

Gemeenteraden buitenspel

DOOR TYCHO JANSEN De gemeenteraadsverkiezingen zijn achter de rug als dit nummer op de mat ligt. We hebben gestemd. Maar hoe zinvol was die stem eigenlijk? Heeft de raad eigenlijk invloed op het gemeentebestuur? En is er voor gemeenten nog wel ruimte om eigen beleid te bepalen?

In de afgelopen jaren is schaalvergroting in het lokaal openbaar bestuur een steeds belangrijker onderwerp geworden. Van herindeling tot samenwerkingsverbanden: bestuurders lijken massaal op zoek naar een grotere kurk om op te drijven. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Plasterk leek kort na zijn aantreden zelfs een eigen norm (minimum inwoneraantal) te introduceren voor het bestaansrecht van een autonome gemeente. Er bleek echter onvoldoende draagvlak om de provincies te vergroten tot landsdelen en kleine gemeenten te dwingen tot herindeling.¹

Toch is de discussie over 'te kleine gemeenten' nog lang niet verdwenen. Bij de presentatie van de uitkomsten van de landelijke enquête onder raadsleden over samenwerking en herindeling spreekt Raadslid.nu-voorzitter Peter Otten zelfs van een "te prijzen realiteitszin" bij raadsleden die herindeling als onvermijdelijk zien.

Herindeling onvermijdelijk?

Herindeling klinkt ineens als het onvermijdelijke, logische en enig realistische toekomstbeeld voor kleinere gemeenten. Het alternatief voor die andere lijdensweg: intergemeentelijke samenwerking. In de discussie over de uitdagingen voor de lokale overheid van nu en morgen lijkt - door de focus op

schaalvergroting - de democratische legitimatie van kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging uit beeld geraakt.

In dit artikel wordt eerst gekeken naar de achtergronden van de hang naar schaalvergroting. Een weg waarin vooral de lokale volksvertegenwoordigers ver achterop lijken te zijn geraakt. Vervolgens wordt bezien of samenwerking kan met behoud van democratische legitimiteit, om uit te komen bij een pleidooi voor terughoudendheid in de overdracht van bevoegdheden en blijkt er toch nog iets te herindelen voor de minister.

Nieuwe relatie rijk - gemeenten

De onderwerpen 'samenwerking' en 'herindeling' zijn nauw verbonden met de overdracht van nieuwe taken en verantwoordelijkheden aan gemeenten. Het is echter te eenzijdig dit proces te beperken tot de drie grote decentralisaties. De lokale overheid ondergaat al langer een grote metamorfose. Twee belangrijke processen als voorbeelden: de implementatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en het proces i-NUP, beter bekend als e-overheid.

WMO: regels op detailniveau

De invloed van de introductie van de WMO op gemeenten was enorm. De maatschappelijke positie



GEZOCHT: SCHAALVERGROTING MET DEMOCRATISCHE LEGITIMATIE

van de gemeente werd sterk geïntensiveerd; maar was allesbehalve nieuw. Wat wel nieuw was, was het detailniveau van de regelgeving van de rijksoverheid. Lokale beleidsvrijheid werd ingeperkt tot "richting geven aan (...) te nemen beslissingen".

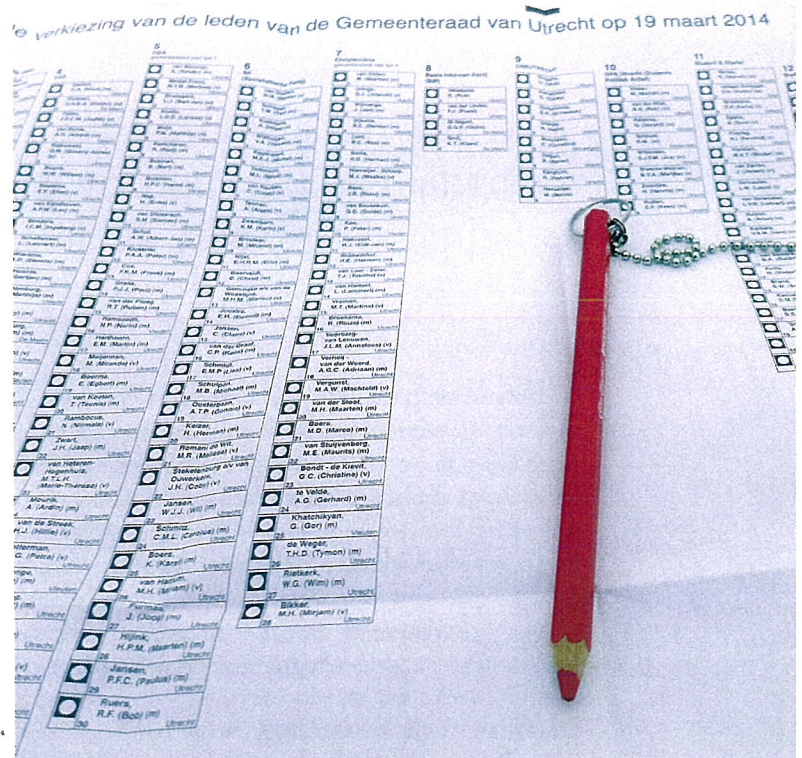
E-overheid: raden aan de zijlijn

Het Nationaal Uitvoeringsprogramma Programma Dienstverlening en e-overheid (NUP) en de bijbehorende overheidsbrede implementatieagenda (i-NUP) hadden grote invloed op het huishouden van de gemeente. Op weg naar een gemeente, die 'het' loket voor de gehele overheid wordt, is inmiddels menig gemeentehuis ook letterlijk verbouwd. Reorganisaties, de introductie van Klantcontactcentra en deelname aan projecten als Antwoord(c) hebben de gemeentelijke organisaties blijvend veranderd. Hierbij stonden de gemeenteraden doorgaans aan de zijlijn. De doelen die werden (en worden) nagestreefd zijn in hoge mate de (lokale) ambtelijke vertaling van door de rijksoverheid uitgerolde programma's en plannen. De betrokkenheid van gemeenteraden blijft dan veelal slechts: "voorstel tot krediet voor verbouwing van...".

Nieuwe taken vanuit de rijksoverheid hebben de gemeentelijke (ambtelijke) organisatie veranderd en op onderdelen meer 'autonoom' gemaakt ten opzichte van het lokaal bestuur. Mogelijk hier en daar versterkt door de introductie van het dual stelsel, is de gemeentesecretaris inmiddels de directeur van een modern en zelfstandig dienstverlenend bedrijf.

De gemeente als filiaal van het rijk

De gemeente wordt, naast zelfstandig bestuursorgaan, steeds meer een *filiaal van de rijksoverheid*.



Ze is er voor dienstverlening, aangeboden door de rijksoverheid en op grond van verregaande instructies uitgevoerd door de lokale ambtelijke dienst. De ruimte voor lokaal beleid wordt beperkt tot accenten in het aanbod van diensten. Ook bij de actuele decentralisaties zijn er centrale instructies voor de lokale inrichting en uitvoering. 'Gouden koorden', aldus het verkiezingsprogramma van de ChristenUnie. Gemeenten krijgen wel eindverantwoordelijkheid en op punten een controlerende rol, maar geen kaderstellende rol.

Stille revolutie

De gemeente verleent al veel langer door het Rijk voorgeschreven diensten. Variërend van vergunningen tot persoonlijke documenten. Voor die producten zijn de verschillen in leges tussen buurgemeenten lastig uit te leggen. Echter, ze zijn wel de trotse getuigen van de autonomie van de gemeente.

Samenvatting

- Het tekort aan democratische legitimiteit door schaalvergroting is geen reden tot herindeling, maar vraagt om samenwerking die zich meer richt op uitvoering.
- Het tekort aan democratische legitimiteit wordt versterkt door de overdracht van beleidsbepalende bevoegdheden. Gemeenteraden moeten zuiniger zijn op hun recht op amendement. Het samenwerkingsverband moet zich beperken tot uitvoering en advies.
- Het loyaliteitsconflict van portefeuillehouders vraagt om een nieuwe rol als toezichthouders op zelfstandige, ongebonden bestuurders. Een aanpassing van de Wgr daartoe is dringend noodzakelijk.

De ontwikkeling tot *filiaal van de rijksoverheid* lijkt een stille revolutie. Steeds vaker blijkt de gemeenteraad niet langer de huisvader van gemeentelijk beleid en organisatie. De toename van instructies in wetgeving, Amvb's, ministeriële uitvoeringsregels, maar evenzo de toenemende invloed van de door de VNG overeengekomen afspraken, smoren de lokale beleidsvrijheid en daarmee de democratische positie van de kaderstellende gemeenteraad.

Dient de wethouder nog het gemeentebelang?

Ontwikkelingen zoals de transitiearrangementen hebben een belangrijk effect op lokale verhoudingen. De lokale portefeuillehouder is de gemeenteraad verantwoordig schuldig voor resultaten die voortkomen uit beleid dat niet door diezelfde raad is vastgesteld. De rol van de portefeuillehouder verschuift van een vertegenwoordiger van de gemeente in het betreffende samenwerkingsverband naar die van de vertegenwoordiger van het samenwerkingsverband bij de gemeente. De wethouder eindigt in een loyaliteitsconflict tussen gemeente en samenwerkingsconstructie.

De Wet op de gemeenschappelijke regelingen (Wgr) vormt de basis voor verreweg de meeste van deze samenwerkingsverbanden. De Wgr biedt individuele gemeenten de mogelijkheid bevoegdheden te delegeren aan een samenwerkingsverband met andere gemeenten. De basis blijft de door individuele gemeenten vastgestelde delegatie. De Wgr is dan ook gericht op een regeling die een afgeleid karakter behoudt en geen zelfstandige bestuurslaag wordt.⁴

In de praktijk ontwikkelen veel samenwerkingsverbanden juist wel een toenemende zelfstandigheid. Bekend voorbeeld zijn de GGD's: formeel verlengd lokaal bestuur en financieel afhankelijk, maar zeer zelfstandig en verregaand autonoom. Andere voorbeelden zijn de Veiligheidsregio's en de recent gevormde Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).

Loyaliteitsconflict

Al voor de dualisering bleek hoe verlengd bestuur zich tot bestuur 'op grote afstand' ontwikkelde en hoe dit een dubbele loyaliteit opleverde voor de betrokken bestuurders.⁷ In veel besturen ontstaat eenzelfde gevoel van collegiaal bestuur, dat bestuurders ook kennen vanuit de lokale colleges.

Het bestuur voelt haar verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen van de organisatie van het samenwerkingsverband. Er vormt zich een nieuw 'wij-gevoel', een nieuwe loyaliteit.

Echter, wat goed is voor de samenwerking, blijkt lang niet altijd goed voor de deelnemende gemeenten. Het loyaliteitsconflict wordt veelal versterkt door een heel persoonlijke component. Bestuurders binnen dezelfde regio ontmoeten elkaar steeds vaker in allerlei besturen en overleggen. Met de meer intensieve samenwerking tussen gemeenten groeien ook de collegiale en daarmee persoonlijke banden tussen bestuurders. Dit voegt (ongemerkt, maar logischerwijs) een nieuwe overweging toe: "Wat zullen de burens wel niet denken?". Bestuurders, het zijn net mensen.

Verlengd bestuur op onoverbrugbare afstand

In een interview in *Binnenlands Bestuur* noemde Arie Slob de intergemeentelijke samenwerkingsconstructies "gedrochten" met een "groot democratisch tekort".⁴ Een gevaar dat de Raad voor het Openbaar Bestuur al in 2000 signaleerde.⁵ De noodzaak tot samenwerking en de daarin te realiseren (schaal)voordelen worden doorgaans overschaduwd door de ervaring van het gebrek aan controle en beheersing. In het bijzonder bij de bij wet opgedragen samenwerkingsverbanden (GGD, Veiligheidsregio, RUD) is er sprake van vervreemding tussen de organisatie en de bestuurlijk eindverantwoordelijke, de gemeenteraad. De schaalvergroting biedt kansen voor de professionaliteit en deskundigheid van de ambtelijke organisatie. Specialisten kunnen voor meerdere gemeenten tegelijkertijd worden ingezet en de kwetsbaarheid van kleinere organisaties wordt weggenomen.

De Stelselherziening Jeugd

Het rijk bepaalde de regiovorming en het bijbehorend tijdpad. In het voorwoord van het eindrapport beschrijft de voorzitter van de Transitiecommissie hoe iedere regio hun 'arrangement' in maximaal een uur moest toelichten. Het rapport toont hoe het accent van 'stelselherziening' verschuift naar 'opvangen van de bezuiniging'.⁵ Ook bij de totstandkoming van de arrangementen stonden de gemeenteraden buitenspel. Daarvoor bood het gegeven tijdpad onvoldoende ruimte.

‘De ontwikkeling tot *filiaal van de rijksoverheid* lijkt een stille revolutie. Steeds vaker blijkt de gemeenteraad niet langer de huisvader van gemeentelijk beleid en organisatie.’

Vervreemding

Echter, naast de genoemde dubbele loyaliteit van de bestuursleden, blijkt juist door die schaalvergroting 'afstand' te ontstaan. Dit begint bij de 'vervreemding'. Bijvoorbeeld door verzakelijking van contacten met burgers en ondernemers. Waar voorheen contact was met een ambtenaar van de eigen gemeente, is er nu contact met 'iemand van een bureau'.

Noten

- ¹ "Onderzoek onder Raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling", uitgevoerd door Overheid in Nederland in opdracht van Raadslid. Nu, 13 januari 2014.
- ² Wet Maatschappelijke Ondersteuning van 29 juni 2006, artikel 3, lid 1. In dit kader wordt ook verwezen naar artikel 6A, lid 1, waarin de wetgever stelt dat met nadere regelgeving de werkwijze van de lokale overheid kan worden geregeld.
- ³ Aardema, H. en A. Korsten, "Gemeentelijke organisatiemodellen, Hoe integraler het moet, hoe minder je ziet...", opgenomen in Bekke, A. e.a. (red.), "Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur", 's-Gravenhage, Raad voor het openbaar bestuur, 2009.
- ⁴ ChristenUnie Verkiezingsprogramma 2013 – 2017 Voor de verandering, p 21.
- ⁵ Eindrapportage beoordeling transitiearrangementen, Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, November 2013.
- ⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 56.
- ⁷ O. Ritsema, *Controle op gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad*, Universiteit Twente, juli 2008, die onder meer verwijst naar: Gaastra, A.F., Traag, J.M.E. En C.J.N. Verstedden, *Info Wet gemeenschappelijke regelingen*, 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij BV, 1995.
- ⁸ *Binnenlands Bestuur*, 16 augustus 2012, interview met Y. de Koster, Slob: 'Juist nu stevige raden'.
- ⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*, 's-Gravenhage, juni 2000.
- ¹⁰ Gemeentewet, artikel 147b
- ¹¹ *Binnenlands Bestuur*, 14 december 2013, *Gemeenschappelijke Regeling neigt naar 'wangedrocht'*.
- ¹² Gemeentewet, artikel 8
- ¹³ ChristenUnie Verkiezingsprogramma 2013 – 2017 Voor de verandering, p 21.
- ¹⁴ Wet op de gemeenschappelijke regelingen, artikel 12, 13 en 14, beperkt de mogelijkheden voor de samenstelling van het bestuur.

Daarnaast is de besluitvorming verspreid over meerdere, soms tientallen, gemeenten. Hierin schuilt het grootste deel van het democratisch tekort: niet het college of de gemeenteraad stelt de beleidsnotities en financiële jaarstukken vast, maar het bestuur. De deelnemende gemeenteraden worden in de gelegenheid gesteld, vaak onder tijdsdruk en daardoor soms achteraf, 'hun gevoelens te uiten'.

Voor de individuele gemeenteraad is daarmee het 'recht op amendement'¹⁰ beperkt tot een zienswijze. Middels die zienswijze kan de raad het bestuur van de gemeenschappelijke regeling trachten te bewegen tot aanpassing van het voorgenomen besluit. Het verlengd bestuur blijkt veelal bestuur op een schier onoverbrugbare afstand. In ieder geval is het uitgangspunt van de wetgever "geen nieuwe bestuurslaag" te vormen niet gehaald.

Dan maar herindelen?

Steeds meer gemeenteraden verliezen het vertrouwen in samenwerkingsconstructies.¹¹ Tegelijkertijd wordt, ter voorkoming van kwetsbaarheid en grote risico's, de noodzaak van samenwerking en schaalvergroting wel onderschreven. Rest ons dan niets anders dan herindeling? Dat klinkt onlogisch; vanwege de nadelen van schaalvergroting op één onderdeel, de schaal (omvang) van de gehele gemeente vergroten. Waarna vervolgens blijkt dat de heringedeelde gemeente betrokken blijft bij nagenoeg dezelfde gemeenschappelijke regelingen. Immers, die nieuwe gemeente krijgt (meestal) niet de omvang van het werkgebied van de meeste regelingen. Belangrijker punt van overweging is de relatie met de burger. Die is immers ook kiezer en heeft het grondwettelijk recht van de parlementaire vertegenwoordiging, in de vorm van de gemeenteraad. In grotere gemeenten vertegenwoordigen raadsleden een veel grotere groep inwoners dan in kleinere gemeenten. Herindeling maakt de afstand tot de lokale politiek dus per definitie groter. Omgekeerd wordt de afstand van politicus tot burger ook groter. De raadsleden van die grote samengestelde gemeente hebben minder kennis van alle dorpen, wijken en bedrijventerreinen. Is de volksvertegenwoordiging in staat - gezien de snelheid van alle ontwikkelingen - zicht te krijgen op alle uitdagingen die spelen in die nieuwe gemeente? Of is zij daarvoor afhankelijk van de

‘Met de intensieve samenwerking tussen gemeenten groeien de banden tussen bestuurders. Dit voegt een nieuwe overweging toe: "Wat zullen de burens wel niet denken?"’

informatie van de zijde van het college?

Herindeling vergroot de afstand tussen burger en overheid (en vice versa). En al zou de kaderstellende en controlerende rol van de raad worden versterkt; het gaat ten koste van zijn volksvertegenwoordigende rol; alsnog ontstaat er een democratisch tekort!

Samenwerken op passende schaal

Gemeenten staan voor uitdagingen die aanleiding zijn voor schaalvergroting. En zeker wanneer het Rijk daarbij samenwerking afdwingt, lijkt het zicht op een goede afloop verloren.

Maar samenwerking en democratische verantwoording kunnen samengaan. In zijn eerder genoemde interview geeft Arie Slob aan dat de ChristenUnie taken het liefst uitgevoerd ziet worden "door de democratische gelegitimeerde bestuurslaag die het beste past qua aard en/of schaal".¹¹ Die schaal kan ook bereikt worden door samenwerking; maar dan wel op een democratisch verantwoorde wijze.

Bepalend voor de democratische legitimatie zijn de *bevoegdheden* van het bestuur van het samenwerkingsbestand. Voorkomen moet worden dat besluitvorming ontstaat waar volksvertegenwoordigers slechts een zienswijze op kunnen geven. Immers, hoe zelfstandig en op afstand het samenwerkingsverband ook staat, de deelnemende gemeenten behouden altijd hun eindverantwoordelijkheid.

Lokaal vaststellen

De uitvoering van taken op de best passende schaalgrootte, leidt lang niet altijd tot de noodzaak ook de beleidsvorming over te dragen. Immers, binnen de samenwerking kan lokaal vastgesteld beleid dienen als kader voor de uitvoering. Cruciaal is dat de besluitvorming over beleid binnen de ei-

gen gemeente geschiedt. Lokaal beleid, gebaseerd op advisering van de specialisten uit het samenwerkingsverband, maar vastgesteld met behoud van het recht op amendement. Lokaal beleid, in samenwerking met anderen uitgevoerd en met een financiële afrekening op het niveau van de producten. Op het terrein van zorg en welzijn zijn tal van voorbeelden waarin gemeenten op deze wijze samenwerken. Aantrekkelijk door de schaalgrootte, maar ook eenvoudig beheersbaar: er wordt per product deelgenomen en afgerekend. De gedeelde kosten van de samenwerking beperken zich dan tot de eigen organisatie. Ook de 'inkoopbureaus', gespecialiseerd in inkoop en aanbesteding voor overheidsdiensten, zijn voorbeelden van uitvoeringsgerichte samenwerkingsverbanden. Alleen *dat* samen doen, wat je lokaal eerst vastgesteld hebt om te doen!

Aanpassing Wgr nodig

Naast terughoudendheid in de overdracht, zou de vertegenwoordiging vanuit de deelnemende gemeenten meer de rol moeten krijgen van een 'toezichthouder'. Een toezichthouder kan in eigen gemeente op grond van argumenten pleiten ten bate van de belangen van het samenwerkingsverband. Hij of zij is immers geen deel meer van de besluitvorming. Dit pleit voor een meer onafhankelijk dagelijks bestuur: een niet lokaal gebonden bestuurder van het samenwerkingsverband die kaders krijgt van en verantwoording aflegt aan de toezichthouders namens de deelnemende gemeenten. Echter, dit past niet in de huidige Wgr; de wetgever zal daar ruimte voor moeten bieden. De huidige Wgr heeft geen antwoord op de problematiek van de dubbele loyaliteit van de portefeuillehouders en biedt onvoldoende ruimte voor een passend model voor een zelfstandige en (deels) autonome organisatie met wettelijke taken.¹² Als de minister alsnog iets wil herindelen, dan is de Wgr geen slecht begin. ■

Een democratische rekensom

De regio Gemeentelanden bestaat uit 4 gemeenten van 11, 22, 33 en 44 duizend inwoners. Zij worden nu vertegenwoordigd door respectievelijk 15, 19, 23 en 27, totaal 84 raadsleden. Na de herindeling wonen er 110 duizend inwoners in de nieuwe gemeente met een gemeenteraad van 39 raadsleden. Het verschil is dus aanzienlijk.¹²

Auteur

Tycho Jansen is raadsgriffier in de gemeente Reimerswaal.