dienen door de deelnemende gemeenten te worden aangezuiverd. Gemeenschappelijke regelingen kunnen ook rechtstreeks via specifieke uitkeringen geld krijgen van het Rijk (Wgr artikel 34a). Op grond van de Wgr ingestelde openbare lichamen kunnen op bescheiden schaal belastingen heffen in de plaats van de deelnemers. De gemeente dient in de paragraaf ‘verbonden partijen’ bij de begroting aan de raad inzicht te verschaffen in de visie op de relatie met de gemeente en de financiële positie van die partijen (BBV artikel 9, tweede lid, onder f, jo artikel 15). Dit samenstel van regels lijkt een stevig fundament te leggen onder de strakke financiële banden tussen regeling en deelnemers. Daarmee is het karakter van verlengd lokaal bestuur verzekerd.

Toch komt uit de interviews en tijdens de workshop veel scepsis en ontevredenheid naar boven over de financiële relatie tussen gemeenschappelijke openbare lichamen en hun deelnemers:

- De invloed van gemeenten op begrotingen van samenwerkingsverbanden is feitelijk gering, deelnemers worden soms zelfs door het bestuur van de regeling tegen elkaar uitgespeeld;
- De zienswijzeprocedure van artikel 34 Wgr is een wassen neus en in ieder geval te kort om serieuze invloed van de gemeenten te garanderen;
- Gemeenteraden besteden nauwelijks aandacht aan (de ontwikkeling van de financiën van) gemeenschappelijke regelingen, waardoor van sturing feitelijk geen sprake is. De paragraaf ‘verbonden partijen’ fungeert als de zoveelste niet gelezen bijlage van de begroting. Het gegeven dat de in de begroting opgenomen uitgaven voor de gemeenschappelijke regelingen ‘verplichte’ uitgaven zijn doet raadsleden de belangstelling hiervoor verliezen;
- Als raden zich wel met gemeenschappelijke regelingen bezig houden, leeft er onvrede over de manier waarop de kosten van samenwerking over de deelnemers wordt omgeslagen: bedrag per inwoner, toepassing verdeelsleutel van het Gemeentefonds, afrekenen op basis van afgenomen diensten of geleverde prestaties, of nog weer anders. Wrevel ontstaat als de raad het gevoel heeft meer te moeten betalen dan er aan kosten binnen de gemeentegrenzen wordt gemaakt (hoor ik hier ‘Europa?’), en/of als de uitkomst voor de raad slecht beïnvloedbaar is;
- Gemeenteraden beschouwen gemeenschappelijke regelingen als externe organisaties die ze weliswaar meefinancieren, maar die hun eigen keuzes maken;
- Gemeenteraden vinden dat ze het al druk genoeg hebben met de binnengemeentelijke problemen en voelen zich niet medeverantwoordelijk voor wat in samenwerkingsverbanden gebeurt. In het bijzonder lokale partijen willen daarom vaak zelfs geen vertegenwoordigers leveren voor algemene besturen van regelingen, kunnen de complexe documenten niet goed analyseren en reageren alleen op incidenten of emoties (sommigen noemen dat ‘politiek’);

- Sectorale regelingen schermen de ontwikkeling van hun begroting af van integrale afweging van belangen en politiek gewenste (her)allocatie van schaarse middelen in gemeenteraden. Ze zijn daardoor in staat risico's op andere sectoren af te wentelen;
- Juist door gebrek aan voldoende democratische controle ontstaat bureaucratie met als gevolg inefficiëntie en suboptimalisatie binnen afzonderlijke regelingen.

Daartegenover zijn anderen ontevreden, omdat gemeenschappelijke regelingen (financieel) juist te afhankelijk zijn van de deelnemers. Rechtstreekse financiering van openbare lichamen uit het Gemeentefonds zou de toedeling van middelen kunnen vereenvoudigen en de invloed van vakdepartementen op het beleid van (samenwerkende) gemeenten kunnen verkleinen.

Zonder daarover nu al een inhoudelijk oordeel te vellen is dus wel duidelijk dat er aanleiding is voor verdere analyse.

## 5.2 OVERWEGINGEN BIJ FINANCIËLE ARRANGEMENTEN

Geld is vaak een belangrijk motief om tot samenwerking over te gaan. Soms omdat het anders niet naar de gemeenten toe zou komen (in geval van een specifieke uitkering die alleen los komt als er samengewerkt wordt, zoals bij veiligheidsregio's en Wgr+regio's, in het verleden bij subsidies voor milieusamenwerking), of omdat men taxeert anders bij de verdeling van Rijksgeld onvoldoende in beeld te komen. Meestal overheersen echter lokale afwegingen. Het gaat vaak om veronderstelde efficiencywinst in geval van samenwerking bij uitvoerende taken of op het gebied van bedrijfsvoering, al kan kwaliteitsverbetering ook belangrijk worden gevonden. De financiële motieven zijn doorgaans belangrijker als er op uitvoering wordt samengewerkt. Beleidssamenwerking kijkt minder naar de potentiële inverdieneffecten.

Hoe doorwrocht is echter de analyse, voorafgaand aan het besluit tot samenwerking? Het klinkt zo logisch, dat de overhead terugloopt als je met een grotere organisatie aan de slag kunt. En er zijn genoeg adviesbureaus die – met de benchmark van eerdere samenwerkingsverbanden in de hand – gemeenten lekker maken met 'gouden bergen' die al op korte termijn incasseerbaar zouden zijn in geval van samenwerking. Wéten gemeenten überhaupt welke zichtbare, maar ook verborgen kosten er voorafgaand aan de samenwerking in de eigen organisatie worden gemaakt? Helaas moet geconstateerd worden dat een nulmeting aan het begin van het proces regelmatig ontbreekt, of niet alle met samenwerking beïnvloedbare of daardoor beïnvloede kosten (en opbrengsten) in beeld brengt. Vervolgens dienen zich proceskosten aan, transactiekosten, frictiekosten, ingroeikosten en wat niet al. Tegen de tijd dat die kosten zichtbaar worden kan het echter al te laat zijn om het proces te stoppen en terug te keren op zijn schreden. Iedereen die met dit soort samenwerking begint realiseert zich dat de kost voor de baat uitgaat, maar toch is er reden ons de vraag te stellen: "Bezint eer gij begint"?

Toch is en wordt er op grote schaal samengewerkt; de redenen daarvoor staan in de vorige paragrafen. De mogelijkheden om doelmatigheidswinst te behalen zijn er zeker, zo is ieders mening, maar ze komen niet automatisch op de deelnemers af en vormen ook lang niet altijd het belangrijkste motief voor samenwerking. Daardoor krijgt dit aspect in de bestuurlijke en politieke discussies niet de aandacht die het verdient. Een aantal factoren speelt daarbij een rol (niet iedere factor doet zich overal voor!):

- Aandacht voor de nieuwe samenwerking verslapt nadat het samenwerkingsbesluit is gevallen, maar de baten zullen daarna moeten worden verzilverd door het samenwerkingsverband én de deelnemers. Daar gaat doorgaans meer tijd overheen dan vooraf berekend. Bestuurders hebben een beleidshorizon van vier jaar, dus spiegelen adviesbureaus nogal eens het 'break even point' voor binnen die periode, omdat het voor de bestuurder anders niet interessant

genoeg is om de moeite van een reorganisatie te nemen, met alle onrust en politieke risico's van dien. De werkelijkheid is vaak weerbarstiger, de terugverdientijd (veel) langer;

- De nieuwe organisatie heeft er vaak niet zelf belang bij om de doelmatigheidswinst zichtbaar te maken voor de deelnemers. Daardoor lekt die winst weg in kwaliteitsverbetering of nieuwe inefficiënties (bureaucratie);
- Inverdieneffecten worden slecht van tevoren gekwantificeerd en leiden niet tot een systematische taakstellende verlaging van de gemeentelijke bijdrage (wordt niet op gestuurd);
- Iedere reorganisatie kent incidentele kosten, niet alleen om het proces te organiseren, maar ook door personeelsconsequenties, desinvesteringen/vervroegde afschrijvingen en advies;
- Er zijn altijd achterblijvende structurele lasten ('uitverdieneffecten'). Niet alleen omdat soms niet alle personeel mee kan, ook omdat (zoals hiervoor betoogd) bij de deelnemers een opdrachtgeverorganisatie opgetuigd moet worden en het samenwerkingsverband de rol van opdrachtnemer goed moet kunnen vervullen. Ontbreekt die dubbelslag, dan wordt het samenwerkingsverband te zeer zelfsturend en de gemeente inhoudelijk blind. Dat bemoeilijkt weer democratische controle en leidt tot ondoelmatig gedrag bij het samenwerkingsverband. Na verloop van tijd hebben gemeenten niet eens meer in de gaten dat ze niet sturen, zijn ze onbewust incompetent;
- Er blijven voor de deelnemers ook transactiekosten wanneer er een lappendeken aan regelingen ontstaat en dat is op veel plekken zo. Om dat hele veld van publieke en private organisaties in beeld te houden moeten kosten worden gemaakt. In de praktijk is te vaak op ad hoc basis voor de ene of de andere vorm gekozen, onoverzichtelijkheid is het gevolg;
- Zolang door samenwerkingsverbanden geen direct beroep gedaan kan worden op het BTW-compensatiefonds blijven er administratieve kosten bij de deelnemers achter;
- Ik noemde al het ontbreken van een nulmeting: als je niet weet wat je er 'vroeger' aan kwijt was weet je later niet wat je er beter van bent geworden.

Gelukkig is de praktijk lang niet altijd zo dramatisch als dit lijstje factoren doet vermoeden, er zijn uitstekende voorbeelden van samenwerking waarbij grote doelmatigheidswinsten zijn gerealiseerd en deze ook de deelnemers ten goede zijn gekomen. Toch heeft samenwerking vaak ook nog enkele andere onaangenaamheden in petto. Drie springen er uit:

- De omvang van besparingen als gevolg van samenwerking is omgekeerd evenredig aan de keuzevrijheid die voor deelnemers overblijft. Hoe meer maatwerk een samenwerkingsverband moet leveren, hoe kleiner de winst van samenwerking. Nog is "one size fits all" goedkoper dan diversiteit. Keerzijde is gelukkig dat door samenwerking op een kwaliteitsniveau kan worden gepresteerd dat de meeste deelnemers nooit zelfstandig hadden kunnen bereiken;
- Sectorale regelingen hebben de neiging hun risico's af te wentelen op andere sectoren, ten koste van de integraliteit en de doelmatigheid. De deelnemers betalen de rekening, tenzij ze, zoals hier bepleit, hun opdrachtgeverrol goed invullen, tegenspel kunnen bieden;
- Algemeen is de verwachting dat samenwerking bij uitvoerende taken meer kansen biedt op efficiencywinst dan bij beleids- en strategische taken. Die kosten in geld uitgedrukt doorgaans meer dan ze opleveren, maar worden dan ook om andere redenen in het leven geroepen.

Een van de vragen die voorafgaand aan het besluit tot samenwerking zeker ook beantwoord moet worden is: hebben we wel een structureel samenwerkingsverband nodig? Kan het ook met incidentele inhuur? Kan het worden uitbesteed aan de markt? Een variant hierop is te overwegen of de centrumgemeente het mede namens de omliggende gemeenten af zou kunnen (een regeling ex artikel 8, derde lid, Wgr dus). De meningen over de centrumgemeente-constructie liggen overigens zeer verdeeld, van sterk pro (vanuit enkele centrumsteden) tot 'nooit doen, je hebt niets meer te vertellen' (vanuit plattelandsgemeenten).

Daarmee zijn de vragen die spelen rond kosten en baten van intergemeentelijke samenwerking in hoofdzaak wel in beeld gebracht. Een daarmee verwant vraagstuk met potentieel grote invloed op de dynamiek die tot besparingen zou moeten leiden is, op welke wijze kosten van samenwerking over de deelnemers worden verdeeld: bedrag per inwoner, systematiek van het GF, op basis van afgenomen diensten of geleverde prestaties of op een andere manier. Uit een recente studie blijkt, dat niet alle verdeelmechanismen bij alle regelingen toepasbaar zijn, maar de beïnvloedbaarheid van de samenwerking door de deelnemers veel groter is bij afrekening op afgenomen diensten (in combinatie met een cafetariamodel) of geleverde prestaties<sup>9</sup>. Ofschoon tegenvallende inkomsten via de rekening toch weer bij de deelnemers terecht kunnen komen, is de keuzevrijheid van de deelnemers veel groter, de drive om systematisch aan kostenreductie te doen en de ‘awareness’ van de deelnemers wat ze krijgen en wat ze er voor betalen groter.

### 5.3 OPLOSSINGSRICHTINGEN

Uiteraard is de aard van eventuele oplossingen afhankelijk van de ervaren ernst van het probleem. Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat die ernst bij de financiën van gemeenschappelijke regelingen nadrukkelijker wordt ervaren en algemener is dan bij democratische legitimiteit. Gelukkig zijn er toepasbare oplossingen, zo blijkt uit de praktijk. Het is niet zozeer de vraag of er oplossingen zijn, maar meer of ze voldoende worden benut. Echter: de geldende wet- en regelgeving geeft ruimte aan de praktijk om bruikbare oplossingen te vinden, maar er zijn ook problemen die binnen de geldende regelgeving niet aan te pakken zijn. De rol van het Rijk is bij dit vraagstuk dus tweeledig: als kadersteller is enig reparatiewerk aan de geldende regelgeving op zijn plaats, en er is plaats voor kennis makelen en stimuleren, rollen die BZK in samenwerking met anderen op zich kan nemen, zoals de VNG.

De samenhang tussen vraagstukken rond democratische legitimiteit en financiële arrangementen is wel zo groot dat het niet zal verbazen dat vele voorstellen voor verbetering die bij het eerste onderwerp zijn gedaan ook bij het tweede kunnen helpen. Ik noem specifiek de wenselijkheid van een actieve opstelling en kritische houding van gemeenteraden (cultuur), de regiocommissie en burgerparticipatie (proces) en afspraken over de financiële consequenties van beëindiging van de regeling en opnemen van raadsvertegenwoordigers in het AB (structuur). Neemt niet weg dat een aantal meer specifiek op de financiële functie gerichte oplossingen uit de gesprekken en de workshop kunnen worden gedestilleerd.

#### *Cultuuroplossingen*

In het verlengde van het advies dat deelnemende gemeenten en hun raden alerter worden op wat er in gemeenschappelijke regelingen om gaat, kan worden gedacht aan systematischer risicoanalyses bij de bedrijfsvoering en de beleidskeuzes van samenwerkingsverbanden. Dat vereist niet alleen op bestuurlijk en politiek niveau meer interventiebereidheid, maar zeker ook op ambtelijk niveau. Wethouders Financiën en controllers hebben als het om risico's gaat een bijzondere verantwoordelijkheid. Eerder signaleerde ik de neiging bij uitvoeringsorganisaties onder specialistische regelingen hun risico's op andere sectoren af te wentelen. De hier bepleite wijziging in de houding van de meest verantwoordelijken kan hierop een adequaat antwoord zijn. De actuele financiële problemen kunnen van groot nut zijn voor de financiële kolom om (opnieuw) greep te krijgen op de inherente groeieigingen van beleidsinhoudelijk georiënteerde sectoren. De tijd van verdeling van plussen is immers omgeslagen in een tijd van verdeling van schaarste; vetlaagjes moeten nu echt weg om basisvoorzieningen overeind te kunnen houden.

---

<sup>9</sup> Afstudeerscriptie bij de EUR “Gemeenschappelijke regelingen: doelgerichter naar meer doelmatigheid” van drs. A. van der Heiden, Langerak 2010

### *Procesoplossingen*

Ook voor de gesignaleerde financiële problemen rond gemeenschappelijke regelingen helpt het expliciteren van de rollen van deelnemer en openbaar lichaam in termen van opdrachtgever en opdrachtnemer. Dan verloopt de communicatie tussen de deelnemers en het grotere geheel heel anders dan wanneer krampachtig wordt volgehouden dat het samenwerkingsverband geen zelfstandige eenheid is. De gemeenschappelijke regeling is juist te meer verlengd lokaal bestuur wanneer zij zich als (professionele en deskundige) opdrachtnemer opstelt, dienstbaar aan de deelnemers. Dat hoeft niet ten koste te gaan van creativiteit of innovatiekracht van het gemeenschappelijke orgaan, mits de deelnemers ook professionele opdrachtgevers zijn. Al eerder constateerde ik dat dit geen gemeengoed is. Investeren op het vergroten van de kennis en goede praktijkvoorbeelden op dit gebied is een sleuteladvies in deze verkenning. Ofschoon een enkeling van deze insteek afstand neemt, omdat daarmee de verzelfstandiging alleen maar versterkt zou worden is het bijna communis opinio van interviews en workshop dat het deze kant op moet.

Het loopt flink in de papieren wanneer iedere gemeente voor iedere gemeenschappelijke regeling waaraan zij deelneemt een opdrachtgeverorganisatie in het leven moet roepen. Daar hebben 20 gemeenten in Brabant-Noord-Oost iets op gevonden<sup>10</sup>: zij verdelen de rol van opdrachtgever voor iedere regeling waaraan zij allemaal deelnemen over de gemeenten. Zo volgt gemeente A de GGD zeer scherp en ontwikkelt de kaders voor alle gemeenten, die in iedere gemeenteraad kunnen worden vastgesteld. Gemeente B doet hetzelfde met de sociale werkvoorziening, enz. Het model is met veel enthousiasme ontvangen bij de regiogemeenten, maar drijft natuurlijk wel op groot onderling vertrouwen. De toekomst zal uitwijzen of een stad als 's Hertogenbosch genoeg neemt met het advies van bijvoorbeeld gemeente Boxmeer en dit zonder verdere omhaal overneemt.

Toch kan het belang van een goede opdrachtgeverorganisatie aan de kant van de gemeenten nauwelijks overschat worden. Daarmee wordt het eigenaarschap geborgd. Deze zo efficiënt mogelijk invullen is natuurlijk verstandig, maar gemeenten moeten niet voor een dubbeltje op de eerste rij willen zitten. Zeker bij grotere regelingen is het in dienst hebben van één regieambtenaar om de bestuurders te adviseren bij hun optreden in een gemeenschappelijke regeling niet genoeg: die ene medewerker moet dan qua kennis en begrip opboksen tegen een (als het goed is) professionele organisatie, lukt dat? Vaak niet, zo was ook de constatering in de workshop. Naarmate de planning- en controlcycli van gemeente en samenwerkingsverband beter op elkaar zijn afgestemd, kan overigens wel met een kleinere opdrachtgeverorganisatie worden volstaan.

Een belangrijk proceselement is al eerder aan de orde gekomen: de beoogde partners doen er goed aan bij de start van een samenwerkingsvoornemen ieder in eigen organisatie een nulmeting te houden waarin alle bestaande kosten en baten, directe en indirecte, in beeld worden gebracht. Alleen dan kun je achteraf meten of je van samenwerking beter bent geworden in financiële zin, dan wel dat het weliswaar meer kost dan gedacht, maar de kwaliteit omhoog is gegaan.

Wat procesmatig beter kan is de betrokkenheid van de deelnemers in de aanloop naar de begroting van het samenwerkingsverband. Strikt genomen hoeft de gemeenschappelijke regeling slechts de conceptbegroting voor commentaar (zienswijze) aan de deelnemers voor te leggen en achteraf de vastgestelde begroting ter kennis te brengen. Veel verstandiger is het af te spreken dat de begrotingsvaststelling een iteratief proces is, te beginnen met een in colleges en raden te bespreken kadernota met inhoudelijke en financiële uitgangspunten. Dan kunnen de deelnemers reëel kaders stellen, waarmee in de rest van het formele proces rekening moet worden gehouden.

<sup>10</sup> "Gemeenschappelijke regelingen Brabant-Noord" Afstemming van werkprocessen tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, opgesteld onder leiding van de hr mr. W. Hoefnagel, gemeente Oss, oktober 2010. Opvraagbaar: [w.hoefnagel@oss.nl](mailto:w.hoefnagel@oss.nl)

Als tussen partners discussie ontstaat, is er nog voldoende tijd om overeenstemming te bereiken. Normaliter levert de conceptbegroting dan geen verrassingen meer op en kan de vaststelling van de definitieve begroting volgens de regels van het spel voortgaan. Om risico's goed in beeld te krijgen is het aan te raden in die kadernota ook het meerjarenperspectief aan te geven. Dat iteratieve proces kan ondersteund worden met een overleg van controllers van de deelnemende gemeenten. Relevante stukken moeten hierbij voor raadsleden toegankelijker en minder technisch worden. Begrotingen, rekeningen, kadernota's en voortgangsrapportages voorzien van 'stoplichtoverzichten' (groen binnen tijd en budget, rood niet, oranje: problemen dreigen) met toelichting geeft raadsleden de gelegenheid in één oogopslag te zien waar ze aandacht aan moeten schenken ... mits het overzicht eerlijk is opgesteld en het college het voor zijn rekening neemt.

De term 'gouden bergen' is eerder gevallen. In welke mate is een gemeente zelfstandig in staat een advies op waarde te schatten waarin grote voordelen worden voorgespiegeld als die gemeente op beleidsterrein X of bedrijfsvoeringaspect Y gaat samenwerken met andere gemeenten? Het beoordelen van een business case is geen routineaangelegenheid en vaak is de professionaliteit van de eigen organisatie niet zó groot dat de eigen kostenstructuur volledig transparant is. Bovendien is de situatie er regelmatig niet naar een reële afweging te maken tussen 'make' or 'buy', waarbij samenwerking een vorm van 'buy' is: het water staat al aan de lippen. Voor de gemene zaak blijft echter een zakelijke benadering geboden, omdat door de omstandigheden afgedwongen samenwerking al snel als een fuik werkt. En de emoties snel kunnen oplopen, bij het eigen personeel, bij de bevolking, in de raad. Hoe meer de onontkoombaarheid met een rapport wordt onderbouwd, hoe krachtiger de neiging zal zijn weg te willen zwemmen van de fuik. Een objectiverend instrument om het realiteitsgehalte van adviezen te kunnen beoordelen zou de angel eruit kunnen halen. Een beslisboom die of een afwegingskader dat voldoende generiek is om in meerdere situaties te gebruiken zou kunnen helpen; het inrichten van een helpdesk zou een verdergaand voorstel zijn. Opstellen of inrichten van zo'n functie ligt op de weg van BZK en/of de VNG. Macro is er veel mee te winnen, al gaat de kost voor de baat uit.

Vanwege dit laatste aspect (aanloopkosten) is in de workshop de vraag aan de orde gekomen of het ministerie hier ook een rol te vervullen heeft. Het zal niet verbazen dat de aanwezigen het een goed idee vinden wanneer BZK (een deel van) frictiekosten in de aanloop naar samenwerking zou financieren. Dat ziet men als de meest effectieve manier om samenwerking te stimuleren.

Het misschien wel meest voor de hand liggende, maar toch lang niet overal gehanteerde middel om het karakter van verlengd lokaal bestuur van gemeenschappelijke regelingen inhoud te geven en betrokkenheid en 'eigenaarschap' van de raad te bewerkstelligen is het instellen van een regiocommissie uit de raad, met deelname van het college. De gemeente Leiderdorp hanteert dit middel al enkele jaren en maakt daarmee binnen Holland Rijnland school. De commissie beslist weinig, maar is een probaat middel om het kennisniveau van de raad substantieel te verhogen, het vaststellen van de strategie van de gemeente ten opzichte van het samenwerkingsverband te vergemakkelijken en de invloed van de gemeente in de samenwerking te vergroten. Leiderdorp heeft dan ook (naar de mening van andere gemeenten) een onevenredig grote invloed in Holland Rijnland, omdat ze met deze commissie anticipeert op te nemen besluiten en weet wanneer ze in actie moet komen. Inmiddels weten de leden van de regiocommissies van verschillende gemeenten in Holland Rijnland elkaar ook te vinden, wat de macht van de deelnemers nog verder vergroot, en zo hoort het ook!

### *Structuur- en regelgevingoplossingen*

Naast en in aanvulling op alle voorgaande denkrichtingen om de gesignaleerde problemen aan te pakken zijn ook suggesties gedaan die alleen gerealiseerd kunnen worden door aanpassing van de wet of het rijksbeleid.

De meest explosieve daarvan is de gedachte, rechtstreekse financiering mogelijk te maken van gemeenschappelijke regelingen uit het Gemeentefonds. Daarmee zouden de ‘gouden koorden’ tussen sectoren binnen gemeenten en provincies en vakdepartementen doorgeknipt en dus de beleidsvrijheid op decentraal niveau vergroot worden. Er is echter een heel groot maar: het knipt ook een deel van de relatie door tussen de regio en zijn deelnemers. Het klinkt heel praktisch en formeel blijft de relatie regio - deelnemers natuurlijk ongewijzigd. Maar het psychologische effect van ‘eigen’ geld voor de regio mag niet onderschat worden. Hoe handig ook voor het concrete taakveld – de Wgr+regio’s hebben het de afgelopen jaren met de besteding van de BDU-gelden bewezen – het is vanuit het systeem geredeneerd de kiem voor een vierde bestuurslaag. Mede om die reden is dit idee zelfs in sterke regio’s omstreden, er zijn zowel heftige voor- als heftige tegenstanders. Het ontnemt de deelnemers de mogelijkheid om te zeggen: dat geld willen we aan iets anders (kunnen) besteden, terwijl dat toch de essentie moet zijn van beschikbare middelen in het Gemeentefonds. Een van de deelnemers aan de workshop noemde het daarom “vloeken in de kerk” en “bijl aan de wortel van de vrijwilligheid en daarmee draagvlak voor samenwerking”. Mijn advies is daarom: niet doen. Het staat m.i. ook haaks op het regeringsvoornemen de ‘plus’ van Wgr-regio’s af te halen.

Veel genoemd is de termijn die staat voor het indienen van zienswijzen op de conceptbegroting van het samenwerkingsverband. Zes weken is voor vrijwel iedereen, groot en klein, een onmogelijk korte periode. Wanneer de conceptbegroting plompverloren op het bureau valt van een gemeente, en strikt genomen kan dat, is de termijn zonder meer onhaalbaar: ambtenaren moeten het concept beoordelen, het college moet een advies vaststellen, de raad moet er al dan niet via een commissie een oordeel over vellen. Zelfs als de termijnen tevoren met de griffie goed zijn doorgenomen is dit vrijwel onmogelijk en komt de kwaliteit van de reacties niet ten goede. Binnen BZK wordt daarom gedacht aan een verlenging naar acht weken. Regiosecretarissen laten weten dat een verlenging aan hun kant lastig is, maar zeggen er mee kunnen te leven. Veel interessanter lijkt echter het hiervoor geopperde iteratieve vaststellingsproces. Zes weken is haalbaar, als de conceptbegroting niet meer is dan de financieel-technische vertaling van eerder afgesproken uitgangspunten en kaders. Dan gaat het slechts om puntjes op de i. Het formele vaststellingsproces moet ondergeschikt zijn aan de interactie tussen partners. De houding van betrokkenen moet zijn te werken vanuit de basisgedachte van verlengd lokaal bestuur. Dat kan het ook zijn als het voorgestelde iteratieve proces wordt gevolgd.

Een andere suggestie die op tafel kwam is, om de volgorde om te draaien waarin de begrotingen van gemeenten en samenwerkingsverbanden worden vastgesteld: eerst de gemeentebegroting, dan de andere. Weliswaar versterkt dit het karakter van verlengd lokaal bestuur voor de regio, het heeft ook grote nadelen. Allereerst in de tijd: de gemeentebegroting moet uiterlijk 15 november bij de provincie zijn ingediend en als dan in de zes weken daarna de regiobegroting nog moet worden vastgesteld mag er niets meer fout gaan. Er mogen dan bijvoorbeeld geen tegenstrijdige besluiten zijn genomen in de raden van de afzonderlijke deelnemers. Voor het vinden van een compromis of bemiddeling door een derde is dan materieel geen tijd meer. En het vervroegen van de vaststelling van de gemeentebegroting is voor veel gemeenten ook geen reële optie, het is nu vaak al een race tegen de klok. Ook voor deze suggestie geldt, dat ze overbodig wordt zodra voor het hiervoor aangeduide iteratieve, draagvlakcreërende vaststellingsproces wordt gekozen.

Een laatste opmerking over dat aanbevolen iteratieve vaststellingsproces. Enkele geïnterviewden benadrukken te willen voorkómen dat de wenselijkheid van een betere procesgang weer in beton wordt gegoten in procesvoorschriften. Zij bevelen aan regelgeving te beperken tot (procedurele) kwaliteitseisen, in plaats van stap voor stap voor te schrijven. Dat is een vertrouwenskwesitie.

Een praktisch punt, al in de analyse genoemd, betreft de mogelijkheid voor gemeenschappelijke regelingen een direct beroep te doen op het BTW-compensatiefonds. Zonder aanpassing van de regelgeving kan dat niet en het schaft een ingewikkeld administratief circus van rondpompen van geld binnen de overheid af. Hierover zou het gesprek met het ministerie van Financiën moeten worden aangegaan (liefst zonder daaruit voortvloeiende vermindering van administratieve lasten af te romen; we kennen onze pappenheimers!).

Een tweede praktisch punt is het optuigen van de rekenkamerfunctie bij gemeenschappelijke regelingen. Zeker voor regio's met een breed takenpakket zou het niet onverstandig zijn dit controlemechanisme (wellicht gedoseerd) in te voeren. Strikt genomen staat het regio's al vrij een rekenkamer(commissie) in het leven te roepen (de Wgr verbiedt het niet), maar het toevoegen aan de wet van een 'kan'-bepaling zal zeker stimulerend werken, terwijl het in dat geval niet een nieuwe verplichting wordt die tot onnodige extra kosten leidt. Het AB kan dan zelf de afweging maken of in hun geval het toevoegen van de functie nuttig is, raden kunnen er om verzoeken en de provincie kan het bij geval adviseren.

Daarmee kom ik als laatste punt op het provinciale toezicht. De wellicht meest fundamentele aanpassing die is gesuggereerd is het geheel afschaffen van het provinciale toezicht. Daarmee zou de verplichte vaststelling van de begroting vóór 15 juli kunnen vervallen. Het schept veel ruimte voor een vaststellingsproces als hiervoor bepleit. Enige huiver dit voorstel over te nemen is wel begrijpelijk, aangezien gemeenten weliswaar de baten en lasten van hun deelname aan regelingen niet mogen consolideren in hun begroting en deze dus daarin transparant zichtbaar zullen zijn, maar de balanspositie en de cash flow van samenwerkingsverbanden en daarmee de risico's zullen moeilijker traceerbaar zijn. Toch zeggen de provinciale mensen die ik hierover sprak niet zonder meer 'nee' tegen deze suggestie. Ze erkennen dat begrotingen van gemeenschappelijke regelingen door het vroege tijdstip van ter kennis brengen aan de provincie vaak 'lege hulzen' zijn, de inhoud komt dan pas in een latere begrotingswijziging. Ze erkennen ook dat ze er weinig mee doen. Alleen als er – bijvoorbeeld door publiciteit – aanleiding is een begroting eens beter te bekijken, zullen ze deze inhoudelijk gaan beoordelen: een soort piepsysteem. Provincies hebben ook wel behoefte aan betere checks en balances in de relatie tussen gemeente en samenwerkingsverband: een meer volwassen invulling van het opdrachtgeverschap, een geprononceerdere rol voor de gemeentelijke controller en/of meer 'activistische' griffies om de raden scherp te houden. Als onderdeel van een breder pakket zou het afschaffen van provinciaal toezicht dus een goed middel zijn om bestuurlijke drukte te bestrijden: 'je gaat er over, of niet'.

## 6. CONCLUSIES

### 6.1 RESULTATEN, AFGEZET TEGEN DE OPDRACHT: DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT

De eerste hoofdvraag waar in dit document een antwoord voor gevonden moest worden is: “wat zijn de problemen en bijbehorende oplossingen rondom de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden?”.

Het blijkt dat het nodig is de voorvraag te stellen: is er wel een probleem? Uit de interviews die in het kader van deze verkenning zijn gehouden komt als algemeen beeld naar voren dat er weinig consensus bestaat over de vraag of er wel een probleem is, of de bestaande praktijk van samenwerking wel een tekort kent aan democratische legitimiteit. Het beeld varieert van 'nee, want we hebben het opgelost', via 'soms wel, soms niet' tot 'het is een drama'. Maar er is wel algemene consensus dat samenwerking moet. Het nieuwe regeerakkoord versterkt dat beeld. Daarmee lijkt het tijdperk definitief afgesloten dat we met schaamte keken naar het bestuurlijke regionale ‘gat’ tussen provincie en gemeente dat we hoe dan ook moeten opvullen, we accepteren dat het er is en dat we dus hulpstructuren nodig hebben.

Samenwerking moet, maar dan moet democratische legitimiteit ook. Het gaat immers om de burger die uiteindelijk in de gelegenheid moet zijn om te bepalen wat de overheid doet. Dat doen we getraptdoordat we volksvertegenwoordigers kiezen – naast de incidentele inzet van direct democratische middelen als referenda. Dat betekent dat we die volksvertegenwoordigers in de positie moeten brengen in opdracht van de burgers te bepalen wat de overheid doet. En de burgers van adequate informatie te voorzien om in gesprek met (in ons geval) raadsleden tot die keuzes te komen. Daar ligt de basis.

Wat zijn vervolgens de belangrijkste succesfactoren die de aldus gedefinieerde democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen (regio's en andere) kunnen waarborgen? Uit de interviews zijn de volgende (elkaar deels overlappende) 'top tien' factoren te onderscheiden:

1. Democratie is een houding, geen systeem. Het is vooral een cultuurvraagstuk, concentreer je daar op. Hetzelfde geldt in wezen voor samenwerking;
2. Zorg ervoor dat de gemeenschappelijke regeling en zijn organen door raadsleden als ‘van hen’ wordt gezien. Dat is een kwestie van houding, niet van regels, ofschoon goede afspraken over de representativiteit van het AB kunnen helpen (voorkom onevenwichtige representatie van politieke stromingen door de aanwijzing van vertegenwoordigers door iedere gemeenteraad afzonderlijk). Wat ook erg helpt is een aansprekende trekker van het proces<sup>11</sup>;
3. Stel gemeenteraden door kwalitatief hoogwaardige en besluitvorming ondersteunende informatie in staat hun kaderstellende en toezichhoudende rol goed te vervullen;
4. Stimuleer en organiseer dat raadsleden kritischer worden op wat er in de gemeenschappelijke regelingen omgaat. Het gaat niet alleen om de jaarlijkse bijdrage, ook om de inhoud;
5. Keuzes die in gemeenschappelijke regelingen moeten worden gemaakt kunnen alleen op draagvlak rekenen als niet-dichtgetimmerde voorstellen ter bespreking en standpuntbepaling voorafgaand aan besluitvorming aan raden worden voorgelegd (bijv. in de vorm van groenboeken, zoals de Europese Unie dat doet);
6. Zorg ervoor dat de uitvoering door het samenwerkingsverband in orde is. Als gepresteerd wordt wat gevraagd is, ontleent het verband aan deze kwaliteit zijn legitimiteit. Dan hoeven we niet amechtig te blijven proberen raadsleden te interesseren voor wat goed loopt.

---

<sup>11</sup> Door vele respondenten wordt als voorbeeld de oud-burgemeester van Dordrecht R. Bandell genoemd. Ere wie ere toekomt!

Vervolgens zijn er enkele factoren te onderkennen die de relatie beïnvloeden tussen deelnemende gemeenten en samenwerkingsverbanden:

7. Democratische controle komt pas goed van de grond als de gemeenten zich als opdrachtgevers gaan opstellen naar gemeenschappelijke regelingen en de regeling zich als opdrachtnemer gedraagt. Als de relatie tussen samenwerkingsverband en deelnemers gemakkelijk als een van opdrachtnemer en opdrachtgever te definiëren is, is het verstandig ook uitbesteding aan de markt te overwegen;
8. Democratische controle veronderstelt kennis van zaken. Zonder opdrachtgeverorganisatie aan de kant van de gemeente verzelfstandigt het openbaar lichaam onvermijdelijk;
9. Verhoudingen tussen deelnemers aan gemeenschappelijke regelingen blijven alleen goed als in het begin precies afgepeld is welke taken en bevoegdheden móeten worden overgedragen (terughoudendheid gewenst, cafetariamodel kan helpen) en goed is nagedacht over de eindigheid van de regeling. (Bij wet) verplichte samenwerking staat haaks op dit uitgangspunt;
10. Zorg ervoor dat het karakter van 'verlengd lokaal bestuur' niet ontaardt in 'we letten alleen op wat voor onze gemeente van belang is'. Borg het regionale belang.

Omstreden en in ieder geval in strijd met de actuele praktijk is de factor:

11. Zorg ervoor dat intergemeentelijke samenwerking zich beperkt tot samenwerking op uitvoering, niet op beleid.

Met andere woorden: er is waarschijnlijk wel een probleem, een tekort aan democratische legitimiteit in de praktijk van samenwerkingsverbanden, maar het probleem is oplosbaar. Daarvoor zijn vooral cultuuroplossingen nodig, die er toe leiden dat raadsleden hun rol kunnen waar maken. Die cultuuroplossingen kunnen worden geconcretiseerd met procesafspraken; daarnaast kan een enkele cosmetische aanpassing van de wet helpen. Het zwaartepunt van de oplossingen ligt daarmee bij de gemeenten en hun samenwerkingsverbanden zelf, eerder dan bij de VNG, het ministerie van BZK, het parlement of een andere deelnemer aan het Haagse circuit. Het is immers in hoofdzaak mensenwerk waarvoor de competenties die opgesomd zijn in § 4.2 van belang zijn.

Eén genoemde oplossing treedt buiten het kader van deze opdracht, maar is in de interviews en de workshop wel nadrukkelijk aan de orde gekomen: verklein het aantal gemeenten, ze zijn nu door de bank genomen te klein om kwaliteit te kunnen garanderen. Dat betreft de organisatie, het bestuur en de raadsleden. Het lijkt er echter niet op dat er in het regeerakkoord voldoende ruimte zit met dit dringende advies iets te doen. Het is ook de vraag of het middel zou helpen: hiervoor<sup>12</sup> is geconstateerd dat de bestuurlijke helderheid die met schaalvergroting wordt gecreëerd niet per definitie leidt tot meer effectiviteit. “Niet het opheffen van regio’s, maar meer bestuurskracht” bij concrete besturen en bestuurders heft de bestuurlijke drukte op.

## 6.2 RESULTATEN, AFGEZET TEGEN DE OPDRACHT: FINANCIËLE ARRANGEMENTEN

De tweede hoofdvraag waar in dit document een antwoord voor gevonden moest worden is: “wat zijn de kosten en de baten van samenwerkingsverbanden”, met andere woorden: levert samenwerking wat op?

Ook hier geldt dat de voorvraag gesteld mag worden is er wel een probleem? Waarom zou samenwerking iets moeten opleveren? Is dat een relevant motief voor samenwerking of gaat het

---

<sup>12</sup> Zie § 4.1, pag. 9, 4<sup>e</sup> alinea

om heel andere dingen, zoals kwaliteit, continuïteit of draagvlak? Voorts heb ik me in deze verkenning (om zicht te krijgen op kosten en baten van samenwerking) wat breder georiënteerd op de manier waarop de financiële verhouding tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden functioneert.

Het is juist dat samenwerking zeker niet alleen om financiële redenen wordt aangegaan, andere motieven als hiervoor genoemd spelen vaker wel dan niet zelfs een grotere rol dan geld. Dat relativeert het belang van dit deel van de verkenning. Maar zelfs als andere motieven voor samenwerking dominant zijn, is het gewenst inzicht te hebben in de financiële consequenties daarvan. En hier wringt de schoen. Bij gebrek aan fatsoenlijke nulmeting weten veel gemeenten na verloop van tijd niet of de samenwerking efficiencywinst heeft opgeleverd, dan wel tot meerkosten heeft geleid. Daar bestaan wel allerlei beelden over, beelden die in de discussie over het al dan niet geslaagd zijn van de samenwerking een grote rol spelen, maar bij gebrek aan objectief vergelijkingsmateriaal ontaardt dat snel in een politiek welles-nietes-debat. Verder doen zich ongewenste verschijnselen voor als het manipuleren van voorgespiegelde terugverdientijden, onhelderheid over frictie- en transactiekosten, verlies van aandacht na het nemen van de beslissing (= onvoldoende sturing op het verzilveren van de beoogde winst) en krenterigheid bij het opzetten van de noodzakelijke invulling van de rol van opdrachtgever ten opzichte van het samenwerkingsverband. Tel daar bij op, dat de manier waarop het financiële spel tussen deelnemers en samenwerking wettelijk en feitelijk zo is en wordt ingevuld dat materieel de invloed van de deelnemers niet goed uit de verf komt, en het negatieve beeld overheerst.

Toch is al eerder geconstateerd dat samenwerking moet. Deze kennelijke onvermijdelijkheid leidt er toe dat het dus beter geregeld moet worden, wettelijk en in de praktijk. Om zicht te houden op een positieve balans tussen kosten en baten van samenwerking kunnen enkele succesfactoren worden benoemd:

1. Bepaal waarom je wilt samenwerken. Als het hoofddoel kwaliteitsverbetering is of strategische samenwerking (eerder dan doelmatigheid), dan zal nog altijd de financiële component goed in beeld moeten blijven;
2. Wees expliciet met wie je wilt samenwerken (en met wie niet). Het samenwerkingsverband heeft temeer kans van (ook financieel) slagen als het een eigen identiteit kan ontwikkelen naast die van de deelnemers;
3. Maak een open keuze op welke manier je wilt samenwerken. De publiekrechtelijke vorm (gemeenschappelijke regeling) is eerste voorkeur, zegt de gemeentewet, maar privaatrechtelijke vormen zijn niet per se slechter, en ook de mogelijkheid van privatisering moet in de (financiële) afweging betrokken worden;
4. Bepaal aan het begin van het proces je reële kosten en baten (nulmeting). Bepaal ook wat de kosten en baten zouden zijn als je het zelfstandig blijft doen;
5. Wees eerlijk over de kosten tijdens het proces en als gevolg van het proces. Houdt rekening met de noodzaak de functie van opdrachtgever adequaat in te vullen;
6. Houdt bestuur, politiek, management, medewerkers, relevante maatschappelijke organisaties en het bredere publiek betrokken in het proces op weg naar samenwerking, neem voor die betrokkenheid ook de tijd, maar houdt het tempo er in (risico's bij wisselingen van de wacht);
7. Geef de nieuwe organisatie de kans zich te bewijzen, incasseer beoogde voordelen van de samenwerking niet te snel (houdt rekening met een lange terugverdientijd).

Omdat veel van deze succesfactoren (eufemistisch uitgedrukt) in de praktijk van alledag niet altijd goed werden opgenomen in het proces op weg naar samenwerking, is het feitelijk onmogelijk een betrouwbaar en geobjectiveerd antwoord te geven op de vraag of samenwerking meer baten dan kosten kent, iets wat de opdrachtgever van deze verkenning juist zo graag wilde weten. Ook

adviesbureaus<sup>13</sup> die bij samenwerkingstrajecten betrokken zijn beschikken niet over zinvolle kengetallen, anders dan ideaaltypische, om te 'bewijzen' dat samenwerking loont. Achteraf zijn die getallen ook bijna niet te reconstrueren. Als het ministerie daar dus meer zicht op wil krijgen, zal het andere middelen (voor de toekomst) moeten ontwikkelen. Zoals een handleiding en/of checklist, waardoor potentiële samenwerkers die informatie wèl gaan genereren.

---

<sup>13</sup> illustratief is in dit verband een studie van Berenschot (Quick scan intergemeentelijke samenwerking, Trends en besparingen, maart 2010) waarin wordt geconstateerd dat geen gemeente in staat bleek antwoord te geven op de vraag of samenwerking tot besparingen had geleid (pag 15)

## 7. AANBEVELINGEN

Het voorgaande is de neerslag van de door mij uitgevoerde verkenning, de conclusies zijn veelal het directe resultaat van de gesprekken en de workshop. In deze laatste paragraaf geef ik enkele suggesties hoe verder om te gaan met het onderwerp van deze verkenning en welke vragen, om voort te kunnen gaan, door de minister beantwoord zouden moeten worden.

Deze aanbevelingen kunnen mede gelezen worden in het licht van het regeerakkoord. In dat akkoord wordt uitdrukkelijk niet gekozen voor een grootscheepse verbouwing van het 'Huis van Thorbecke', de voorgestelde structuuraanpassingen zijn wel doelgericht, maar meer chirurgisch of cosmetisch van aard: herindelen van onderop, mogelijk maken differentiatie tussen gemeenten, afschaffen Wgr+, opschalen Randstadprovincies, Randstad Infrastructuur Autoriteit. Daarmee is afstand genomen van de 'grand design' van het rapport van de commissie Kalden<sup>14</sup> van april 2010 en ook van de daarop voortbordurende ideeën van het dagelijks bestuur van de VNG<sup>15</sup> van mei van dit jaar. Maar daarmee is niet goed duidelijk wat de samenhang is van de voorstellen die wel het regeerakkoord hebben gehaald. Een bindend en boeiend perspectief ontbreekt. Die lacune is met deze verkenning natuurlijk niet op te vullen. Met de navolgende aanbevelingen is bedoeld middelen aan te reiken om het goede evenwicht te vinden tussen democratische legitimiteit en doelmatigheid en het bewustzijn te vergroten dat een evenwicht gevonden moet worden.

*Inzake democratische legitimiteit:*

1

### **BZK blijft systeemverantwoordelijk**

De schaal waarop overheidstaken moeten worden uitgevoerd is voor verschillende thema's zo uiteenlopend, dat verbouwingen van het huis van Thorbecke nooit kan leiden tot het verdwijnen van samenwerkingsverbanden. Dat gemeenten samenwerken is dus onvermijdelijk en daarmee is het zekerstellen van democratische legitimiteit plicht voor samenwerkers en ministerie. De rol van het ministerie beperkt zich daarbij tot de systeemverantwoordelijkheid: stel samenwerkers (met regelgeving en anderszins) in staat voldoende democratisch gelegitimeerd te opereren. Maar ook: houdt de samenhang van maatregelen in de gaten en zorg voor behoud van een coherent systeem van verdeling van taken en verantwoordelijkheden, voor een evenwicht tussen efficiency en democratie en voor evenwicht tussen sectorale belangen en integraal bestuur. Wellicht dat in de beoogde bestuursakkoorden met IPO en VNG hieraan aandacht kan worden besteed.

2

### **Ondersteun betere praktijk als netwerkpartner**

Aangezien de meeste conclusies rond democratische legitimiteit zich richten tot samenwerkende gemeenten zelf, ligt een terughoudende rol van het ministerie van BZK (het Rijk) voor de hand. De geldende wet fungeert gelukkig als werkbaar kader, het is de praktijk waar verbeteringen mogelijk zijn. Samen met de partners kan BZK wel (nog) meer werk maken van het 'platform intergemeentelijke samenwerking'. Ofschoon iedere situatie waarin samenwerking op de agenda staat weer anders is, kunnen 'best practices' en de actieve verspreiding daarvan helpen om de juiste keuzes te maken. Het ligt voor de hand ook adviesbureaus te benutten als verspreiders.

3

### **Dring verplichte samenwerking terug**

Gedwongen samenwerking is een contradictio in terminis. Voorkom bij nieuwe decentralisaties daarom de verplichting voor gemeenten of provincies om samen te werken. Doe pogingen bestaande verplichte samenwerking af te schaffen; de centralisatie van de politie kan helpen een

<sup>14</sup> <http://www.minfin.nl/dsresource?type=pdf&objectid=minfinbeheer:73767&versionid=&subobjectname=>

<sup>15</sup> [http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2010\\_lbr/ALV-stukken/Ontwerp\\_resolutie\\_Het\\_perspectief\\_van\\_gemeenten.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2010_lbr/ALV-stukken/Ontwerp_resolutie_Het_perspectief_van_gemeenten.pdf)

einde te maken aan de verplichte veiligheidsregio's. Zoek politieke steun voor het terugdraaien van de verplichte samenwerking bij de regionale uitvoeringsdiensten.

4

#### **Ondersteun de dragers van de democratie: raadsleden**

De Achilleshiel van representatieve democratie is de kwaliteit van volksvertegenwoordigers. Intergemeentelijke samenwerking is onvermijdelijk, maar ingewikkeld voor raadsleden die toch al weinig tijd hebben. Maar de volksvertegenwoordigers zijn wel de dragers van de democratische legitimiteit. Als er ergens prioriteit moet worden gelegd, dan is het wel bij het ondersteunen van raadsleden om bij intergemeentelijke samenwerking hun rol waar te kunnen maken. Organiseer kennisontwikkeling, zonder er een academisch circus van te maken. Dat lukt alleen als bestuurders en ambtenaren het belang zien van het versterken van de positie van de raadsleden.

*Inzake financiële arrangementen:*

1

#### **Herijk het financiële besluitvormingsproces in gemeenschappelijke regelingen**

De financiële relatie tussen gemeenten en hun samenwerkingsverbanden blijkt problematisch. Ofwel de rekening wordt zonder meer betaald, ofwel de kont gaat tegen de krib. De afstand is dus te groot of te klein. De geldende regels om gemeenteraden invloed te geven op regionale besluitvorming voldoen niet en zijn in zichzelf een bron van irritatie (of desinteresse). Het proces van besluitvorming op het niveau van gemeenschappelijke regelingen en de interactie tussen regeling en deelnemers moet dus opnieuw doordacht worden. Organiseer daarom een bredere consultatie over wat werkt en wat niet, waar de praktijk behoefte aan heeft en waaraan niet. Deze verkenning geeft daarvoor bouwstenen, maar die vormen te smalle basis voor besluitvorming.

2

#### **Zie af van macroanalyse van kosten en baten van samenwerking**

Als de opdrachtgever (alsnog) antwoord wil hebben op de vraag wat de werkelijke kostenbaten verhouding is van (intergemeentelijke) samenwerking, dan zal georganiseerd moeten worden dat gemeenten die overwegen samen te gaan werken integrale nulmetingen verrichten aan het begin van het proces. Dezelfde rekensystematiek zal dan na enige tijd na de start van de samenwerking en nogmaals na enkele jaren toegepast moeten worden. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat gemeenten daartoe bereid zijn, tenzij het strikt voorgeschreven zou zijn (en dat past niet in goede verstandhouding tussen rijk en gemeenten), dan wel gemeenten daar zelf iets mee te winnen hebben. Aangezien geld zelden de enige reden voor samenwerking is (maar vaak ook of eerder kwaliteit, behoud zelfstandigheid, vermindering kwetsbaarheid, zekerstelling continuïteit van dienstverlening, enzovoorts) mag de vraag worden gesteld hoe belangrijk dit ene antwoord is. Laat dus maar zitten.

*Inzake de vertaling van het regeerakkoord in concreet beleid op de korte termijn:*

Om snel tot keuzes te komen over waar de komende tijd als eerste aan te werken adviseer ik de volgende vragen met de nieuwe minister te bespreken.

1

Betekent voor de minister "je gaat erover of niet" dat intergemeentelijke samenwerking een noodzakelijk kwaad is, of een manier om invulling te geven aan eigen verantwoordelijkheid? Is voor hem samenwerking een verkapte vorm van 4<sup>e</sup> bestuurslaag of niet?

2

Betekent voor de minister taaktoedeling "zo dicht mogelijk bij de burger" dat gedwongen samenwerking uit den boze is of niet?

3

Betekent voor de minister (meer precies) het tussen haakjes plaatsen van 'samenwerkende' in het regeerakkoord als het om jeugdzorg gaat dat het een vrije keuze dient te zijn samen te werken of niet op het gebied van de jeugdzorg? Is er ruimte voor differentiatie (toepassing van het concept

van de centrumgemeente, regiogemeenten die samenwerken terwijl de centrumstad het zelf doet, alleen samenwerking voor de grotere intramurale voorzieningen, enz)?

4

Betekent voor de minister de afschaffing van de Wgr+regeling dat deze regio's verdwijnen of accepteert hij dat ze op vrijwillige basis verder gaan (ondanks het wegvallen van de verantwoordelijkheid voor de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer)?

5

Betekent voor de minister de nationalisatie van de politie iets voor het verplichte karakter van de Veiligheidsregio's?

6

Heeft de minister een algemene lijn voor ogen over intergemeentelijke samenwerking: verplicht, gewenst, gedoogd, ongewenst, verboden?

7

Betekent voor de minister de gewenste voortzetting van sanering van specifieke uitkeringen dat directe financiering van gemeenschappelijke regelingen uit het Gemeentefonds een optie is?

De kern van dit rapport kan worden samengevat in de volgende haiku:

**Samenwerking moet  
legitimiteit niet minder  
leef democratisch!**

bijlage 1:

## **OPDRACHTFORMULERINGEN**

[Er zijn] twee thema's uit de inhoudelijke agenda van het kennisplatform:

1. Het financiële aspect van samenwerking;
2. Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden.

Voor beide thema's wordt hieronder een korte 'opdrachtformulering' gegeven.

(...)

### Opdrachtformulering 'financiële aspect van intergemeentelijke samenwerking'

Over de financiële kant van intergemeentelijke samenwerking is relatief weinig bekend, terwijl (zeker in de huidige context van bezuinigingen) wel veel van samenwerking wordt verwacht als mogelijke 'tactiek' om besparingen te kunnen realiseren.

Opdracht is om een verkenning te doen naar 'het financiële aspect van intergemeentelijke samenwerking'. In deze verkenning staan de volgende vragen centraal:

- Wat is bekend over de kosten en baten van samenwerkingsverbanden in de praktijk?
- Wat zijn de bepalende factoren voor deze kosten en baten?
- Hoe ontwikkelt zich de verhouding van kosten en baten zich in de loop van de tijd (vgl. studie Yacht naar SSC)?
- Hoe is nu de wisselwerking tussen begrotingscyclus van deelnemende gemeenten en samenwerkingsverbanden? Wat zijn sterke en zwakke punten?
- Is het mogelijk om een 'tool' voor ex ante kosten-baten-inschatting te maken voor samenwerkingsverbanden?

De verkenning wordt in elk geval uitgevoerd door

- Interviews en groepsgesprekken met ervaringsdeskundigen;
- Deskresearch (mogelijk vervolg op eerdere studie Berenschot).

Eerste product is een Plan van aanpak met realistisch tijdpad en heldere omschrijving van de eindresultaten.

### Opdrachtformulering 'Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden'

Een bekend bezwaar dat vaak in verband met intergemeentelijke samenwerking naar voren wordt gebracht, is dat in de praktijk gemeenteraden teveel op afstand staan van wat in samenwerkingsverbanden gebeurt. Hierdoor hebben Raden onvoldoende invloed en ontstaat een 'democratisch tekort'; het karakter van intergemeentelijke samenwerking als 'verlengd lokaal bestuur' wordt hiermee ondermijnd.

De verwachting is dat het belang van regionale samenwerking de komende jaren (bijvoorbeeld door vergaande decentralisatie in het sociale domein) alleen nog maar zal toenemen. Het versterken van de democratische legitimiteit neemt in dit licht alleen maar toe.

De hoofdvraag die aan de orde is, luidt als volgt:

Wat zijn de problemen en bijbehorende oplossingen vanuit theorie en praktijk rondom de democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden?

Deze hoofdvraag valt in een aantal deelvragen uiteen:

- Hoe verloopt het proces van beïnvloeding door gemeenteraden van wat er in een intergemeentelijk samenwerkingsverband gebeurt?
- Welke verschillende invalshoeken zijn er om naar democratische legitimiteit te kijken vanuit het oogpunt van: raadsleden, griffiers, burgemeesters en wethouders, gemeente-secretarissen, projectleiders bij gemeenten en regiosecretarissen. Versus de secretarissen van samenwerkingsverbanden.
- Wat wordt in de praktijk gedaan om gemeenteraden meer bij intergemeentelijke samenwerking te betrekken en wat zijn hierbij de succes- en faalfactoren?
- Wat zijn andere vormen van versterking van democratische legitimatie dan versterking van de positie van de gemeenteraden?

Tenminste deze vier vragen zullen in de aanpak worden bestudeerd en aan de orde komen. Het doel van het onderzoek is

1. inzicht te krijgen in kansrijke strategieën voor vergroting van de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden;
2. de ontwikkelde kennis over democratische legitimiteit verspreiden onder de doelgroep. De doelgroep bestaat uit actoren binnen gemeenten die samenwerken of gaan samenwerken (colleges, raden, secretarissen uitvoerders van samenwerking). Daarmee wordt het proces van bewustwording en kennisontwikkeling bij de doelgroep belangrijker geacht dan het opleveren van een rapport.

Als inhoudelijk startpunt kan de volgende lijst van manieren om raden meer te betrekken meegenomen worden in de verkenning:

- a) organiseren informatiebijeenkomsten/ kennissateliers voor raadsleden;
- b) structurele agendering in de afzonderlijke raadscommissies
- c) portefeuillehouders binnen het DB van de regio bezoeken structureel de deelnemende gemeenten
- d) opstellen van regionale agenda's
- e) werken met dienstverleningsovereenkomsten tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden – gekoppeld aan financiële bijdrage van de gemeente;
- f) omdraaien volgorde van begrotingen: eerst de integrale, gemeentelijke begrotingen, daarna die van de samenwerkingsverbanden;
- g) meer rechtstreekse besluitvorming en verantwoording.

Het idee is om, naast een korte literatuurscan, de inzichten en kennis rondom de democratische legitimiteit van samenwerking met een *interactieve aanpak* te ontwikkelen. Een aanpak die goed aansluit bij de doelgroep en die het mogelijk maakt om samen met de doelgroep, experts/wetenschappers en ervaringsdeskundigen tot nieuwe inzichten te komen en die inzichten met elkaar te delen. Het gaat daarbij zowel om kennisontwikkeling op individueel niveau (bewustwording en inzichten) als kennisdeling op het meta-niveau (generaliseerbare kennis) en die te delen met anderen.

(...)

Eerste product is een Plan van aanpak met realistisch tijdspad en heldere omschrijving van de eindresultaten.

Bijlage 2:

## PLANNEN VAN AANPAK

1

### *DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT VAN INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKINGSVERBANDEN*

Volgens opdracht (...) ga ik aan de slag met de volgende vraagstelling ten aanzien van de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden:

“Een bekend bezwaar dat vaak in verband met intergemeentelijke samenwerking naar voren wordt gebracht, is dat in de praktijk gemeenteraden teveel op afstand staan van wat in samenwerkingsverbanden gebeurt. Hierdoor hebben raden onvoldoende invloed en ontstaat een ‘democratisch tekort’; het karakter van intergemeentelijke samenwerking als ‘verlengd lokaal bestuur’ wordt hiermee ondermijnd.

De verwachting is dat het belang van regionale samenwerking de komende jaren (bijvoorbeeld door vergaande decentralisatie in het sociale domein) alleen nog maar zal toenemen. Het versterken van de democratische legitimiteit neemt in dit licht alleen maar toe.

De hoofdvraag die aan de orde is, luidt als volgt:

Wat zijn de problemen en bijbehorende oplossingen vanuit theorie en praktijk rondom de democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden?”

Deze hoofdvraag is vervolgens in een aantal deelvragen nader uitgewerkt. Ook is in de opdracht opgenomen dat ik er een “interactief proces” van maak. Dit plan van aanpak is de eerste stap om tot uitvoering van de opdracht te komen.

Inmiddels constateer ik dat PKB niet de enige is die zich buigt over (bestuurlijke) vragen rond regionale samenwerking. In het bijzonder OBD beschouwt dit onderwerp als tot haar taakveld behorend. Dat heeft gevolgen voor de manier waarop ik te werk kan gaan, hopelijk een niet al te beperkende.

Ik ben van plan het volgende stappenplan te doorlopen, graag fiat:

1.

Opstelling van dit plan van aanpak.

2.

Opstelling van een vragenlijst ter concretisering van de vraagstelling, te beginnen met de vraag: bestaat het benoemde probleem wel? Streefdatum: 10 augustus.

3.

Voeren van gesprekken met relevante actoren en sleuteldeskundigen aan de hand van de vragenlijst. Deze wordt weliswaar tevoren toegezonden, maar dient niet als gesloten format voor het gesprek, slechts als handreiking. De volgorde van gespreksvoering is “van binnen naar buiten”: eerst de relevante verantwoordelijken en deskundigen in huis (BZK), pas dan naar buiten (VNG, IPO, wetenschap, andere departementen, journalistiek, individuele bestuurders en ambtenaren). Ik streef naar maximaal 15 externe gesprekken (dat betekent een selectie uit achterliggende lijst). De gesprekken vinden in beginsel plaats met twee personen (...), tenzij met

één van ons kan worden volstaan, of slechts één van ons mee kan. Van ieder gesprek wordt verslag gemaakt met belangrijke bevindingen en aan de geïnterviewde ter flattering voorgelegd.

4.

Opstellen van een eerste set van bevindingen over aard en omvang van het probleem en oplossingsrichtingen in stellingvorm. Tussenrapport over proces (bevindingen in bijlage) aan MTPKB (...). Taakstellende datum: 15 september.

5.

Organiseren van een brainstormbijeenkomst met een kleine groep BZK'ers (maximaal 6) om het tussenresultaat aan te scherpen. Streefdatum: rond 21 september.

6.

Organiseren van een workshop met externen (maximaal 15) om over de stellingen van punt 4 van gedachten te wisselen. Aan de deelnemers is het tussenresultaat tevoren toegezonden. Afhankelijk van het tussenresultaat kan worden overwogen meer dan één workshop te houden met afwijkende deelnemersgroepen (bijvoorbeeld één workshop met rijksmensen, één met provincie- en regiomensen en één met gemeentemensen, steeds aangevuld met wetenschappers en journalisten). De workshop(s) modereert BZK zelf (in mijn persoon, eventueel een afdelingshoofd of directeur). Streefdatum: rond 15 oktober.

7.

Opstellen van een eindrapport met conclusies en aanbevelingen, uit te brengen aan het MTPKB, eventueel aan MT-DGBK. Taakstellende datum: 27 oktober. Décharge.

De totale doorlooptijd van het voorgaande is maximaal drie maanden (tot 1 november). Dat betekent een strakke planning van gesprekken, brainstorm en workshop(s). Als dit plan van aanpak akkoord is, ga ik de bijeenkomsten inplannen en mensen uitnodigen, anders lukt het nooit in de tijd.

John Steegh, 5 augustus 2010

2

## *FINANCIËLE ASPECTEN VAN INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKINGSVERBANDEN*

Volgens opdracht (...) ga ik aan de slag met de volgende vraagstelling ten aanzien van de financiering van intergemeentelijke samenwerking:

“Over de financiële kant van intergemeentelijke samenwerking is relatief weinig bekend, terwijl (zeker in de huidige context van bezuinigingen) wel veel van samenwerking wordt verwacht als mogelijke ‘tactiek’ om besparingen te kunnen realiseren. Gevraagd wordt om een verkenning waarin de volgende vragen aan de orde komen:

- Wat is bekend over de kosten en baten van samenwerkingsverbanden in de praktijk?
- Wat zijn de bepalende factoren voor deze kosten en baten?
- Hoe ontwikkelt zich de verhouding van kosten en baten zich in de loop van de tijd (vgl. studie Yacht naar SSC)?
- Hoe is nu de wisselwerking tussen begrotingscyclus van deelnemende gemeenten en samenwerkingsverbanden? Wat zijn sterke en zwakke punten?

- Is het mogelijk om een ‘tool’ voor ex ante kosten-baten-inschatting te maken voor samenwerkingsverbanden?”

Dit dient nog in een aantal deelvragen nader te worden uitgewerkt. Ook is in de opdracht opgenomen dat ik er een “interactief proces” van maak. Dit plan van aanpak is de eerste stap om tot uitvoering van de opdracht te komen.

Ook voor dit onderwerp geldt, dat PKB niet de enige is die zich erover buigt of verantwoordelijkheden ziet. In het bijzonder OBD beschouwt dit onderwerp als tot haar taakveld behorend. Dat heeft gevolgen voor de manier waarop ik te werk kan gaan, hopelijk een niet al te beperkende.

Ik ben van plan het volgende stappenplan te doorlopen, graag fiat:

1.  
Opstelling van dit plan van aanpak.
2.  
Opstelling van een vragenlijst ter concretisering van de vraagstelling, te beginnen met de vraag: is er een probleem? Streefdatum: 10 augustus.
3.  
Voeren van gesprekken met relevante actoren en sleuteldeskundigen aan de hand van de vragenlijst. Deze wordt weliswaar tevoren toegezonden, maar dient niet als gesloten format voor het gesprek, slechts als handreiking. De volgorde van gespreksvoering is “van binnen naar buiten”: eerst de relevante verantwoordelijken en deskundigen in huis (BZK), pas dan naar buiten (VNG, IPO, wetenschap, andere departementen, journalistiek, individuele bestuurders en ambtenaren). Ik streef naar maximaal 15 externe gesprekken (dat betekent een selectie uit achterliggende lijst). De gesprekken vinden in beginsel plaats met twee personen (...), tenzij met één van ons kan worden volstaan, of slechts één van ons mee kan. Van ieder gesprek wordt verslag gemaakt met belangrijke bevindingen en aan de geïnterviewde ter fiattering voorgelegd.
4.  
Opstellen van een eerste set van bevindingen over aard en omvang van het probleem en oplossingsrichtingen in stellingvorm. Tussenrapport over proces (bevindingen in bijlage) aan MTPKB (...). Taakstellende datum: 15 september.
5.  
Organiseren van een brainstormbijeenkomst met een kleine groep BZK’ers (maximaal 6) om het tussenresultaat aan te scherpen. Streefdatum: rond 21 september.
6.  
Organiseren van een workshop met externen (maximaal 15) om over de stellingen van punt 4 van gedachten te wisselen. Aan de deelnemers is het tussenresultaat tevoren toegezonden. Afhankelijk van het tussenresultaat kan worden overwogen meer dan één workshop te houden met afwijkende deelnemersgroepen (bijvoorbeeld één workshop met rijksmensen, één met provincie- en regiomensen en één met gemeentemensen, steeds aangevuld met wetenschappers en journalisten). De workshop(s) modereert BZK zelf (in mijn persoon, eventueel een afdelingshoofd of directeur). Streefdatum: rond 15 oktober.
- 7.

Opstellen van een eindrapport met conclusies en aanbevelingen, uit te brengen aan het MTPKB, eventueel aan MT-DGBK. Taakstellende datum: 27 oktober. Décharge.

De totale doorlooptijd van het voorgaande is maximaal drie maanden (tot 1 november). Dat betekent een strakke planning van gesprekken, brainstorm en workshop(s). Als dit plan van aanpak akkoord is, ga ik de bijeenkomsten inplannen en mensen uitnodigen, anders lukt het nooit in de tijd.

Het is wel goed ons te realiseren dat in drie maanden geen compleet “interactief proces” met de buitenwereld kan worden doorlopen, laat staan de resultaten kunnen worden geïnternaliseerd bij een grote groep personen. Ik beschouw het resultaat (dat toch onvermijdelijk de vorm van een rapportje zal krijgen) als een bouwsteen voor dat gewenste proces. Het ontbreken van politieke helderheid speelt daarbij zeker ook een rol!

John Steegh, 6 augustus 2010

Bijlage 3:

## **PASSAGES UIT HET REGEERAKKOORD, RELEVANT VOOR DE VERKENNING**

### *Uit: Inleiding*

Dit kabinet gelooft in een overheid die alleen dat doet wat zij moet doen, liefst zo dicht mogelijk bij mensen. Dan kan de overheid weer een bondgenoot worden van burgers. Daarom snijden we in taken en subsidies en vermindert de bestuurlijke drukte door een heldere toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hierdoor kan het aantal politici en ambtenaren fors dalen. (...) Kwaliteitsverbetering (...) zit vaker in slimme vernieuwingen dan in geld en regels.

### *Uit: 1. Bestuur*

Het bestuur zal worden georganiseerd vanuit de principes “Je gaat erover of niet”.

- Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen beperken zich tot hun kerntaken. De kerntaken van provincies liggen op de gebieden ruimte, economie en natuur.
- Taken van het bestuur worden op een zo dicht mogelijk bij de burger gelegen niveau gelegd.
- Per terrein zijn ten hoogste twee bestuurslagen betrokken bij hetzelfde onderwerp.
  
- Gemeentelijke herindelingen komen alleen van onderaf tot stand. De provincie heeft een actieve rol bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten.
- Het kabinet komt met voorstellen tot afschaffing van de WGR+ en deelgemeenten c.q. deelgemeenteraden.
  
- Taakdifferentiatie op gemeentelijk niveau wordt vaker mogelijk gemaakt.
- Het aantal ambtenaren bij alle bestuurslagen wordt verminderd, onder meer door decentralisatie en taakverschuiving richting provincies en gemeenten waarbij de focus komt te liggen op de kerntaken van de provincies in het ruimtelijke en economisch domein en het natuurbeleid.
  
- De regeldruk, met name voor professionals en burgers, en de interbestuurlijke lasten worden verder verminderd.
- Sanering van het aantal specifieke uitkeringen wordt voortgezet.
- Voor het Gemeentefonds en het Provinciefonds wordt, met inachtneming van reeds gemaakte afspraken, het uitgangspunt “trap op, trap af” weer ingevoerd.

### *Uit 3: Economie*

- Het regionaal economisch beleid van de rijksoverheid wordt geschrapt en gedecentraliseerd.
- Regionale ontwikkelingsmaatschappijen worden betrokken bij de verdere vormgeving van regionale economieën.
- Ondernemers zullen voor al hun overheidszaken terecht kunnen bij één loket, een ‘Ondernemersplein’.

### *(Natuur:)*

Een goed natuurbeheer en het op peil houden van de biodiversiteit zijn belangrijk, ook voor recreatief gebruik. De provincies krijgen meer zeggenschap over het natuurbeheer.

*Uit 5: Gezondheid*

## Jeugdzorg

Er bestaat grote zorg over het functioneren van de jeugdzorg. De huidige manier waarop de jeugdzorg is georganiseerd en opereert zal een wezenlijke verandering moeten ondergaan. De effectiviteit van de jeugdzorg moet worden verbeterd door een stelselherziening. Het kabinet zal hiertoe de volgende maatregelen nemen:

- Er moet één financieringssysteem komen voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd LVG (licht verstandelijk gehandicapten) en jeugd-ggz.
- In lijn met het advies van de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, worden gefaseerd alle taken op het gebied van jeugdzorg overgeheveld naar de gemeenten. Het betreft hier: jeugd-ggz (zowel AWBZ als Zorgverzekeringswet), provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en licht verstandelijk gehandicapte jeugd. Preventie en vrijwillige hulpverlening wordt in goede afstemming met gedwongen hulpverlening georganiseerd door (samenwerkende) gemeenten.
- De Centra voor Jeugd en Gezin die inmiddels gerealiseerd zijn, zullen bij de overheveling naar de (samenwerkende) gemeenten gaan dienen als front office voor alle jeugdzorg van de gemeenten.

*Uit 7: Infrastructuur*

## Ruimtelijke ordening

In de ruimtelijke ordening vindt een integrale afweging plaats van verschillende belangen waarbij de besluitvorming zo transparant mogelijk gaat plaatsvinden en zo dicht mogelijk bij degenen die het direct aangaat.

- Het kabinet komt met voorstellen de ruimtelijke ordening meer over te laten aan provincies en gemeenten.
- Het toezicht en de regie op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting gaat naar de provincies.

*Uit 9: Ouderenzorg*

- Overhevelen functies dagbesteding en begeleiding naar de wet maatschappelijke ondersteuning

De functies dagbesteding en begeleiding kunnen het best dicht bij de cliënt geregeld worden. Zij passen daarom beter binnen de systematiek van de wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) dan bij de AWBZ. De gemeente kent deze mensen en hun situatie beter dan de logge zorgkantoren. Daarom worden de functies dagbesteding en begeleiding overgeheveld van de AWBZ naar de Wmo.

*Uit 10: Veiligheid*

Daders moeten in hun eigen omgeving worden aangepakt. Veiligheidshuizen spelen hierbij een belangrijke rol. De veiligheidshuizen, samenwerkingsverbanden van verschillende organisaties, gaan dadergericht te werk bij het terugdringen van overlast, huiselijk geweld en criminaliteit. De voordelen van deze wijze van preventief werken hebben tot goede resultaten geleid. De veiligheidshuizen zullen worden voortgezet en verder ontwikkeld.

Er komt een nationale politie onder verantwoordelijkheid van de minister die belast is met de zorg voor veiligheid. De minister wordt eindverantwoordelijk voor het beheer. Er komen tien politieregio's waarbij de grenzen van de tien arrondissementen van de gerechtelijke kaart leidend zijn. De burgemeester blijft verantwoordelijk voor de openbare orde, capaciteitsinzet voor lokale taken en het vergunningenbeleid.

*Uit 11: Werk en sociale zekerheid*

Het kabinet wil toe naar één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, die de WWB, Wajong en de WSW hervormt. Hierdoor kunnen de gemeenten meer mensen laten participeren, budgetten gericht en effectiever inzetten en kosten besparen. Voor jongeren die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn blijft de Wajong bestaan. Mensen met een indicatie voor een beschutte werkplek houden toegang tot de WSW. Huidige WSW-ers worden niet herkeurd en kunnen gewoon op hun WSW-werkplaats blijven werken.

Bijlage 4:

*GESPRESVERSLAGEN*

Aan de opdrachtgever zal een geanonimiseerd exemplaar ter hand worden gesteld van alle gesprekverslagen. Bredere publicatie past niet bij het karakter van de gesprekken zoals die zijn gevoerd. Juist de vertrouwelijkheid en openhartigheid van die gesprekken heeft me in staat gesteld te schrijven wat hiervoor is geschreven. Waarvoor dank!