

8 februari 2014

Essay

Gemeenteraden moeten het beest temmen dat intergemeentelijke samenwerking heet

KIRSTEN VELDHUIJZEN EN FRISO DE ZEEUW

Hoe meer taken naar de gemeenten gaan, des te machtelozer de gemeenteraad wordt. De taken zijn zo complex dat gemeenten ze laten uitvoeren door samenwerkingsverbanden.

Decennia lang hebben gemeenten door samen te werken geld bespaard en klussen geklaard die voor individuele gemeenten een maatje te groot waren. De samenwerkingsverbanden bleken een logische en vrij effectieve oplossing. De gebrekkige aansturing en gebrekkige democratische legitimatie nam men op de koop toe.

Tot dusver ging het vooral om lokale taken met een uitvoerend karakter en een laag politiek profiel. Net zoals het op lokaal niveau lastig is een reformatorische verkeersdrempel te onderscheiden van een liberale, zo heeft de regionale uitvoering van de afvalverwerking, de muziekschool of de streekarchiefdienst geen uitgesproken politieke identiteit.

Toch hebben intergemeentelijke samenwerkingsverbanden de neiging zich tot een aparte 'bestuurslaag' te ontwikkelen.

Wat begint als uitvoering, krijgt snel beleidskanten.

De Regionale Uitvoeringsdiensten dragen in hun naam waarvoor zij primair bedoeld zijn: uitvoering van milieutaken en bouw- en woningtoezicht. Maar in de praktijk geven zij feitelijk bindende, op hun sectorale deskundigheid gebaseerde adviezen over milieu en veiligheid.

Feitelijk onttrekken deze 'adviezen' zich aan integrale politiek-bestuurlijke (en dus financiële) afweging op gemeentelijk niveau. Zo verdwijnt sluipenderwijs weer een stuk van de vrije lokale beslisruimte.

Daarnaast heeft gemeentelijke samenwerking een uniformerend effect: het zo bewierookte maatwerk voor de aangesloten gemeenten staat een efficiënte uitvoering in de weg.

Vanaf 2015 worden gemeenten megawelzijnswerkers met de verantwoordelijkheid voor langdurige zorg, de toeleiding naar werk, en de jeugdzorg. Naast het bezuinigingsmotief berust deze manoeuvre op de veronderstelling dat 'nabijheid' en 'maatwerk' alleen op lokaal niveau leverbaar zijn. Veel van deze taken worden niettemin ondergebracht bij samenwerkingsverbanden, niet alleen omdat wetgeving dit soms vereist, maar ook op initiatief van het lokaal bestuur zelf.

Op zichzelf gelden daar valide motieven voor. Gebruikers zijn beter af door de bundeling van expertise. Gemeenten organiseren inkoopkracht, delen risico's en optimaliseren hun dienstverlening.

Daarnaast heeft regionale bundeling van de nieuwe taken op afzienbare termijn tot gevolg dat meer dan de helft van het totaal aan gemeentelijke middelen op regionaal niveau zal omgaan.

Met deze kwantumsprong gaan de nadelen van samenwerkingsverbanden de voordelen overschaduwen. Wat goed was voor het streekarchief en twijfelachtig voor milieu- en veiligheidstaken, is ontoereikend voor de jeugdzorg.

De nieuwe taken, met een volume van € 10 mrd per jaar, grijpen direct in de persoonlijke levenssfeer in. Daar komt bij dat die taken niet bestaan uit de uitvoering van rechten, maar uit het beslissen over voorzieningen: wie krijgt wat, en wie minder? Dergelijke besluiten horen niet thuis in een samenwerkingsverband op afstand. Raadsleden krijgen zware verantwoordelijkheden, moeten die ook kunnen dragen en daarop aanspreekbaar zijn voor inwoners.

Wat te doen? Wij hebben geen kanten- klaar recept, maar wel de ingrediënten.

De raadsverkiezingen en de naderende decentralisaties zijn een goed moment voor elke gemeente om na te gaan of 'lokaal' en 'regionaal' in verhouding zijn. Om zo nodig grenzen te stellen aan de taken die zij willen onderbrengen in regionale organen. Dat is geen klus voor de minister van Binnenlandse Zaken, maar vooral een verantwoordelijkheid van de raden zelf. Streven naar afschaffing van regionale hulpstructuren en terug naar een strikte toepassing van Thorbeckes ontwerp is geen optie, omdat de hervorming altijd achter de werkelijkheid aan loopt. Er doen zich altijd weer vraagstukken voor die net een andere schaal vereisen dan voorradig. En er blijven altijd taken waarbij de nadelen van de regionale schaal het afleggen tegen de effectiviteit ervan.

Regionale samenwerking bij arbeidsmarktbeleid ligt voor de hand: arbeidsmarkten hebben een regionaal karakter.

Het gaat dus steeds om een scherpe afweging van voor- en nadelen. Op het moment dat een aantal dominante samenwerkingsverbanden ongeveer dezelfde buitengrenzen kent, komt een discussie over samenvoeging van gemeenten op de agenda. Het fusiewoord vroegtijdig laten vallen biedt meestal het beste recept voor het bewerkstelligen van het omgekeerde.

Toch kan men zo het gros van de (nieuwe en bestaande) gemeentelijke taken met de schaal en met het organisatorisch en financieel draagvlak beter in evenwicht brengen.

Wij zijn geen fan van structuuringrepen in het openbaar bestuur, maar wij voorzien dat de tendens naar gemeentelijke schaalvergroting onstuitbaar zal doorzetten. Maar ook dan blijven er altijd samenwerkingen over die dan voldoende aandacht kunnen krijgen.

Het nabijheidsargument, dat tegen opschaling steevast in stelling wordt gebracht, faalt in onze ogen: nabijheid is niet exclusief voor kleine gemeenten, maar vooral een kwestie van organisatie en communicatie. Inwoners van grotere steden gaan niet permanent gebukt onder een nabijheidstekort van de lokale overheid. Nabijheid blijkt vooral uit zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van dagelijks bestuurders en raadsleden.

Naast of in plaats van gemeentelijke fusie hebben de gemeenteraden minder verstrekkende mogelijkheden om de nadelen van regionale structuren te beperken en hun zeggenschap voor een deel te herwinnen. Het gaat dan om een inzicht in de eigen verantwoordelijkheden en structurele aandacht voor alles wat de regio in naam van de gemeente doet en nalaat.

Opschonen en herordening van bestaande structuren verdient aanbeveling: mag het wat minder? Uit onderzoek van Tilburg University blijkt dat lichte vormen van samenwerking het behoud van zeggenschap van gemeenteraden bewerkstelligen.

Tot slot deze tip: maak werk van de rekenkamers. De raden zijn aan zet voor het goed functioneren van lokale en regionale rekenkamers. In veel gemeenten zijn deze nooit goed van de grond gekomen en leiden ze een armoedig bestaan, of dat nu komt door krappe budgetten, slechte verhoudingen met het bestuur, te politieke taakopvattingen of kennisgebrek.

Juist de rekenkamers kunnen het gat vullen dat tussen raden en regionale constructies bestaat waar het gaat om recht- en doelmatigheidsonderzoek.

Kirsten Veldhuijzen is adviseur van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen. Friso de Zeeuw is praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling