

# Aanbevelingen Raad voor het openbaar bestuur (uit rapport Wisselwerking 2015)

*Aandacht voor de wisselwerking vergroot de democratische legitimiteit van samenwerking.*

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

## **Kernaanbeveling**

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

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

### 1. Gemeenteraden

#### **a) Geef aandacht aan het vertalen van vragen en problemen van de samenleving in bestuurlijke oplossingen.**

***Gemeenteraden ontwikkelen schakelkracht, het vermogen om lokale belangen én regionale belangen te behartigen.***

*Hoe dan?*

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

#### **b) Verdeel de aandacht goed en bepaal de strategische positie.**

***Gemeenteraden sturen actief op beleidskeuzes die regionaal spelen en wachten niet (meer) af tot colleges gemeenteraden informeren over de ontwikkelingen die bij samenwerking spelen. Samen met de andere deelnemers aan samenwerkingsverbanden nemen gemeenteraden ten aanzien van regionale samenwerking een houding aan van anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren, ontwikkelen en waar nodig aanpassen.***

*Hoe dan?*

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

te doen naar de resultaten van beleid. Spreek een agenda af waarin deze opbrengsten worden gegoten in politieke besluitvorming. Zorg daarbij voor ondersteuning door de raadsgriffier (zie ook hierna).

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

**c) Heb aandacht voor de regels van het spel.**

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

*Hoe dan?*

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

**d) Heb aandacht voor de vorm.**

***Gemeenteraden kiezen voor de juiste juridische vorm voor het samenwerkingsverband.***

*Hoe dan?*

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

## 2. Raadsgriffiers

**Neem de rol aan van procesadviseur.**

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

*Hoe dan?*

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

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

### 3. Colleges van B&W

#### **Wees open en transparant.**

##### *Hoe dan?*

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

### 4. Besturen van samenwerkingsverbanden

#### **Wees responsief.**

##### *Hoe dan?*

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

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

### 5. Provincie

#### **Wees belangstellend.**

##### *Hoe dan?*

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

Het provinciaal financieel toezicht dient in dienst te worden gesteld van het horizontaal toezicht

door de gemeenteraden. Ga het gesprek aan met het gemeentebestuur en zorg er voor dat toezichtsbrieven van Gedeputeerde Staten de nodige aandacht krijgen van de gemeenteraad, bijvoorbeeld door te vragen naar een reactie hoe de toezichtsbrieven in de gemeenteraad is behandeld

## 6. Minister van BZK

### **Wees terughoudend, maar investeer wel in scholing en opleiding.**

#### *Hoe dan?*

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

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

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

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

## 7. Regering en parlement

### **Doordenk de taak en schaal van het openbaar bestuur.**

#### *Hoe dan?*

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

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