

**Bestuurlijke samenwerking
en
democratische controle**

juni 2000



Inhoud

Voorwoord	5
1. Democratie in een pluricentrische samenleving	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Verplaatsing van de politiek	13
1.3 Marktwerking en verzelfstandiging	13
1.4 Complexer wordende beleidsprocessen	13
1.5 Veranderende verhoudingen tussen overheid en burger	13
2. Aandachtspunten voor democratische controle	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Invloed van belanghebbenden	17
2.3 Verantwoordelijkheid	18
2.4 Verantwoording en informatievoorziening	19
2.5 Bijsturing en interventie	20
3. Een democratische structuur	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Variëteit in bestuurlijke samenwerking	24
3.3 Conflictregulering: formeel of informeel	28
3.4 Aandachtspunten	29
4. Een democratisch proces	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Variëteit in processen	34
4.3 Procesmanagement	36
4.4 Aandachtspunten	37
5. Een democratische cultuur	39
5.1 Inleiding	39
5.2 Vertrouwen	39
5.3 Openheid	40
5.4 Aandachtspunten	41
6. Democratische dilemma's	43
6.1 Inleiding	43
6.2 Eigen belang of collectief belang	43
6.3 Integrale versus functionele afwegingen	45
6.4 Verschillende rollen voor de overheid	47
6.5 Aandachtspunten	49
7. Conclusies en adviezen	51
7.1 Algemene noties over democratische controle	51

/4/

7.2	De rol van de overheid	53
7.3	Bepalen van de meerwaarde van bestuurlijke samenwerking	54
7.4	Het belang van een goede informatievoorziening	54
7.5	Conflictregulering	55
7.6	Verdergaande verzakelijking is gewenst	55
7.7	Afspraken over binding, terugkoppeling en interventie	56
7.8	Een checklist voor democratische controle	57
7.9	Slot	60

Geraadpleegde literatuur	62
---------------------------------	----

Bijlage I	64
Lijst van geïnterviewde personen	

Bijlage II	66
Overzicht van uitgebrachte adviezen	

Bijlage III	68
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	

Bijlage IV	69
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	

Voorwoord

De Raad voor het openbaar bestuur kondigde in zijn werkprogramma voor 1999 aan een advies over bestuurlijke samenwerking en democratische controle te willen uitbrengen. De Raad acht dit thema dusdanig van belang dat hij er een afzonderlijk advies aan wijdt. Het betreft een ongevraagd advies.

De B&A groep heeft voor dit advies een onderzoek verricht naar de manier waarop in de praktijk de democratische controle bij een aantal vormen van bestuurlijke samenwerking vorm krijgt. Hiertoe is een analyse van wet- en regelgeving gemaakt en is schriftelijke informatie verzameld. Verder zijn 26 interviews gehouden en is bij vier personen telefonisch informatie ingewonnen. In de onderzoeksverslagen, die als werkdocument voor dit advies hebben gefungeerd, wordt een beeld geschetst van de democratische controle bij een aantal:

- waterschappen, mede in hun relatie tot de provincies;
- publiek-private samenwerkingsverbanden;
- regionale ontwikkelingsmaatschappijen, en
- 'alternatieve' vormen van samenwerking zoals convenanten en bestuursakkoorden.

Zonder volledigheid te pretenderen geeft het onderzoek een goed beeld van de diversiteit waarop de democratische controle in de praktijk gestalte krijgt. De Raad spreekt hiervoor zijn waardering uit, mede gezien het korte tijdsbestek waarin het onderzoek moest worden uitgevoerd.

De voorbeelden in het voorliggende advies zijn in belangrijke mate ontleend aan de resultaten uit het B&A onderzoek.

In eigen beheer werd ten behoeve van dit advies de nota Structuur Werk en Inkomen (SUWI) geanalyseerd. In het SUWI-traject neemt de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid een belangrijke plaats in. Ook de resultaten van dit deelonderzoek zijn in een werkdocument opgenomen.

Verder werd gebruikgemaakt van twee onderzoeken die SGBO heeft verricht naar (de democratische controle op) samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr (SGBO, 1997 en 1999).

De werkdocumenten waarin de bevindingen van de verschillende deelonderzoeken zijn opgenomen zijn voor belangstellenden op te vragen bij het secretariaat van de Raad voor het openbaar bestuur. Een overzicht van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage I.

Het advies is ambtelijk voorbereid door de heer dr. C.J. van Montfort. Hij was van 15 oktober 1999 tot en met 15 mei 2000 gedetacheerd bij het

/6/

secretariaat van de Raad. Eerdere versies van het advies zijn besproken in een werkgroep waarin de volgende leden van de Raad zitting hadden:

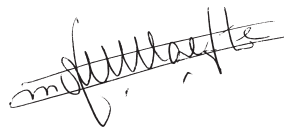
- mw. A.G.M. van de Vondervoort (voorzitter)
- mw. mr. W.L. Gillis-Burleson
- de heer prof. dr. H.B. Entzinger
- de heer prof. mr. P.F. van der Heijden
- de heer drs. P.A. Lankhorst

De voorzitter,



Dhr. mr. H.J.E. Bruins Slot

De secretaris,



Dhr. drs. M.P.H. van Haften

Samenvatting

Het aantal samenwerkingsverbanden waarin overheden onderling of overheden met private partijen samenwerken neemt in aantal en in variëteit toe. Veelal treden privaatrechtelijke vormen van samenwerking (zoals bijvoorbeeld bestuursakkoorden, PPS, of contracten) daarbij in de plaats van samenwerking op publiekrechtelijke basis (Wet gemeenschappelijke regelingen, Wgr). De toename en differentiatie van het aantal samenwerkingsverbanden maken ook de vraag naar de mogelijkheden en wenselijkheden van democratische controle bij deze vormen van bestuur actueel.

De toename van het aantal bestuurlijke samenwerkingsverbanden en de zorg over de democratische controle hierop staan niet op zichzelf maar passen in meer algemene trends in het bestuur en de maatschappij (hoofdstuk 1):

- verplaatsing van de politiek;
- marktwerking en verzelfstandiging;
- complexer wordende beleidsprocessen;
- veranderende verhoudingen tussen overheid en burger.

Deze ontwikkelingen hebben een fundamentele verandering in de verhouding tussen overheid, burgers en private partijen teweeggebracht. De overheid wordt op tal van terreinen tot een herbezinning op de eigen rol aangezet. Zo is zij bijvoorbeeld in bestuurlijke samenwerkingsverbanden naast facilitator en behartiger van het collectieve belang veelal ook 'gelijkwaardige' deelnemer aan de samenwerking. De veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving hebben ondermeer tot gevolg dat ook de invulling die aan representatie, verantwoording en controle wordt gegeven opnieuw doordacht moet worden. De roep om transparante besluitvorming, herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, interactiviteit van processen, aanspreekbaarheid op resultaten en verantwoording over prestaties wordt daarmee luider en actueler. Deze vragen komen samen in de vraag naar de kwaliteit van de democratische controle. Zowel het theoretische democratieconcept dat wordt gehanteerd, alsook de concrete uitwerking daarvan zal moeten aansluiten bij de actuele maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen. Theoretisch gezien betekent dat dat een versterking van de democratie niet alleen gezocht moet worden in een versterking van de positie van het gekozen bestuur, maar dat ook een versterking van de rol van belanghebbenden in de brede zin des woords aandacht zal moeten krijgen.

Er is een aantal basiselementen van democratische controle te onderscheiden: zaken die, ongeacht de concrete vorm van bestuurlijke samenwerking, telkens weer overdacht en vormgegeven moeten worden (hoofdstuk 2). Bij het inrichten van democratische controlestructuren en -processen dienen vier zaken goed geregeld te zijn:

- de invloed van alle relevante belanghebbenden (dus niet alleen van de burger, een verantwoordelijke minister of het parlement);

/8/

- de afbakening van verantwoordelijkheden (inclusief een manier voor conflictregulering);
- de verantwoording over financiën en prestaties (informatievoorziening);
- mogelijkheden tot bijsturing en interventie door belanghebbenden.

De vier elementen maken duidelijk dat niet alleen de klassieke vertegenwoordigingsvraagstukken ('representatie'), maar ook sturings- en beïnvloedingsmogelijkheden en informatievoorziening tot de wezenlijke onderdelen van democratische controle behoren.

De kwaliteit van de democratische controle komt niet alleen tot uitdrukking in formele organisatiestructuren, regels en procedures. De manier waarop besluitvormingsprocessen zijn vormgegeven en de mate waarin sprake is van een democratische cultuur bij burgers en bestuurders zijn net zo bepalend voor de kwaliteit van de democratische controle. Uiteindelijk komt de democratische kwaliteit van het bestuur tot uitdrukking in het samenspel van een democratische structuur, een democratisch beleids- of veranderproces en een democratische cultuur. De cultuurelementen zijn per specifieke situatie medebepalend voor zowel het tot stand komen van bestuurlijke samenwerking als voor de werkzaamheid van de democratische processen en structuren.

Vanwege de toenemende pluriformiteit in bestuurlijke samenwerkingsvormen is het niet mogelijk de democratische controle langs vaste sjablonen vorm te geven. Van geval tot geval zal ook bij het vormgeven van de democratische controle maatwerk geleverd moeten worden.

De democratische controle is er bij gebaat dat ook voordat de feitelijke samenwerking op gang komt duidelijkheid bestaat over het hoe en waarom van de gekozen vorm, en van de publieke belangen die in het geding zijn. Ook zou een expliciete en openbare afweging gemaakt moeten worden van de voor- en nadelen en (verwachte) meerwaarde van de gekozen vorm van bestuurlijke samenwerking.

Vanuit het oogpunt van democratische controle is het noodzakelijk dat duidelijk is wie belanghebbenden zijn en hoe zij een plaats krijgen in de formele structuur (zeggenschap, recht op informatie, mogelijkheden invloed uit te oefenen) etc. Daarnaast moeten verantwoordelijkheden en verantwoordingsverplichtingen goed geregeld zijn (hoofdstuk 3).

Het democratisch gehalte van de bestuurlijke samenwerking wordt niet alleen door formele structuren bepaald. Naast formeel juridische structuren is ook de manier waarop 'processen' zijn vormgegeven van belang (hoofdstuk 4). Aan het tot stand komen van feitelijke samenwerking en formele zeggenschap- en bevoegdheidsstructuren gaat vaak een proces van aftasten, overleggen en onderhandelen vooraf (de precontractuele fase). In deze periode wisselen het uitspreken van intenties, het creëren van gezamenlijke beelden, het voeren van

onderhandelingen en het aftasten van mogelijkheden elkaar voortdurend af. Deze diversiteit aan handelingsoriëntaties maakt zo'n voorbereidingsproces noodzakelijkerwijs diffuus en moeilijk grijpbaar. Toch is het voor een goede democratische controle van groot belang dat ook deze fase van het beleidsproces zo transparant mogelijk verloopt. Het proces dat leidt naar de bestuurlijke samenwerking zal in principe aan dezelfde eisen van doordachtheid, transparantie, representativiteit en democratische verantwoording moeten voldoen als de democratische samenwerkingsstructuur zelf. Daarnaast is goed procesmanagement noodzakelijk en dient de manier waarop democratische controle plaatsvindt te zijn toegesneden op de aard van de processen en de handelingsoriëntatie van de deelnemende partijen.

Juist in de voorbereidingsfase kunnen echter een zekere terughoudendheid en omzichtigheid geboden zijn. Voor de democratische controle hoeft dat in principe geen probleem te zijn als de democratische verantwoording over de gekozen gedragslijn maar plaatsvindt voordat onomkeerbare beslissingen zijn genomen of verplichtingen zijn aangegaan.

Voor de werkelijke uitoefening van democratische controle is het noodzakelijk dat er een democratische cultuur bestaat (hoofdstuk 5). Een democratische cultuur is een noodzakelijke voorwaarde voor een werkzame democratie. In die democratische cultuur zijn vertrouwen en openheid belangrijke elementen.

Ook al is er sprake van een democratische cultuur, een democratische structuur en democratische processen, dan nog doet zich in de praktijk van bestuurlijke samenwerking een aantal keuzemomenten voor waarbij de uitoefening van de democratische controle voor dilemma's komt te staan (hoofdstuk 6):

- de afweging tussen eigen belang en collectief belang in een samenwerkingsverband;
- integrale versus functionele afwegingen binnen een samenwerkingsverband;
- de verschillende rollen die de overheid binnen een samenwerkingsverband speelt.

In zijn adviezen (hoofdstuk 7) wijst de Raad ondermeer op het belang van goede informatievoorziening, manieren voor conflictbeslechting en op de noodzaak van externe toetsing op het functioneren van bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Ook wordt het belang van goede afspraken over binding, terugkoppeling en interventie benadrukt. Tot slot heeft de Raad een *checklist* voor democratische controle bij bestuurlijke samenwerking ontwikkeld. Deze lijst met aandachtspunten kan een handreiking zijn bij het inrichten van de democratische controle bij bestuurlijke samenwerking.

1. Democratie in een pluricentrische samenleving

Democratie is net als de maatschappij, de cultuur en de economie, in permanente ontwikkeling. En zoals auto's om de zoveel duizend kilometers een onderhoudsbeurt moeten hebben, heeft de democratie en de democratische rechtsstaat behoefte aan regelmatig onderhoud. Het belangrijkste onderdeel van dit onderhoud is bezinning - bezinning op wat de essentie van de democratie in het algemeen en de democratische rechtsstaat in het bijzonder is, moet blijven en moet worden. Vooral als een samenleving grondig verandert, is een dergelijke bezinning noodzakelijk.

Uit : column prof. dr. A.C. Zijdeveld, Forum voor democratische ontwikkeling

1.1 Inleiding

Het aantal samenwerkingsverbanden waarin overheden onderling of overheden met private partijen samenwerken neemt in aantal en in variëteit toe (SBGO, 1997 en 1999). Veelal treden privaatrechtelijke vormen van samenwerking (zoals bijvoorbeeld bestuursakkoorden, PPS, of contracten) daarbij in de plaats van samenwerking op publiekrechtelijke basis (Wet gemeenschappelijke regelingen, Wgr).

De toename en differentiatie van het aantal samenwerkingsverbanden maken ook de vraag naar de mogelijkheden en wenselijkheden van democratische controle bij deze vormen van bestuur actueel. Zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van deze samenwerkingsprojecten zijn telkens weer opnieuw vraagstukken van vertegenwoordiging, publieke verantwoordelijkheid, verantwoording en toezicht aan de orde.

De democratische controle op gemeenschappelijke regelingen is uitvoerig belicht in een onderzoek van SGBO dat in december 1999 verscheen. Het onderhavige advies concentreert zich op vormen van samenwerking tussen overheden onderling of tussen overheden en private partijen, die *niet* onder de Wgr vallen.

De Raad vindt de invalshoek van de democratische controle belangrijk genoeg om er een afzonderlijk advies aan te wijden. Een goede democratische controle draagt volgens de Raad bij aan:

- het verwerven van draagvlak voor beleid;
- het verbeteren van de kwaliteit van beleid en dienstverlening;
- de controleerbaarheid en inzichtelijkheid van de besteding van publieke middelen;
- de legitimatie van overheidshandelen.

Los van de positieve effecten van democratische besluitvorming is democratische besluitvorming op normatieve gronden ten principale te prefereren boven niet-democratische besluitvorming.

De democratische controle op bestuurlijke samenwerkingsprojecten kent een eigen problematiek die extra aandacht rechtvaardigt. Bij de controle op *bestuurlijke samenwerkingsprojecten* zijn namelijk vragen aan de orde die bij de controle op territoriaal bestuur niet, of in mindere mate, aan de orde zijn.¹

- Hoe verhoudt bij bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten de terugkoppeling naar de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten zich tot de besluitvorming door het samenwerkingsverband? Of met andere woorden: wie heeft ten aanzien van welke punten het primaat, het samenwerkingsorgaan, de gemeenteraad of misschien wel de burger zelf?
- Waar heeft de democratische controle betrekking op: de gemaakte afspraken, het proces waarlangs de besluitvorming plaatsvindt, het functioneren van het samenwerkingsverband als geheel, of het optreden van de afzonderlijke vertegenwoordigers in het samenwerkingsverband?
- Zeker bij samenwerkingsverbanden waarbij ook private partijen zijn betrokken is het voor burgers vaak niet duidelijk wat de rol van de overheid is. Meer algemeen geldt dat het bij complexe bestuurlijke samenwerkingsprojecten aan de buitenwereld vaak lastig is duidelijk te maken wie waarvoor verantwoordelijk is. Welke partij mag zich het succes toe-eigenen of het falen toerekenen? Zolang alles goed gaat en de samenwerking succesvol is zullen partijen niet aarzelen hun aandeel in het succes op te eisen. Dit ligt anders als zaken -om welke reden dan ook- niet naar wens verlopen. Juist dan zal de democratie echter zijn waarde moeten bewijzen en is het van groot belang dat verantwoordelijkheden te traceren zijn en processen te reconstrueren. Alleen als systematisch teruggekeken kan worden, kan geleerd worden van fouten uit het verleden en kunnen verantwoordelijke bestuurders worden aangesproken op de zaken die zijn misgelopen. Een vermogen tot leren en 'aanspreekbare' bestuurders zullen het vertrouwen van de burger in de overheid doen toenemen.²

De toename van het aantal bestuurlijke samenwerkingsverbanden en de zorg over de democratische controle hierop staan niet op zichzelf maar passen in meer algemene trends in het bestuur en de maatschappij. Deze hebben een fundamentele verandering in de verhouding tussen de overheid, burgers en private partijen teweeggebracht. De overheid wordt op tal van terreinen tot een herbezinning op de eigen rol aangezet. Zo is zij in bestuurlijke samenwerkingsverbanden naast facilitator en behartiger van het collectieve belang veelal ook 'gelijkwaardige' deelnemer aan de samenwerking. De veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving hebben ondermeer tot gevolg dat ook de invulling die aan representatie, verantwoording en controle wordt gegeven opnieuw doordacht moet worden.

¹ In dit advies beperkt de Raad zich tot samenwerkingsverbanden binnen Nederland. De democratische controle op grensoverschrijdende samenwerking kent nog een aantal specifieke problemen als gevolg van verschillen in wet- en regelgeving van de betrokken landen.

² Zie ook het Rob-advies *Helder als glas* (juni 2000), paragraaf 2.2 en het essay van H. van Gunsteren.

1.2

Verplaatsing van de politiek

Een belangrijke ontwikkeling betreft de ‘verplaatsing van de politiek’ (Bovens e.a., 1995). Met deze term wordt verwezen naar een complex van ontwikkelingen waardoor de discussie en besluitvorming over belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen zich meer dan ooit afspeelt buiten de traditionele politieke arena’s. De verplaatsing vindt op zes manieren plaats, te weten verplaatsing naar: ‘Europa’, het lokaal bestuur, ambtelijke voorportalen, maatschappelijke organisaties, de privé-sfeer en de rechter. Deze ontwikkelingen dwingen tot een herijking van publieke verantwoordelijkheden en daarmee samenhangend van democratische controle- en verantwoordingsrelaties.

1.3

Marktwerking en verzelfstandiging

Ook de introductie van marktwerking en de verzelfstandiging op tal van terreinen hebben gevolgen gehad voor de verhouding tussen overheid, maatschappelijke organisaties, marktpartijen en burgers. Verhoudingen verzakelijken en de relatie tussen beleid en uitvoering neemt steeds vaker de gedaante aan van een klant-/leverancierrelatie, of van een opdrachtgever-/opdrachtnemerrelatie. Mede als gevolg hiervan wordt de roep om transparantie en een goede verantwoording over prestaties en besteding van middelen, luider.

1.4

Complexer wordende beleidsprocessen

Ook aan de proceskant hebben zich belangwekkende ontwikkelingen voorgedaan: interactief bestuur, beleidsvorming in ‘ronden’ en coproductie hebben inmiddels vaste voet aan de grond gekregen. Het belang van goed procesmanagement neemt daarmee toe (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998). Ook deze ontwikkelingen stellen nieuwe eisen aan de democratische controle en de verantwoording *tijdens* beleidsvormende of veranderingsprocessen. Processen waarbij vele partijen zijn betrokken zijn echter niet automatisch synoniem met democratie:

“Het is de vraag in hoeverre verschuiving van de regie van de top naar de basis zich verhoudt met het politieke primaat van de gekozen volksvertegenwoordigers en de dagelijkse bestuurders... het is niet ondenkbaar dat de traditionele rol van de vertegenwoordigende organen zich minder goed verhoudt tot interactieve besluitvorming” (BZK 1999-3: 16-17.)

1.5

Veranderende verhoudingen tussen overheid en burger

Tenslotte vertoont de relatie tussen overheid en burger een divers beeld. Aan de ene kant is de burger steeds meer een kritische klant en consument die zelf zijn keuzen weet te maken, zelf kan bepalen welke risico’s hij wenst te lopen, en de weg naar klachteninstanties of de rechter weet te vinden als hij dat nodig acht.

Aan de andere kant is het verwachtingspatroon van de burger richting overheid op veel punten ongewijzigd gebleven. Zo wordt nog steeds veel verwacht van de overheid als het gaat om verdelingsvraagstukken of thema's die het individuele of groepsbelang overstijgen (zoals 'milieu' of 'veiligheid'). Ook stelt de burger hoge eisen aan de integriteit van die overheid. In het advies *Helder als glas* wijst de Raad op de afwegingsfunctie van de overheid die onder druk komt te staan, het ontstaan van een claimcultuur bij burgers en op het toenemend aantal burgers dat de weg naar de rechter weet te vinden. De hoge verwachtingen die de burger heeft van de overheid worden niet altijd waargemaakt: het probleemoplossend en sturend vermogen van de (nationale) overheid neemt zienderogen af en door een veelheid aan affaires wordt herhaaldelijk de integriteit van de overheid in twijfel getrokken. Bij de burger heeft dit echter vooralsnog niet geleid tot lagere verwachtingen of een afnemend vertrouwen in de overheid.³

Beide ontwikkelingen hebben wel bijgedragen aan een toenemende aandacht voor vraagstukken van verantwoording en toezicht. Van zowel de overheid als de private aanbieders van diensten wordt steeds meer openheid verwacht over prestaties en de besteding van middelen. Informatievoorziening, verantwoording en transparantie (openbaarheid) zijn belangrijke trefwoorden in het denken over de versterking van de positie van zowel de staatsburger als die van de consument (zie o.a. SCP, 1998: hoofdstuk 7).

Waarom een advies over democratische controle op bestuurlijke samenwerking?

- het aantal bestuurlijke samenwerkingsverbanden neemt toe en daarmee ook het belang van een goede democratische controle;
- goede democratische controle draagt bij aan een beter draagvlak voor beleid, betere kwaliteit van dienstverlening en controleerbaarheid van de besteding van publieke middelen;
- bij de democratische controle op bestuurlijke samenwerking zijn vragen aan de orde die bij de democratische controle op territoriaal bestuur niet of in mindere mate spelen.
- ontwikkelingen in bestuur en maatschappij noodzaken tot aanpassing van bestaande vormen van representatie, verantwoording en toezicht.

Bovenstaande ontwikkelingen maken de roep om transparante besluitvorming, herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, interactieve processen, aanspreekbaarheid op resultaten en verantwoording over prestaties luider en actueler. Deze vragen komen samen in de vraag naar de kwaliteit van de democratische controle.

³ Zo kwam in 1999 uit onderzoek door het Sociaal Cultureel Planbureau naar voren dat de tevredenheid van de burger met de overheid toeneemt en dat de burger alleen op de terreinen zorg en ordehandhaving meer inspanningen van de overheid verwacht (SCP, 1999: hoofdstuk 1).

De kwaliteit van de democratische controle komt niet alleen tot uitdrukking in formele organisatiestructuren, regels en procedures. De manier waarop besluitvormingsprocessen zijn vormgegeven en de mate waarin sprake is van een democratische *cultuur* bij burgers en bestuurders zijn net zo bepalend voor de kwaliteit van de democratische controle. De democratische kwaliteit van het bestuur komt dan ook uiteindelijk tot uitdrukking in het samenspel van een democratische *structuur*, een democratisch beleids- of veranderingsproces en een democratische *cultuur*. De *culturelementen* zijn per specifieke situatie medebepalend voor zowel het tot stand komen van bestuurlijke samenwerking als voor de werkzaamheid van de democratische processen en structuren. Voordat in hoofdstuk 3-5 de variëteit in democratische controlestructuren, besluitvormingsprocessen en bestuurlijke culturen wordt geschetst, is eerst de vraag aan de orde: Waar hebben we het eigenlijk over als we het over democratische controle hebben? Wat moet er gebeuren om beleidsprocessen of samenwerkingsstructuren op een democratische manier vorm te geven?

10
R

2. Aandachtspunten voor democratische controle

2.1

Inleiding

Vanwege de toenemende pluriformiteit in bestuurlijke samenwerkingsvormen is het niet mogelijk de democratische controle langs vaste sjablonen vorm te geven. Van geval tot geval zal ook bij het vormgeven van de democratische controle maatwerk geleverd moeten worden. Toch is wel degelijk een aantal basiselementen van democratische controle te onderscheiden: zaken die ongeacht de concrete vorm van bestuurlijke samenwerking, telkens weer overdacht en vormgegeven moeten worden. Bij het inrichten van democratische controlestructuren en -processen dienen vier zaken goed geregeld zijn:

- de invloed van alle relevante belanghebbenden (dus niet *alleen* van de burger, een verantwoordelijke minister of het parlement);
- de afbakening van verantwoordelijkheden (inclusief conflictregulering);
- de verantwoording over financiën en prestaties (informatievoorziening);
- de mogelijkheden tot bijsturing en interventie door belanghebbenden.⁴

De vier elementen maken duidelijk dat niet alleen de klassieke vertegenwoordigingsvraagstukken ('representatie'), maar ook sturings- en beïnvloedingsmogelijkheden, en informatievoorziening tot de wezenlijke onderdelen van democratische controle behoren. In de volgende paragrafen wordt op deze elementen kort ingegaan.

2.2

Invloed van belanghebbenden

Uiteindelijk dient het openbaar bestuur ten dienst te staan van de burger. De burger is in dit opzicht de ultieme belanghebbende. Een goede verantwoording over prestaties aan de burger (in zijn wisselende hoedanigheden van klant, patiënt, consument etc.) is dan ook van groot belang voor de kwaliteit van de democratische controle. De burger is vooral geïnteresseerd in resultaten: 'goede zorg', 'rechtsbescherming', 'een voldoende uitkering bij ziekte of werkloosheid', 'een kwalitatief goede dienstverlening' etc. De tevredenheid van de burger met het eindresultaat is een belangrijk criterium waaraan het functioneren van het bestuur in een democratisch systeem wordt afgemeten, maar niet het enige.

In de alledaagse bestuurlijke praktijk worden daarnaast talloze beslissingen genomen met gevolgen waarin de burger niet in de eerste plaats geïnteresseerd zal zijn: 'zijn uitgaven rechtmatig', 'zijn goede afwegingen gemaakt alvorens een besluit werd genomen', 'is de informatievoorziening betrouwbaar',

⁴ Andere aspecten die in de democratediscussie een rol spelen zoals het stemrecht (wie, wanneer, waarover etc.) of de vraag naar het recht tot het bepalen van de beleidsagenda, blijven in dit advies buiten beschouwing.

‘worden de afgesproken procedures in acht genomen’ etc. Het inzicht in, en de aanspreekbaarheid van bestuurders op deze alledaagse beslissingen, afwegingen en handelingen is van even groot belang voor het functioneren van de democratische controle, als de aanspreekbaarheid op een eindresultaat. De grondslag voor beleid, en de betrouwbaarheid en integriteit van de overheid, worden in belangrijke mate juist in de alledaagse bestuurlijke praktijk bepaald. Een en ander betekent dat de burger niet de enige belanghebbende is. Op bepaalde onderwerpen en bepaalde momenten in het besluitvormingsproces kunnen bijvoorbeeld ook een toezichthouder, een financier, of een gemeenteraad als belanghebbende partijen worden beschouwd. Zowel in de precontractuele fase, als in de uiteindelijke formele samenwerking moet duidelijk zijn wie de belanghebbenden zijn en hoe hun zeggenschap vormgegeven zou moeten zijn. Niet alle belanghebbenden hoeven noodzakelijkerwijs in alle fasen van het beleidsproces betrokken te worden. Het is soms goed voorstelbaar -en te rechtvaardigen- dat in bepaalde fasen van de besluitvorming bepaalde groepen belanghebbenden niet betrokken worden. Zo is het goed voorstelbaar dat bijvoorbeeld de financiers en de toezichthouder weliswaar informatie over de uitvoering willen hebben, maar niet primair geïnteresseerd zijn in een betrokkenheid bij die uitvoering. Telkens zal wel duidelijk moeten zijn waarom bepaalde groepen belanghebbenden niet of juist wel betrokken worden bij het beleid.

2.3

Verantwoordelijkheid

Duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden

Het tweede element van democratische controle is ‘verantwoordelijkheid’. Waar verantwoordelijkheden niet meer te traceren zijn verdampt de democratie. Het democratisch verantwoordings- en controleproces zal nooit goed kunnen werken als niet duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarover aan wie verantwoording dient af te leggen. De verantwoordelijkheid voor de prestaties, het beheer en de besteding van publieke middelen en het toezicht dienen dan ook goed geregeld te worden.

Conflictregulerende mechanismen

Verantwoordelijkheden dienen zo duidelijk mogelijk omschreven te zijn en zo goed mogelijk te zijn vastgelegd. Maar zeker in de complexe besluitvormings- en overlegsituaties en de complexe organisatievormen die kenmerkend zijn voor bestuurlijke samenwerkingsverbanden en bij functionele decentralisatie, zullen er altijd onzekerheden ontstaan over precieze verantwoordelijkheden in specifieke situaties.

Een bestuurlijke structuur zal nooit op voorhand voor *alle* mogelijke gevallen een antwoord kunnen bieden op de verantwoordelijkheidsvraag (zie o.a. Plug en Bovens, 1999: 8). Via de *softe* methode van veelvuldig overleg tussen de betrokken partners kunnen veel (potentiële) problemen worden gedempt of

beperkt: er kan vertrouwen in elkaars handelen worden gewekt, begrip worden gekweekt voor elkaars positie, en afspraken over wie waarvoor in hoeverre verantwoordelijk is, kunnen gaande het proces steeds verder worden toegespitst. Als er echter in de uitvoering zaken mislopen en verantwoordelijken in de zin van 'schuldigen' moeten worden aangewezen, is overleg niet de aangewezen methode. Dan zijn passende conflictregulerende mechanismen noodzakelijk of een 'derde partij' die in voorkomende gevallen uitsluitsel kan geven over verantwoordelijkheden (een arbitragecommissie, een beroepsinstantie, juridisch instrumentarium, etc.). Volgens de minister van BZK zouden rechtsbeschermingsprocedures (de gang naar de rechter) niet het eerste middel moeten zijn voor conflictbeslechting tussen overheden. In januari 2000 is in opdracht van dit ministerie een onderzoek naar mogelijke alternatieve vormen van geschillenbeslechting voltooid. Een van de aanbevelingen van de onderzoekers is dat het de voorkeur verdient bij de beslechting van geschillen tussen bestuursorganen meer gebruik te maken van alternatieve vormen van conflictoplossing, zoals bindend advies, bemiddeling en bestuursrechtelijke arbitrage (Staatscourant 7-1-2000, p.1).

Een interessant initiatief in dit verband is de geschillencommissie voor kleine medische schadeclaims. Dit is een initiatief van de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen, de Consumentenbond en de artsenorganisatie KNMG. Patiënten die door schuld van het ziekenhuis schade oplopen, hoeven niet meer naar de rechter. Als zij een claim beneden de f 7500, - hebben en niet tot overeenstemming met het ziekenhuis kunnen komen, kunnen zij zich tot de commissie wenden die dan bindend advies geeft. Na een experimenteerperiode van drie jaar bij een beperkt aantal ziekenhuizen mag, wegens gebleken succes, de geschillencommissie van de minister van VWS haar werkterrein uitbreiden naar alle ziekenhuizen (zie de Volkskrant en NRC, 9-2-2000).

2.4

Verantwoording en informatievoorziening

De Commissie-Elzinga formuleert het belang van een goede informatievoorziening als volgt: *“Een goede, consequente en openbare informatievoorziening is essentieel, niet alleen voor de eigen bedrijfsvoering, maar ook voor de democratische kwaliteit. Materieel wordt immers de kwaliteit van de controlefunctie van de gemeenteraad in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van de beschikbare verantwoordingsinformatie vanuit het gemeentelijk apparaat en het College” (SDD, 1999: 251).*

Een effectieve democratische controle vereist dat de informatievoorziening (verantwoording) is toegesneden op de specifieke behoeften van de afzonderlijke belanghebbenden. Toegespitst op vier groepen belanghebbenden levert dat het volgende beeld op.

Voor *burgers* zal in de praktijk vooral informatie over prijs, kwaliteit en toegankelijkheid van de dienstverlening van belang zijn.

Voor de *toezichthouders* op, en *financiers* van met publieke middelen

gefinancierde diensten of projecten is informatie over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en het financieel beheer van belang.
Voor de verantwoordelijke bestuurders is in principe iedere informatie over onderwerpen waarop zij kunnen sturen van belang.

Over belanghebbenden en het belang van verslaggeving aan belanghebbenden zegt de Algemene Rekenkamer het volgende:
Een belanghebbende kan een minister zijn, die de Tweede Kamer moet kunnen rapporteren of de taak goed wordt uitgevoerd en of het geld dat ervoor ter beschikking werd gesteld ook echt voor de uitvoering van die taak is uitgegeven. Maar het kunnen ook degenen zijn op wie die publieke taak is gericht: denk aan patiënten, uitkeringsgerechtigden, vergunninghouders, certificaathouders. Of het kunnen belangenverenigingen van deze 'consumenten' zijn.
Verslaggeving dient om belanghebbenden periodiek op efficiënte wijze inzicht te geven in de uitvoering van wettelijke taken en de daarmee gemoeide publieke middelen.
Verslaggeving die goed op de informatiebehoeften van de ontvanger is toegesneden kan een aantal belangrijke functies vervullen: toezichthouders kunnen op gepaste afstand functioneren, financiers kunnen de besteding van de middelen nagaan en beleidsmakers kunnen hun beleid aan de praktijk toetsen. Gezien het publieke karakter is het niet in de laatste plaats van belang dat de burger van de verslaggeving kennis kan nemen, al dan niet als lid van een adviesorgaan of een belangenorganisatie.
Verslaggeving heeft een belangrijke functie in het democratische staatsbestel: ministers worden in staat gesteld op sector- en/of wetsniveau aan de Staten-Generaal verantwoording af te leggen over de uitvoering van wettelijke taken. Ook voor de organisatie zelf kan de verslaggeving een belangrijke functie hebben. Voor de verslaggevende organisatie is verslaggeving niet alleen een mogelijkheid formeel verantwoording af te leggen over het functioneren, maar ook een instrument om vertrouwen op te wekken in haar omgeving en om tot interne reflectie op het eigen functioneren te komen.
Uit: *Algemene Rekenkamer; Handreiking voor verslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak, Den Haag januari 2000, p. 1-2.*

2.5

Bijsturing en interventie

Goede verantwoordelijkheidsverdelingen en informatievoorziening zijn op zichzelf niet voldoende. Zij krijgen pas betekenis als de verantwoordelijken ook in staat en bereid zijn iets met de verantwoordelijkheden en beschikbare informatie te doen. Zij moeten in staat en bereid zijn te interveniëren en indien nodig bij te sturen. Als verantwoordelijkheden niet worden waargemaakt, de verantwoording niet voldoet aan de eisen, relevante belangen niet voldoende kunnen worden behartigd of prestaties niet van voldoende kwaliteit zijn, is het noodzakelijk dat door de relevante belanghebbenden *kan* worden bijgestuurd (vgl. BZK 1999-3: 61).

Het laatste element van democratische controle betreft dan ook de 'bijsturing- en interventiemogelijkheden'. Ook hier geldt weer dat deze mogelijkheden zowel tijdens besluitvormingsprocessen (hoofdstuk 4) als in formele structuren (hoofdstuk 3) zouden moeten bestaan. Of ook feitelijk van bestaande mogelijkheden gebruik wordt gemaakt is veelal een kwestie van cultuur (hoofdstuk 5).

De mogelijkheid tot bijsturing vormt het onmisbare sluitstuk van het democratisch controleproces. Die bijsturing kan plaatsvinden door het gekozen orgaan (gemeenteraad, Tweede Kamer), een toezichthoudende instantie,⁵ of op een directe manier door de burgers zelf (bijvoorbeeld in hun rol als consument). In het geval de bijsturing- (interventie-)mogelijkheden bij consumenten liggen, ligt het voor de hand de overheid een *metatoezichtrol* toe te kennen. Zij zou dan moeten volgen of de consumenten de hun toegedichte rol in de praktijk ook (kunnen) waarmaken. De overheid, in de figuur van de verantwoordelijke minister, heeft in zo'n geval op dit punt een algemene beleidsverantwoordelijkheid, ofwel stelselverantwoordelijkheid.

Een effectief democratisch controleproces vereist *dat* per fase van het beleidsproces en per relevante belanghebbende bijsturingmogelijkheden bestaan. De concrete vormgeving kan per bestuurlijk arrangement verschillen. Na de vaststelling wie belanghebbenden zijn en wat hun belangen zijn, is het dus van belang te bepalen over welke instrumenten zij dienen te beschikken om te interveniëren als die belangen in de knel komen.

Het valt buiten de reikwijdte van dit advies in algemene zin per mogelijke belanghebbende of per type bestuurlijk arrangement aan te geven *hoe* sturing en toezicht precies ingericht zouden moeten zijn.⁶

Eerder werd gewezen op het feit dat de kwaliteit van de democratische controle niet alleen tot uitdrukking komt in formele structuren, regels en procedures. De manier waarop besluitvormingsprocessen zijn vormgegeven en de mate waarin sprake is van een democratische *cultuur* bij burgers en bestuurders zijn net zo bepalend voor de kwaliteit van de democratische controle. In hoofdstuk 3-5 komen deze 'dimensies van democratie' nader aan de orde. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op drie dilemma's bij de democratische controle op bestuurlijke samenwerking. In elk hoofdstuk wordt aan de hand van voorbeelden een schets gegeven van de variëteit in de bestuurlijke praktijk.

⁵ Toezicht wordt gedefinieerd als: het verzamelen van informatie, het komen tot een oordeel en indien nodig het treffen van maatregelen (Algemene Rekenkamer, 1997; zie ook BZK 1999-3). Toezicht onderscheidt zich van 'controle' omdat bij 'controle' de mogelijkheid tot interventie/bijsturing ontbreekt. Zie voor een overzicht van recente ontwikkelingen ten aanzien van democratische controle op zelfstandige bestuursorganen: Kuiper, 1999.

⁶ Verwezen wordt naar eerdere adviezen van de Rbb en Rob en andere publicaties over toezicht zoals van de commissie-Holtslag en de Algemene Rekenkamer.

Opbouw

DEMOCRATISCHE STRUCTUUR (hoofdstuk 3)

- integrale afweging door gekozen bestuur;
- aanvullende representatie belanghebbenden;
- duidelijke verantwoordelijkheden voor alle betrokken partijen;
- verantwoording door uitvoerders aan belanghebbenden en gekozen bestuur;
- voldoende mogelijkheden voor bijsturing en interventie.

DEMOCRATISCH PROCES (hoofdstuk 4)

- idem
- plus:
- procesmanagement;
- duidelijke rol en inzet van de overheid;
- duidelijk publiek doel;
- terugkoppeling naar belanghebbenden gedurende het proces.

DEMOCRATISCHE CULTUUR (hoofdstuk 5)

- openheid;
- vertrouwen.

DEMOCRATISCHE DILEMMA'S (hoofdstuk 6)

- eigen belang vs. collectief belang;
- integraal vs. functioneel bestuur;
- verschillende rollen voor de overheid.

3. Een democratische structuur

3.1

Inleiding

De toenemende fragmentatie van beslissingsmacht, het sterker -maar op steeds wisselende wijze- op elkaar betrokken raken van het publieke en private domein, de toenemende complexiteit van beleidsprocessen en de veranderende verhouding tussen overheid en burgers hebben geleid tot een *'pluricentrische samenleving'*. Hierin heeft niet langer 'de' burger óf 'de' overheid, de staat óf de gemeenschap, het publieke óf het private domein het primaat. Deze pluricentrische samenleving is een gegeven. De democratische controlestructuur zal aan dit maatschappelijk gegeven moeten worden aangepast.⁷ Gemeenteraden, provinciale staten en parlement dienen voldoende instrumenten tot hun beschikking te hebben om hun controlerende taken te kunnen waarmaken. Het is in een pluricentrische democratie niet langer wenselijk en mogelijk de uitoefening van democratische controle te beperken tot enkel de controlerende functie van de gekozen gemeenteraad of het gekozen parlement (zie ook Bovens e.a., 1995).

Een *eenzijdige* gerichtheid op het versterken van de rol en de positie van het parlement of de gemeenteraad in het streven naar democratie zou op termijn averechts werken. Het zou een ontkenning inhouden van de bestaande pluriformiteit en 'centrumloosheid' van de maatschappij. Versterking van de democratie in een pluriforme en 'centrumloze' samenleving dient niet te worden gezocht in vormen die terugvallen op de versterking van de rol van slechts één van de spelers in de bestuurlijke arena. Het zou al snel de illusie kunnen oproepen dat de overheid terug zou willen en kunnen naar een unicentrische sturings- en verantwoordingsstructuur. Dit zou recht ingaan tegen de tendens van coproductie, verzelfstandiging en verplaatsing van de politiek waarbij verantwoordelijkheden feitelijk versplinterd raken en waarbij de democratische controle juist zou moeten aanhaken.

Eenzijds is het altijd zinvol te investeren in *de versterking van de bestaande politieke controlestructuur*, maar anderzijds dient niet *alle* energie daarnaar uit te gaan omdat zij op belangrijke punten onvermijdelijk aan belang verliest. Daarom is het noodzakelijk, *aanvullend* op de politieke controlestructuur, veel te investeren in de versterking en verankering van alternatieve controlemechanismen. De Raad acht het daarom van groot belang dat niet alleen de controlerende functie van de gekozen organen van integraal bestuur wordt versterkt maar evenzeer *de directe invloed van belanghebbenden* wordt vergroot. Die invloed kan lopen via gekozen en vertegenwoordigende organen, maar kan ook direct zijn (participatie en directe vormen van democratie), via

⁷ In een eerder advies ging de Raad in op de noodzaak van aanpassing van het bestuursinstrumentarium van de overheid aan de dynamiek en verscheidenheid in de maatschappij (zie het Rob-advies *Verscheidenheid in vervlechting*, Rob, 1997-1).

juridische lijnen lopen (bijvoorbeeld klachten-, bezwaar- en beroeps-procedures) of via belangengroepen invulling krijgen. Naar de mening van de Raad is het in een moderne en sterke democratie noodzakelijk dat de controle door de traditionele democratische organen wordt aangevuld met een zo direct mogelijke vertegenwoordiging van, verantwoording aan en beïnvloeding door belanghebbenden.⁸ De alternatieve vormen betekenen nadrukkelijk geen vervanging van, maar een aanvulling op de controlerende functie door de politieke controle-organen. De integrale belangenafweging en de stelsel-verantwoordelijkheid voor de uitvoering van publieke taken blijven uiteraard berusten bij de gekozen organen zoals de Tweede Kamer, de gemeenteraad en de Provinciale Staten.

De waterschappen zijn een voorbeeld van een ‘belangen’democratie die aanvullend functioneert op de representatieve democratie. “De democratisering van het waterschapsbestel zou zelfs model kunnen staan voor een nieuwe vorm van democratisering in het binnenlands bestuur, een democratisering die zich minder richt op de representatie van politieke stromingen als wel van verschillende maatschappelijke belangen rond een functioneel thema. Een categorale democratie die dient ter ondersteuning van en aanvulling op de algemene en representatieve democratie. In de representatieve democratie staan politieke stromingen centraal. In de categorale democratie gaat het er inderdaad om belang te koppelen aan zeggenschap.” (Toonen, 2000: 43.)

3.2

Variëteit in bestuurlijke samenwerking

Bestuurlijke samenwerking komt in alle maten en soorten voor. Zowel de doelen van samenwerking, de aantallen belanghebbenden, als de ‘soorten’ belanghebbenden (private partijen, gemeenten, provincies, Rijk, ZBO’s etc.) variëren. Daarnaast is sprake van een breed scala aan zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke vormen. Grofweg loopt het scala aan samenwerking met een expliciete wettelijke basis (Wgr, ROM’s), via samenwerking waarvoor wel

⁸ Het democratiebegrip dat de Raad hanteert is gecentreerd rond drie termen: ‘machtsbalans’ (*checks and balances*), ‘rekenschap’ (*accountability*) en ‘belanghebbenden’ (*stakeholders*). De Raad sluit hiermee ondermeer aan bij de ‘*government governance*’-benadering. In deze benadering staat het vormgeven van de relatie tussen sturing, beheersing, verantwoording en toezicht binnen (overheids)organisaties centraal. Recentelijk plaatste ook de Commissie-Elzinga de controle- en verantwoordingsrelatie tussen het College van *B* en *W* en de gemeenteraad uitdrukkelijk in het kader van verbetering van de ‘*accountability*’ en ‘*government governance*’ (SDD 1999: 250). Ook door de Algemene Rekenkamer is bij herhaling gewezen op het belang van een ‘sluitende *accountability*keten’ (zie o.a. ARK 1997). Mits niet beperkt tot een benadering waarin de verantwoordelijke minister als enige belanghebbende wordt gezien, kan de *governance*-benadering een bijdrage leveren aan een democratischer openbaar bestuur.

richtlijnen bestaan maar geen dwingende regels (PPS, convenanten), tot samenwerking met een geheel vrije vorm (bestuursakkoorden, intentieverklaringen).

De diversiteit blijkt ook uit het aantal mogelijke manieren waarop vormen van bestuurlijke samenwerking kunnen worden ingedeeld:

- naar actor: gaat het om samenwerking tussen overheden of om samenwerking tussen overheden en private partijen (PPS, ROM's)
- naar mate van binding: van intentieverklaring tot contract
- naar niveau van samenwerking: strategisch, beleidsinhoudelijk of uitvoerend
- naar object: betreft het probleemgerichte of gebiedsgerichte samenwerking
- naar rechtsgrond: privaatrecht of publiekrecht
- naar wettelijke basis: expliciet wettelijke basis (Wgr), richtlijnen (convenanten) of vrije vormen (intentieverklaringen).

De redenen waarom voor een bepaalde opzet van de samenwerking wordt gekozen lopen sterk uiteen. Soms liggen rationele overwegingen aan de keuze voor een bepaalde vorm ten grondslag, in andere gevallen spelen vooral beelden en voorbeelden een rol. Zo spelen bijvoorbeeld bij de keuze voor een samenwerkingsvorm op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen vooral voorbeelden uit andere gemeenten dan wel gangbare samenwerkingsvormen op een bepaald beleidsterrein een rol (SGBO, 1997). Daarnaast zijn ook vooroordelen ('beelden') over bepaalde samenwerkingsvormen van invloed. Zo staat bijvoorbeeld de Wgr bekend als weinig flexibel en niet erg slagvaardig. Deze vooroordelen hoeven overigens niet in overeenstemming met de werkelijkheid te zijn.

“Overwegingen in verband met de mogelijkheden van democratische controle op de samenwerking spelen bij de besluitvorming over de samenwerkingsvorm in het algemeen een ondergeschikte rol. In de praktijk worden de in de Wgr neergelegde waarborgen voor democratische controle en verantwoording niet als een pluspunt voor gemeenschappelijke regelingen beschouwd. De redenering is dat een gemeentelijke vertegenwoordiger, wanneer dat nodig is, altijd ter verantwoording kan worden geroepen als er iets fout gaat, of het nu gaat om een gemeenschappelijke regeling of een privaatrechtelijke organisatievorm. In dergelijke gevallen doet het veel minder ter zake op welke wijze de formele verantwoordingsprocedure is geregeld.

Als democratische overwegingen wèl een belangrijke rol spelen bij de keuze voor een samenwerkingsvorm, worden ze ook wel eens ingebracht tégen het aangaan van een gemeenschappelijke regeling. Het argument is dat samenwerking op basis van een convenant betere mogelijkheden biedt voor beïnvloeding door de gemeenteraden dan een gemeenschappelijke regeling met een apart bestuursorgaan waarin vertegenwoordigers uit de deelnemende gemeenten zitting hebben” (SGBO 1997: 25).

Motieven als flexibiliteit, slagvaardigheid en financiële of fiscale redenen doen betrokken partijen vaak voor privaatrechtelijke varianten van samenwerking kiezen. De manier waarop, en mate waarin, partijen zich vastleggen kunnen daarbij zeer uiteenlopend zijn.

De grote variëteit aan vormen van bestuurlijke samenwerking brengt met zich dat ook de manier waarop en de mate waarin de democratische controle zijn geregeld, sterk varieert. Zo verschilt bijvoorbeeld democratische inbedding van de 'NV-vorm' waaronder Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) functioneren sterk van bijvoorbeeld de democratische controle bij een contractvorm die bij PPS-projecten of in de Centra voor Werk en Inkomen wordt gehanteerd.

Regionale ontwikkelingsmaatschappijen

De structuur van ROM's is die van 'normale' nv's. Er is sprake van een Raad van Commissarissen en een directie (dagelijks bestuur, Raad van bestuur). De 'overheidscommissarissen' (vertegenwoordigers van EZ en GS-leden van de verschillende provincies) hebben de taak toezicht te houden op de algemene gang van zaken in de vennootschap en het dagelijks bestuur. De 'overheidscommissarissen' kunnen hun taak volgens de regels van het vennootschapsrecht in principe vervullen zonder een mandaat, onafhankelijk en zonder last of ruggespraak. Terugkoppeling van commissarissen naar hun achterban (bijvoorbeeld het ministerie) verloopt via informele weg. De verankering van democratische waarden wordt veeleer bepaald door de subsidierelatie tussen de ROM's en de overheid en de overeenkomsten waarin het aandeelhouderschap is geregeld. Verder vindt democratische controle door de aandeelhouders op de uitvoering van het werkprogramma van de ROM's plaats via -door een accountant gecontroleerde- jaarverslagen en jaarrekeningen van de ROM's.
(Bron: werkdocument B&A groep)

PPS-projecten

De democratische controle op PPS-projecten loopt in principe primair langs de normale wettelijk geformaliseerde besluitvormingsprocedures (zoals de tracéwet, de MER en de PKB-procedure). Daarnaast is een aantal randvoorwaarden voor de democratische kwaliteit van PPS-constructies van belang.

- PPS-projecten moeten worden aanbesteed volgens Europese regelgeving;
- Een PPS-contract moet technisch, juridisch en financieel nauwkeurig vastleggen wat de rol van beide partijen is en hoe wordt omgegaan met onvoorziene situaties. Controle of aan de kwaliteitseisen wordt voldaan kan op twee manieren plaatsvinden. In het contract kan worden vastgelegd dat de overheid op cruciale momenten goedkeuring moet verlenen.

Daarnaast kunnen de eisen zodanig worden geformuleerd dat voor de

uitvoerder duidelijk is welke eisen een verplichting zijn (kerneisen) en welke eisen moeten worden geïnterpreteerd als minimumnorm of richtlijn (illustratieve eisen);

- Onderhandelingen over de optimale risicoverdeling moeten uitmonden in een contract waarin eenduidig vastligt wie welke risico's draagt en welke verantwoordelijkheden beide partijen hebben;
- De overheid neemt haar eigen verantwoordelijkheden in respectievelijk de verkenningsfase, de planvormingsfase en de realisatiefase van een PPS-project. Deze verantwoordelijkheden betreffen ondermeer de probleemdefinitie, de doelformulering, de afweging van verschillende vormen van PPS en het contractmanagement.

(Bron: Kenniscentrum PPS 1999, 1-4).

Zelfs binnen één bepaald type van bestuurlijke samenwerking kan de mate waarin de democratische verantwoording is geregeld nog sterk verschillen. Zo is bijvoorbeeld in sommige convenanten weinig vastgelegd over democratische verantwoording, terwijl er ook convenanten zijn waarin zeer gedetailleerd verantwoordelijkheden en verantwoording zijn geregeld. Voorbeelden van twee relatieve uitersten zijn het Convenant Collectief Vraagafhankelijk Vervoer Achterhoek (veel formele vastlegging), en aan de andere kant, de Regionale Samenwerking Amsterdam e.o. (weinig formele vastlegging).

Convenant Collectief Vraagafhankelijk vervoer Achterhoek

Het Convenant Collectief Vraagafhankelijk Vervoer Achterhoek is ondertekend door zeventien gemeenten in de Achterhoek, de provincie Gelderland, de regio Achterhoek en vervoerders aldaar. Naast een begripsbepaling zijn doelstellingen, verplichtingen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, mandaten, regelingen voor geschilbeslechting, financiën en organisatie allemaal opgenomen in het convenant. De inbedding in reeds bestaande besluitvormingsstructuren is gegarandeerd. Gemeenteraden en provinciale staten hebben formeel het convenant goedgekeurd. De kerngroep in het samenwerkingsverband heeft daarbij in het convenant de formele verplichting toegeschreven gekregen periodiek terug te koppelen naar de organen van gemeenten en provincie.

Regionale Samenwerking Amsterdam en omstreken

De lichte intentieverklaring die ten grondslag ligt aan de RSA, de Regionale Samenwerking Amsterdam e.o. is vanuit formeel-juridische oogpunt van een heel andere orde. De bestuurlijke samenwerking in de RSA richt zich op projectmatige resultaatgerichte samenwerking. De uitgangspunten zijn medio 1997 vastgelegd in een intentieverklaring die is toegezonden aan zestien ROA-gemeenten, de Regioraad van het ROA en provinciale staten van de provincie Noord-Holland. Trekkers van deze vorm van samenwerking zijn de provincie Noord-Holland en de gemeente Amsterdam. In de genoemde intentieverklaring zijn tien projecten opgenomen. Voor de verdere uitwerking van de projecten en de bewaking

van de integraliteit is een coördinatiecommissie ingesteld. De RSA streeft naar samenwerking op maat waarbij patstellingen in structuren en structuurdiscussies zoveel mogelijk moeten worden vermeden.

De betrokkenheid van partijen wordt afhankelijk gemaakt van de aard en schaal van de problematiek die aan de orde is. Flexibiliteit ten top aldus. Dit geldt ook ten aanzien van de verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en mandaten.

“De RSA houdt zich nadrukkelijk niet bezig met formele besluitvorming. De daarvoor bestaande structuren blijven volledig in tact en worden gerespecteerd. RSA speelt een belangrijke rol in agendering, monitoring en procesinterventies en heeft daarbij geen dwingende bevoegdheden maar vervult eerder een aanjaagfunctie.”

Van inbedding in bestaande besluitvormingsstructuren is dan ook geen sprake, de RSA gaat vooraf aan de gang van zaken via formele kanalen. Over formeel-juridische inbedding is wel gesproken, maar er is omwille van flexibiliteit en het mogelijk hinderen van de primaire doelstelling van de samenwerking niet voor gekozen. De betrokken gemeenteraden en Provinciale Staten worden in principe passief geïnformeerd. Via het maandbericht wordt men op de hoogte gehouden. Een actievere rol kan men claimen. Verslagen van de coördinatiecommissie worden geagendeerd in raadscommissies. Omdat de RSA feitelijk geen politiek bedrijf is er geen reden voor arbitrage in geval van conflicten en er is geen sprake van een verplichting om verantwoording af te leggen. Hiervoor blijft men terugvallen op de gebruikelijke, publiekrechtelijke mechanismen. (Bron: werkdocument B&A groep)

3.3

Conflictregulering: formeel of informeel

In hoofdstuk 2 kwam het belang van conflictregulerende mechanismen voor democratische controle aan de orde. In de praktijk blijkt dat in geval van conflict veelal meer heil wordt verwacht van de procesarchitectuur van de bestuurlijke samenwerking, dan van de formele conflictregulering.

Het hierboven genoemde Convenant CVV kent ook een artikel over geschilbeslechting, inclusief een mogelijkheid tot instelling van een arbitragecommissie. De gegroeide onderlinge solidariteit tussen partijen echter is volgens de gesprekspartners momenteel te sterk om een beroep te hoeven of willen doen op het artikel.

Bij de Regionale Samenwerking Amsterdam zijn de goede onderlinge verhoudingen juist een belangrijke reden om dergelijke regelingen voor geschilbeslechting niet op te nemen.

Een ander voorbeeld vormt het in het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) ingestelde Overhedenoverleg. Dit is een ‘zwaar’ overleg waarin naast de minister-president en veel andere ministers, vertegenwoordigers van de andere bestuurslagen participeren. Van het overlegforum dat op deze manier is gecreëerd gaat in voorkomende gevallen een dwingende en controlerende werking uit, zonder dat van formele sanctiemaatregelen sprake is. Het BANS

kent niet zozeer ‘sancties’, maar veeleer *peer pressure*. Of zoals een van de geïnterviewden het uitdrukte: “*Je moet als bestuurlijke actor van goeden huize komen, wil je de afspraken in het BANS naast je neer kunnen leggen.*”

3.4

Aandachtspunten

Eerder werd aangegeven dat de Raad de bestaande bestuurlijke pluriformiteit als een gegeven dat bij deze tijd hoort, accepteert. Het heeft geen zin vanuit de wens van democratische controle de bestaande pluriformiteit aan samenwerkingsvormen te willen terugdringen. Het gaat er niet om sjablonen te ontwerpen die voorschrijven hoe de bestuurlijke samenwerking en de democratische controle daarop moet worden ingericht in bepaalde situaties. De veelheid aan vormen is een gegeven dat niet kan worden genegeerd. Hetgeen overigens niet betekent dat elke bestuurlijke structuur voor elk doel even geschikt zou zijn, of dat elke vorm van democratische controle voor elke vorm van samenwerking even geschikt zou zijn.

Waar het ten aanzien van democratische controle telkens opnieuw om gaat is dat, op een voor alle belanghebbenden en controlerende organen (Tweede Kamer, gemeenteraad) bevredigende wijze, antwoorden gegeven kunnen worden op een aantal vragen ten aanzien van de meest wezenlijke onderdelen van democratische controle. In het vorige hoofdstuk werd langs meer theoretische lijnen op deze onderdelen van democratie ingegaan.

In het licht van een goede democratische verantwoording is het van belang *vooraf* expliciet aan te geven waarom een bepaalde vorm van samenwerking, of een bepaalde procesarchitectuur wordt gekozen.

Deze keuze voor een bepaalde vorm van samenwerking (‘structuur’) of procesmanagement (‘proces’) is echter niet neutraal of objectief via een vast denkmodel af te leiden. Het is niet zo dat bij een bepaald type probleem per definitie een bepaald type samenwerking hoort. Wel staat de Raad op het standpunt dat een rationele, expliciete en afgewogen keuze de democratische controle ten goede komt. Hierbij kunnen financieel belang, een risico-inschatting en het te bereiken doel belangrijke criteria zijn. Waarbij een groot financieel belang, hoge risico’s en concrete doelen wijzen in de richting van een grotere noodzaak van strak vastgelegde en gestructureerde democratische controle. Het is vervolgens aan de gekozen vormen van algemeen bestuur om argumenten die worden gehanteerd voor een bepaalde vorm van samenwerking, op hun overtuigingskracht te beoordelen.

Ook als eenmaal voor een bepaalde vorm van samenwerking is gekozen is de wijze waarop de democratische controle zou moeten worden vormgegeven geen objectief gegeven. Binnen een bepaalde vorm van samenwerking kan de democratische controle op heel verschillende wijzen worden vormgegeven zonder dat de ene vorm beter is dan de andere. In de volgende paragraaf wordt uitgebreid stilgestaan bij de verschillende manieren waarop de democratische controle bij convenanten kan worden geregeld.

Bij de keuze van een bepaalde samenwerkingsvorm en de vormgeving van de democratische controle is het ook zaak onterechte beelden en vooroordelen zoveel mogelijk uit de weg te ruimen. Het hierboven genoemde voorbeeld van de Wgr maakt duidelijk dat beeldvorming een rol speelt bij de keuze van een samenwerkingsvorm. Ook op een andere manier speelt beeldvorming een rol. Het vastleggen van bevoegdheden en opstellen van conflictregelingen worden veelal op één lijn gesteld met wantrouwen, gebrek aan flexibiliteit en bureaucratie. Publiekrechtelijke samenwerkingsvarianten leggen het vanwege deze redenen vaak af tegen privaatrechtelijke, en formele conflictbeslechtsmechanismen tegen informele. Het punt dat flexibel bestuur zich per definitie niet zou verdragen met harde afspraken over doelen, verantwoordelijkheden en verantwoording kan de Raad niet in zijn algemeenheid onderschrijven. De rol van beeldvorming, traditie of juist 'trendgevoeligheid' zou zo beperkt mogelijk dienen te zijn bij de keuze van een bepaalde vorm van samenwerking.

Het democratisch controleproces is erbij gebaat dat ook voordat de feitelijke samenwerking op gang op komt, duidelijkheid bestaat over het hoe en waarom van de gekozen vorm, en van de publieke belangen die in het geding zijn. De Raad is dan ook van mening dat bij het aangaan van een bestuurlijke samenwerking in ieder geval een afdoende antwoord op de volgende vragen gegeven moet kunnen worden:

- 1. Is het doel van de samenwerking duidelijk?*
- 2. Zijn de voor- en nadelen en (verwachte) meerwaarde van de gekozen vorm van bestuurlijke samenwerking of decentralisatie expliciet tegen elkaar afgewogen?*
- 3. Is het duidelijk wat het doel van het samenwerkingsverband is?*
- 4. Is het duidelijk wat het publieke belang is?*
- 5. Is het duidelijk waarom voor een specifieke bestuurlijke constructie is gekozen?*
- 6. Zijn er evaluatiemomenten waarop bezien wordt of de gekozen constructie heeft gewerkt zoals beoogd?*

Hierboven werd duidelijk dat zowel tussen als binnen bepaalde vormen van bestuurlijke samenwerking in de praktijk de formeel-juridische inbedding van de democratische controle verschilt. Net als bij de diversiteit in bestuurlijke samenwerking, is het ook hier van belang deze diversiteit te accepteren. Het is niet nodig een formeel-juridisch keurslijf van democratische controle te hanteren dat voor alle vormen van bestuurlijke samenwerking zou moeten gelden. Uitgaande van het in hoofdstuk 1-3 geschetste theoretische kader is wel van belang dat bij de opzet van democratische controlestructuren rekening wordt gehouden met de volgende elementen:

- 1. Is het duidelijk wie de belangrijkste belanghebbenden zijn?*
Dat kan de gemeenteraad zijn, maar ook financiers, of toekomstige gebruikers (burgers, winkeliers).
- 2. Hebben de belanghebbenden een plek gekregen in de formele structuur?*
Deze rol kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van directe zeggenschap

(categorieën belanghebbenden bij waterschappen, projectontwikkelaars in een PPS-constructie), mogelijkheden tot participatie (cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid) of controle op de verantwoording en verslaglegging (ROM's).

3. *Hebben belanghebbenden ook voldoende mogelijkheden om informatie te verzamelen die voor hen van belang is? Met andere woorden functioneert het samenwerkingsverband op een voldoende transparante wijze voor een ieder die ermee te maken heeft?*
4. *Hebben belanghebbenden ook mogelijkheden om 'bij te sturen' als het samenwerkingsverband niet naar behoren functioneert?*
5. *Is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is in het samenwerkingsverband?*
6. *Liggen beleid, uitvoering en toezicht in gescheiden handen?*
7. *Is vastgelegd wat er gebeurt, en wie verantwoordelijk is, indien:*
 - beleidsdoelen niet worden gehaald;
 - prestaties niet worden geleverd;
 - het financieel beheer niet op orde is;
 - de besteding van publieke middelen niet doel- en rechtmatig geschiedt.
8. *Is er een voorziening voor het geval onduidelijkheid bestaat over verantwoordelijkheden?*
9. *Zijn verantwoordingsverplichtingen geregeld?*
 - Wie wordt geacht verantwoording af te leggen?
 - waarover?
 - aan wie?
 - en wanneer?
 - (Hoe) wordt verantwoording afgelegd als in specifieke gevallen niet de maximale openheid is betracht?
 - Passen de verantwoordingsverplichtingen ook bij de verantwoordelijkheidsverdelingen?
 - Is het duidelijk wie welke risico's neemt?
 - Is het duidelijk wie de integrale beleidsafweging maakt?

Ook het niet toekennen van bepaalde rechten of bevoegdheden zou expliciet moeten worden gemotiveerd. Het is onderdeel van het democratisch spel om expliciet toe te lichten waarom bepaalde groepen niet mogen deelnemen aan het bestuur of aan de besluitvorming.

In de sociale zekerheid speelt momenteel de vraag of en in hoeverre de toezichthouder een plaats moet krijgen in de veranderorganisatie, en of cliëntenorganisaties een plaats moeten hebben in de Raad voor Werk en Inkomen. Op deze vragen is geen objectief en eenduidig antwoord te geven. Het democratisch gehalte is niet zozeer gewaarborgd door het blindelings toepassen van stappenplannen en sjablonen, als wel door het openbare, gemotiveerde en expliciete karakter van afwegingen met een publiek belang.

4. Een democratisch proces

4.1

Inleiding

Het democratisch gehalte van de bestuurlijke samenwerking wordt niet alleen door formele structuren bepaald. Naast formeel juridische structuren is ook de manier waarop ‘processen’ zijn vormgegeven van belang. Aan het tot stand komen van feitelijke samenwerking en formele zeggenschaps- en bevoegdheidsstructuren gaat vaak een proces van aftasten, overleggen en onderhandelen vooraf (de precontractuele fase). In deze periode wisselen het uitspreken van intenties, het creëren van gezamenlijke beelden, het voeren van onderhandelingen en het aftasten van mogelijkheden elkaar voorturend af. Deze diversiteit aan handelingsoriëntaties maakt zo’n voorbereidingsproces noodzakelijkerwijs diffuus en moeilijk grijpbaar. Toch is het voor een goede democratische controle van groot belang dat ook deze fase van het beleidsproces zo transparant mogelijk verloopt. Het proces dat leidt naar de bestuurlijke samenwerking zal in principe aan dezelfde eisen van doordachtheid, transparantie, representativiteit en democratische verantwoording moeten voldoen als de democratische samenwerkingsstructuur zelf. Juist in de voorbereidingsfase kan echter een zekere terughoudendheid en omzichtigheid geboden zijn. Voor de democratische controle hoeft dat in principe geen probleem te zijn als de democratische verantwoording over de gekozen gedragslijn maar plaatsvindt vóórdat onomkeerbare beslissingen zijn genomen of verplichtingen zijn aangegaan.

Drie gemeenten willen, in samenwerking met private partijen, tot de ontwikkeling van een bedrijventerrein komen. Vooraf wordt veel met elkaar en andere (mogelijke) belanghebbenden overlegd en uiteindelijk komen de belangrijkste partijen tot een overeenkomst waarin doelen en afspraken worden vastgelegd. Dit is vanuit het in dit advies gehanteerde uitgangspunt niet genoeg om te kunnen spreken van een voldoende democratische controle. Ook het verloop van dit proces zal inzichtelijk moeten zijn, en er zal moeten worden teruggekoppeld naar actoren die niet bij de uiteindelijke ondertekening van het convenant zijn betrokken. Overwegingen en keuzen van de contractpartners moeten daarbij inzichtelijk worden gemaakt. In de overeenkomst zelf zullen duidelijk de verantwoordelijkheden, verantwoordingseisen en interventiemogelijkheden voor alle partijen dienen te worden vastgelegd.

De -vaak langdurige- procesgang die voorafgaat aan het tot stand komen van bestuursakkoorden, convenanten of intentieverklaringen oogst nogal eens kritiek, mede omdat het eindresultaat ‘zacht’ wordt geacht. Maar aan de andere kant vergroot een eenzijdige gerichtheid op sec efficiency in de praktijk de kans op conflicten. Vervolgens brengt dit weer veel dubbel en onnodig

(lijm-)werk met zich. Een van de personen die in het kader van dit advies is geïnterviewd stelde:

“Nu een gezamenlijk handelingsperspectief is gecreëerd komen conflictueuse situaties niet meer voor, of in ieder geval een stuk minder vaak. Harmonie in onderlinge verhoudingen is duurzamer en leidt tot betere resultaten.”

De vraag kan gesteld worden of het creëren van een gezamenlijk handelingsperspectief en harmonie in onderlinge verhoudingen niet net zo goed binnen bestaande publiekrechtelijke kaders gerealiseerd hadden kunnen worden. Uit de gesprekken die in het kader van dit advies werden gevoerd kwam naar voren dat juist het buiten de formele kaders treden en het loskomen uit bestaande bestuursculturen leidden tot resultaat. Vanuit een lossere setting kan bijvoorbeeld makkelijker worden toegewerkt naar het opbouwen van wederzijds vertrouwen. Naar mening van enkele geïnterviewden dient de democratische kwaliteit van de bestuurlijke samenwerking mede aan deze relatief diffuse overleg- en bewustwordingsprocessen te worden afgemeten.

Volgens de Raad kan dit echter alleen het geval zijn als ook deze processen zelf voldoen aan een aantal democratische basisvereisten. Dat betekent dat per moment in het besluitvormingstraject bekeken zal moeten worden wie belanghebbende is en hoe diens argumenten en opvattingen naar voren gebracht kunnen worden. Dat kan tot de conclusie leiden dat bepaalde partijen alleen bij de voorbereiding, en andere alleen bij de uitvoering betrokken worden. Het kan echter ook tot de conclusie leiden dat bijvoorbeeld burgers zowel bij de opzet, de uitvoering als de evaluatie van een bepaald samenwerkingsproject worden betrokken. Telkens zal duidelijk moeten zijn waarom bepaalde groepen belanghebbenden niet of juist wel betrokken worden bij het beleid. Processen mogen niet loszitten van achterban en politieke besluitvorming. Dat betekent dat goede afspraken over binding, terugkoppeling en beoordelingscriteria noodzakelijk zijn. Belanghebbenden en politieke organen mogen niet voor voldongen feiten worden geplaatst. Tijdige terugkoppeling naar belanghebbenden en inzichtelijkheid zijn ook tijdens de beleidsvoorbereidende processen van belang.

Twee zaken verdienen in dit verband bijzondere aandacht.

1. Afhankelijk van het ‘soort proces’ zijn er andere criteria voor succes en falen. De manier waarop de democratische controle op processen plaatsvindt dient dus ook te zijn toegesneden op de aard van de processen en de handelingsoriëntatie van de deelnemende partijen (paragraaf 4.2.).
2. Een goed procesmanagement is van belang om de kwaliteit van de besluitvorming te verhogen en het draagvlak te vergroten (paragraaf 4.3.).

4.2

Variëteit in processen

Hoe besluitvormingsprocessen verlopen en waarop de kwaliteit van deze processen wordt beoordeeld hangt in belangrijke mate af van het ‘type’ proces. Spreken we over sturingsprocessen, samenwerkings- of interactieve processen,

faciliterende processen, of over onderhandelingsprocessen?⁹

Toegesplitst op de rol van de overheid ontstaat dan het volgende beeld.

Als de overheid een sturende rol speelt zal er in het besluitvormingsproces vooral sprake zijn van het 'horen' van andere partijen om vervolgens zelf knopen door te hakken. De grote reorganisatie in de sociale zekerheid die onlangs is begonnen (de operatie 'Structuur Werk en Inkomen') laat de overheid in deze rol zien. Na uitvoerig beraad met alle betrokken partijen heeft het parlement een besluit genomen over de toekomstige hoofdstructuur. Het democratisch karakter van het *sturingsproces* blijkt dan uit de mate waarin relevante belanghebbende partijen zijn gehoord en hun inbreng is verwerkt. Als de overheid primair optreedt als een gelijkwaardige partner in een samenwerkingsverband (bijvoorbeeld in Wgr-verband, of in een Regionale Ontwikkelingsmaatschappij) zal de democratische controle ook meer gericht zijn op het beoordelen op de gang van zaken in dat samenwerkingsverband (*het samenwerkingsproces*): wordt er goed samengewerkt? Levert samenwerking iets op? Etc. Hier kan zich het probleem voordoen dat de deelnemende partners door hun achterban voornamelijk worden beoordeeld op de mate waarin zij de belangen van hun achterban verdedigen, terwijl een beoordeling op de resultaten van het samenwerkingsverband als geheel beter op zijn plaats zou zijn geweest. Bij samenwerkingsprocessen zullen er dan ook goede afspraken moeten bestaan over het object van terugkoppeling, de momenten van terugkoppeling naar de eigen achterban, en de reikwijdte van het mandaat dat de deelnemers aan het samenwerkingsverband hebben. De overheid kan ook primair *faciliterend optreden* (partijen bij elkaar brengen, financiële steun verlenen etc.). Haar rol wordt dan beoordeeld naar de mate waarin het overheidshandelen ook daadwerkelijk anderen tot gemeenschappelijk optreden heeft gebracht.

Tot slot kan de overheid ook optreden als opdrachtgevende partij. In dat geval zal, naast een beoordeling van de uitkomst van de onderhandeling, de kwaliteit van het *onderhandelingsproces* onderwerp van democratische controle zijn. De talloze uitbestedingen bij de rijks en de lokale overheid (van vuilnisophaaldiensten, de uitvoering van de salarisadministratie tot en met de uitbesteding van onderzoek) leveren hier voorbeelden van.

Het is van belang dat de overheid in samenwerkingsverbanden, gegeven de dynamiek van de politieke besluitvorming en ongeacht het type proces, een zo

⁹ Pröpper en Steenbeek spreken over een onderscheid in interactieve versus niet-interactieve bestuursstijlen. Onder interactieve bestuursstijlen rangschikken zij: een faciliterend, samenwerkend, delegerend en participatief bestuur. Onder niet-participatieve stijlen rangschikken zij een consultatief, open autoritair en gesloten autoritair bestuur. Zij geven aan dat het van groot belang is dat deelnemers aan deze processen weten welke plaats het proces in de democratische besluitvorming heeft: "dit heeft immers consequenties voor wat er met de inbreng van participanten wordt gedaan en welke rol de politiek speelt. Duidelijkheid hierover voor de participanten is nodig zodat zij ook weten waar ze aan toe zijn." (Pröpper en Steenbeek, 1999: 56).

betrouwbaar mogelijke en voorspelbare partner is. Dat betekent dat niet teruggekomen dient te worden op eenmaal genomen besluiten.

“Het is van tweeën één. De overheid kan niet aan de ene kant een contract sluiten en aan de andere kant toch de vrijheid willen behouden haar beleid te wijzigen. ... Louter een beroep op algemeen belang of overheidstaak is onvoldoende zich niet aan de gemaakte afspraken te houden. Zo gemakkelijk komt de overheid niet meer onder haar afspraken uit. ... Hierbij is van belang dat de burgerlijke rechter tegenwoordig het overheidshandelen rechtstreeks aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur toetst.” (Van Ommeren en De Ru, 1993: 299-300.)

Wil de overheid betrouwbaar zijn, dan betekent dat ook dat de rol en de handelingsoriëntatie (sturen, onderhandelen of samenwerken) duidelijk moeten zijn. Bij elke rol en handelingsoriëntatie horen specifieke instrumenten en beoordelingscriteria:

- een onderhandelende overheid moet over onderhandelingsruimte en onderhandelingsvaardigheden beschikken;
- de overheid als samenwerkingspartner moet beschikken over een behoorlijk mandaat en over een open houding en tot compromissen bereid zijn;
- een faciliterende overheid moet beschikken over overtuigingskracht, voldoende wettelijke en regelgevende instrumenten, en financiële middelen;
- de overheid als ‘stuurder’ tenslotte dient te beschikken over een adequaat sturingsinstrumentarium en een open houding.

Pas als duidelijk is waarop deelnemers tijdens beleidsprocessen beoordeeld worden en als de deelnemers aan die processen ook de instrumenten hebben die bij hun rol horen, kan democratische controle op die processen werkelijk invulling krijgen.

4.3

Procesmanagement

Naast een inhoudelijke afweging is -zeker bij projectmatige samenwerking- een bekwaam procesmanagement noodzakelijk om het optimale uit interactieve processen te halen en risico's op nadelige neveneffecten te voorkomen (oneindige procedures, patstellingen etc.). Goed procesmanagement is bij bestuurlijke samenwerking een vereiste (zie ook: Rob 1997-1, De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998). Goed procesmanagement is tevens van groot belang voor de mogelijkheid tot uitoefening van democratische controle.

In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl wordt het als volgt verwoord:

“Procesmanagement, gericht op zowel kwaliteitsverbetering en draagvlakvorming als stroomlijning en versnelling van besluitvorming, veronderstelt de volgende inhoudelijke fasering:

1. Een gezamenlijke probleemanalyse en taakopdracht met betrekking tot een beleidsthema;

2. Op grond hiervan komen de betrokken partijen tot een beginselbesluit over het op te lossen probleem, het te bereiken doel, betrokkenen en dergelijke; dit is het scharnierpunt van het proces;
3. Vervolgens wordt dit besluit uitgewerkt in een beleidsstrategie en in het verlengde daarvan een implementatieplan.

Procedureel behoort voorop te staan dat vroegtijdig de bereidheid tot samenwerking van de gekozen politieke organen tot stand komt. (BZK 1999-4: 30, zie ook: PPS 1999-4 en. De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998).”

Hoewel goed procesmanagement heel belangrijk is, wil de Raad er -in navolging van een eerder advies- ook op wijzen dat:

“... voorkomen moet worden dat het openbaar bestuur zich beperkt tot procesarchitectuur. Vanwege de bijzondere positie van de overheid binnen de samenleving is de overheid niet alleen verantwoordelijk voor efficiënte en doeltreffende bestuurlijke processen, maar heeft zij bij uitstek tevens een verantwoordelijkheid voor de uitkomst van het bestuurlijk proces. Het nadeel van een te sterke oriëntatie op procedures en procesarchitectuur kan zijn dat de overheid onvoldoende op inhoud gaat sturen. Bovendien kan het streven naar consensus leiden tot een praktijk van *muddling through* en conservatisme.” (Rob 1997-1, p. 27.)

De minister van BZK¹⁰ wijst terecht op de spanning tussen onderhandelend bestuur en representatieve democratie. Een spanning die met alleen goed procesmanagement niet principieel wordt opgeheven, maar die met duidelijke afspraken over taken, beslismomenten, te leveren prestaties en terugkoppelingsmomenten, wel tot acceptabele proporties kan worden teruggebracht.

In dit verband wil de Raad er ook op wijzen dat in zijn visie interactieve besluitvorming weliswaar kan bijdragen aan een goede democratische controle, maar er niet synoniem e.e.a. is. Een open en interactief vormgegeven beleidsproces dient naar de mening van de Raad uiteindelijk neer te slaan in een democratische *structuur* waarin verantwoordelijkheden, verantwoording en bijsturingmogelijkheden per groep belanghebbenden goed zijn vastgelegd. De Raad is van mening dat dit met enige creativiteit in de praktijk goed te combineren is met de eisen van flexibiliteit en daadkracht die ook aan een samenwerkingsverband worden gesteld.

4.4

Aandachtspunten

In feite kunnen dezelfde eisen aan democratische processen worden gesteld die ook aan structuren worden gesteld: het gekozen bestuur staat voor het algemeen belang, belanghebbenden dienen in voldoende mate

¹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bewegend bestuur 1999, Den Haag, maart 1999.

vertegenwoordigd te zijn, ieders rol en inzet dienen duidelijk te zijn en er moeten mogelijkheden zijn om het proces beheersbaar te houden en zo nodig bij te sturen.

Daarnaast gelden voor de democratische kwaliteit van processen nog andere criteria.

*1. Zorg voor een goed procesmanagement en een goede procesarchitectuur*¹¹

Een goed procesmanagement is noodzakelijk. De aanstelling van een procesmanager, of anderszins de aanwijzing van een procesverantwoordelijke die de partijen bij elkaar brengt, op een lijn houdt en aan de afspraken herinnert, kan daarbij een nuttig hulpmiddel zijn.

2. Bewaak de rol, verantwoordelijkheid en doelstelling van de overheid ('het publiek belang') tijdens het proces zorgvuldig

De rollen en doelstellingen van de overheid dienen niet alleen in formele zin scherp omlijnd te zijn, ook tijdens de precontractuele fase en de besluitvormingsprocessen later in de beleidscyclus dient de overheid zich voortdurend rekenschap te geven van haar eigen rol en doel tijdens het proces.

3. Beoordeel de rol van de overheid in het proces op grond van hetgeen je van de overheid mag verwachten

De overheid mag worden aangesproken op hetgeen van haar -gegeven haar rol in het proces (faciliteren, sturen, onderhandelen, samenwerken)- mag worden verwacht. Als het doel van de samenwerking is een collectief belang te behartigen zullen de samenwerkende partners ook op het al dan niet bereiken van dat collectieve doel en hun eigen rol daarin moeten worden beoordeeld, en niet op de mate waarin zij de belangen van de eigen achterban hebben gediend. Belanghebbenden moeten zich een oordeel kunnen vormen over de werking van het samenwerkingsverband *als geheel*. In een dergelijk geval kan bijvoorbeeld de gemeenteraad haar controlerende functie alleen goed waarmaken als zij zich *zowel* een oordeel kan vormen over het optreden van een wethouder in een samenwerkingsverband, als over het functioneren van het samenwerkingsverband als geheel (het totaal aan activiteiten, uitgaven en prestaties).

4. Koppel zoveel mogelijk terug naar belanghebbenden tijdens het proces, ofwel: houdt het proces transparant voor buitenstaanders

Tot slot is specifiek voor de proceskant dat democratische controle vereist dat ook *tijdens* het proces zoveel mogelijk wordt teruggekoppeld naar belanghebbenden en dat zoveel mogelijk openheid wordt betracht.

¹¹ Zie ook de handleiding van het Kenniscentrum PPS over Procesarchitectuur, ministerie van Financiën, november 1999.

5. Een democratische cultuur

5.1

Inleiding

Een levende democratie vereist een voortdurende aanpassing van bestaande structuren en processen aan veranderende omstandigheden. Het dient echter niet uit het oog te worden verloren dat democratische controle niet alleen een kwestie is van organisatorische vormgeving. Voor de werkelijke uitoefening van democratische controle is het noodzakelijk dat er een democratische cultuur bestaat. Een democratische cultuur is een noodzakelijke voorwaarde voor een werkzame democratie. In die democratische cultuur zijn vertrouwen (paragraaf 5.2) en openheid (paragraaf 5.3) belangrijke elementen.

5.2

Vertrouwen

‘Vertrouwen’ is van belang voor het kunnen functioneren van democratische structuren. Juist omdat zich in de hedendaagse complexe organisatievormen zoveel diffuse situaties en onverwachte problemen voordoen, en omdat opvattingen over de reikwijdte van publieke en private verantwoordelijkheden voortdurend aan verandering onderhevig zijn, is het onderling vertrouwen tussen de deelnemers aan de bestuurlijke processen onontbeerlijk. Zonder vertrouwen zou het dragen van publieke verantwoordelijkheid synoniem worden met risicoloos en instrumenteel handelen. Alleen als er sprake is van vertrouwen, als *aanvulling* op een zo goed mogelijk omschreven verantwoordelijkheids- en bevoegdhedentoedeling, is het mogelijk recht te doen aan het discursieve en dynamische, en deels ‘symbolische’ karakter van ‘publieke verantwoordelijkheid’. Vertrouwen is belangrijk, maar dat ontslaat de wet- en regelgever niet van de plicht zo nauwkeurig mogelijk verantwoordelijkheden, rechten, plichten en mogelijke sanctie- en interventiemogelijkheden vast te leggen. Vertrouwen mag nooit de plaats gaan innemen van duidelijke afspraken over plichten, rechten, verantwoordelijkheden en verantwoording. Ook in het advies *Helder als glas* wijst de Raad op het belang van transparantie voor het vertrouwen van de burger in het bestuur.

Duidelijke afspraken tussen de samenwerkende bestuurders hoeven geen teken van wantrouwen te zijn; het zijn ook instrumenten om onvoorziene situaties de baas te kunnen en risico's te beheersen. Daarmee zijn het ook mogelijkheden om uiteindelijk *het vertrouwen van de burger in zijn bestuur* juist te vergroten. Als de burger erop kan rekenen dat door transparantie en een goede toezicht- en verantwoordingsstructuur misstanden toch wel aan het licht zullen komen zal dat zijn vertrouwen in het openbaar bestuur en in de afzonderlijke bestuurders alleen maar doen toenemen.

Voor een onderling *vertrouwen tussen de samenwerkingspartners* is het op de eerste plaats noodzakelijk dat de partners elkaars taal en drijfveren begrijpen en de beelden kennen die van elkaar en van het te bereiken doel bestaan. Vooralsnog

zorgen de verschillen in taal van de overheid en de taal van het bedrijfsleven voor heel wat miscommunicatie en wrijving bij publiek-private samenwerking. Hetzelfde geldt voor de taal van het territoriaal bestuur en dat van het functioneel bestuur in bijvoorbeeld de samenwerking tussen provincies en waterschappen. Als het gaat om 'beelden' zien bijvoorbeeld participerende bedrijven een publiek-private samenwerking vaak als een constructie waarbij de overheid op afstand van het project wordt gezet, terwijl de overheid zelf de publiek-private samenwerking juist ziet als een manier om invloed op de kwaliteit van de uitvoering van projecten te houden. Vanuit zowel het oogpunt van effectiviteit als van democratische controle is het van belang dat beide partijen duidelijk maken welke doelen ze nastreven en hoe zij hun rol zien.

Voor het creëren van een sfeer van vertrouwen dient er niet alleen inzicht in ieders eigen doelen en 'beelden' te bestaan, maar ook een overtuiging van een gemeenschappelijk doel. Voor het vormgeven van de publiek-private samenwerking en de realisatie van een samenwerkingsproject blijkt 'de wil om er samen uit te komen' en de erkenning van elkaars belang bij de samenwerking zeker zo belangrijk als de formele regels.

Vertrouwen is de keerzijde van *betrouwbaarheid*. Vooral de betrouwbaarheid van de overheid bij publiek-private samenwerking is een veel besproken onderwerp. Publiek-private samenwerking maakt het lastig delen van een project te herformuleren omdat daarmee vaak de financiële basis onder het project wankel wordt (zie bijvoorbeeld het Utrecht City Project). In dat verband wordt vaak verwezen naar de vereiste 'betrouwbaarheid' van de publieke partner in de zin van het nakomen van de beginafspraken. Dit wordt erg belangrijk gevonden. Het formuleren van gemeenschappelijke doelstellingen vereist een blijvend *commitment* aan het geheel. Wijzigingen van de projecten zijn nadat de partijen zich hebben gebonden niet of nauwelijks meer te realiseren, tenzij ze budgetneutraal doorgevoerd kunnen worden. Politieke herprioritering op het moment dat de afspraken er al liggen betekent een bom onder verdere samenwerking. Vanuit formeel democratisch oogpunt is hier weinig op aan te merken, wel is het vertrouwen voor de toekomst geschonden en is de bestuurlijke efficiency in het geding.

Tot slot vergt het tot stand brengen van een sfeer van vertrouwen de nodige tijd. Hierboven werd al gerefereerd aan het feit dat zorgvuldig procesmanagement is gewenst. Oog en tijd voor 'sfeer' en 'processen' kan de feitelijke uitoefening van democratische controle ten goede komen.

5.3

Openheid

Democratie werkt alleen als er ook een democratische houding en een democratische cultuur onder bestuurders bestaat. Een goede democratische controle kan alleen van de grond komen in een cultuur waarin openheid vanzelfsprekend is.

In de praktijk blijken de houding van de bestuurders en beleidsmakers, en de mate waarin bestuurders en beleidsmakers open staan voor de belangen van burgers, bepalend te zijn voor het imago van een PPS-project. Bij de ontwikkeling van het centraal stadsgebied in Amersfoort is sprake van een externe gerichtheid en interactie tussen de expertise van de betrokken bedrijven, de gemeentelijke diensten en de wensen van omwonenden. Hier lijken de gewenste koppeling tussen de publiekelijk gewenste kwaliteitsborging, bedrijfsmatig gewenste slagvaardigheid en democratische kwaliteit hand in hand te gaan.
(Bron: werkdocument B&A groep.)

Openheid in de zin van ‘informereren, betrekken en rekening houden met’ is niet uitsluitend te realiseren via de formeel-juridische weg. Zaken als inspraak en beroep zijn voornamelijk van belang als voertuigen voor de inbreng van derden. Of er in *het proces* ook daadwerkelijk rekening gehouden wordt met de belangen van burgers, is daarmee namelijk niet gegarandeerd, dat is mede een kwestie van bestuurscultuur en ‘belangstelling’.

Als burgers en bestuurders geen belangstelling tonen voor democratische controle zal geen enkele structuur goed werken. Te vaak wordt onvoldoende gebruikgemaakt van bestaande mogelijkheden tot inspraak, controle, beïnvloeding en bijsturing (zie bijvoorbeeld SGBO 1997, 1999). Hieraan kunnen tal van oorzaken ten grondslag liggen, variërend van een gebrek aan kennis, het inschatten van politieke risico's, en het leggen van andere prioriteiten, tot een cultuur waarin toezicht en verantwoording vooral in verband worden gebracht met wantrouwen. Goede voorlichting aan burgers en andere belanghebbenden waarin gewezen wordt op de mogelijkheden en het belang van democratische controle kan de drempel voor het daadwerkelijk gebruik van democratische controlemiddelen verlagen.

Als burgers en controlerende organen zoals de gemeenteraad of het parlement zelf wél overtuigd genoeg zijn van het belang van een goede democratische controle zal dat ook de bestuurders dwingen tot een meer open attitude.

5.4

Aandachtspunten

Democratische structuren en processen kunnen alleen goed functioneren als zij zijn ingebed in een cultuur waarin sprake is van onderling vertrouwen en openheid. Ook het omgekeerde gaat op. Een oorspronkelijk van buitenaf (bijvoorbeeld door de wetgever) opgelegde verplichting tot openheid en democratische verantwoording kan het ontstaan van een cultuur waarin openheid normaal gevonden wordt en men elkaar kan vertrouwen, bevorderen.

Het is van belang om ook tijdens de beleidsvorming (de ‘precontractuele fase’) te investeren in cultuuraspecten van samenwerking. Het is belangrijk dat toekomstige partners de tijd nemen om elkaar's taal, drijfveren en verwachtingen te leren begrijpen. Dit voorkomt dat achteraf actoren worden beoordeeld op grond van verkeerde verwachtingen en beelden.

Daarnaast is het belangrijk dat expliciet de tijd wordt genomen voor het formuleren van een collectief belang of een te bereiken doel. Het eindresultaat kan worden vastgelegd in een zo concreet mogelijk geformuleerde 'missie' of 'programma'. Het gaat erom datgene wat de partijen aan elkaar bindt dan wel onderscheidt te benoemen en zichtbaar te maken.

Tot slot is het van belang om een cultuur van openheid niet alleen tussen de partijen onderling, maar ook tussen samenwerkingsverband en omgeving, tot stand te brengen en vast te houden. Het 'luisteren naar' en 'verantwoorden aan' de omgeving dient al in een zo vroeg mogelijk stadium vaste vormen aan te nemen.

Niet alleen vereist samenwerking een cultuuromslag, ook het omgekeerde kan het geval zijn: een cultuuromslag die noopt tot nieuwe vormen van organiseren en samenwerken. In de sociale zekerheid is het laatste het geval. Sinds enige jaren is onder de noemer 'van inkomen naar werk' het accent verschoven van uitkeringsvertrekking naar reïntegratie. Om deze verandering om te zetten in daden is bij alle partijen in de sociale zekerheid een andere manier van werken nodig. Nieuwe vormen van organiseren en van samenwerken moeten meer gericht zijn op het aansluiten van reïntegratie-inspanningen dan op het stroomlijnen van administratieve uitkeringsprocessen. Overigens is met name bij de uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid (in de nabije toekomst samengevoegd in het Uitkeringsorgaan Werknemersverzekeringen) nog een lange weg te gaan voordat deze omslag in manier van werken voltooid is.

6. Democratische dilemma's

6.1

Inleiding

Ook al is er sprake van een democratische cultuur, een democratische structuur en democratische processen, dan nog doet zich bij bestuurlijke samenwerking een aantal dilemma's voor die niet -of in mindere mate- een rol spelen bij territoriaal bestuur. In de onderstaande paragrafen worden drie situaties beschreven die zich -met name in de praktijk van bestuurlijke samenwerking- veelvuldig voordoen en waarbij de uitvoering van democratische controle voor dilemma's komt te staan.

6.2

Eigen belang of collectief belang

De actoren in een samenwerkingsverband zijn in principe gericht op *samenwerken*. Toch zijn het vaak de eigen deelbelangen die prevaleren. Tot deze conclusie komt SGB0 in haar onderzoek uit 1999 naar gemeenschappelijke regelingen:

“Het ‘regionaal’ denken bij gemeentebestuurders is volgens diverse respondenten minder geworden (al dan niet als gevolg van de verandering van de samenwerkingsstructuur). Het accent is sterker komen te liggen op het behartigen van de eigen lokale belangen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de besturen van gemeenschappelijke regelingen voor nogal wat gemeentebestuurders een platform zijn voor onderhandeling en voor behartiging van de eigen lokale belangen in plaats van gremia waarin in collegiaal verband de behartiging van gezamenlijke (regionale) belangen wordt nagestreefd.” (SGB0, 1999: 32).

De toezichthouder in de sociale zekerheid -het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV)- komt tot een soortgelijke bevinding met betrekking tot de samenwerking in de Centra voor Werk en Inkomen. Ook daar staat de spanning tussen eigen belang en collectief belang een goede samenwerking in de weg. Eind jaren negentig werden, onder druk van de minister van SZW, in het hele land tussen gemeenten, uitvoeringsinstellingen en arbeidsvoorziening zo'n 200 samenwerkingsovereenkomsten voor Centra voor Werk en Inkomen gesloten. Hiervan zijn er momenteel 70 operationeel. Slechts een klein aantal voldoet aan alle destijds gestelde voorwaarden voor samenwerking. Bij de meeste zijn de werkprocessen van de deelnemende partijen nog steeds gescheiden. Het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV) concludeert in het rapport *‘Uitvoering in samenwerking’* dat de samenwerking in deze Centra voor Werk en Inkomen nog vaak heel beperkt is. Het CTSV verklaart deze beperkte samenwerking uit drie factoren:

- de uiteenlopende opvattingen van de partijen over samenwerking;
- de uiteenlopende belangen van partijen, en
- de uiteenlopende strategieën die partijen bij samenwerking hanteren.

De combinatie van deze factoren lijkt erop te wijzen dat er sprake is van meer dan aanloopproblemen of kinderziekten, namelijk van een structureel wankele

basis voor samenwerking, aldus het CTSV (CTSV, 1999: 185-186).

“Deelname aan CWI wordt bemoeilijkt doordat potentiële deelnemers niet het gevoel hebben van elkaar afhankelijk te zijn om het werk naar behoren te kunnen uitvoeren. Daarmee ontbreekt een belangrijke voorwaarde voor vruchtbare samenwerking....Het belangrijkste motief om toch mee te doen, is vaak de door partijen ervaren druk van buitenaf en de vrees uiteindelijk de boot te zullen missen. Deelname aan CWI is dus vaak gebaseerd op een negatieve keuze. De verschillende opvattingen en belangen komen tot uitdrukking in de strategieën die partijen bij de samenwerking hanteren. In veel gevallen is weliswaar sprake van (formele) samenwerking, maar wordt tegelijk geprobeerd de eigen belangen zoveel mogelijk veilig te stellen, definitieve afspraken op te schuiven of de eigen inbreng te minimaliseren. De combinatie van gebrek aan overeenstemming, uiteenlopende belangen en het gewicht van een negatieve keuze om aan CWI deel te nemen, wijst erop dat de knelpunten in de samenwerking niet slechts de uitingen zijn van aanloopproblemen of kinderziekten. Eerder lijkt bij de huidige vormgeving van CWI sprake te zijn van een structureel wankel basis voor samenwerking.”

In de voorstellen voor de Structuur Werk en Inkomen die recentelijk door de Tweede Kamer zijn goedgekeurd is de drang tot samenwerken nog minder geworden: gemeenten en UWV (Uitkeringsorgaan Werknemers Verzekeringen) krijgen voortaan een eigen budget en beleid. Daarmee neemt het gemeenschappelijk belang om samen te werken aan een gemeenschappelijk doel af.

Bij de verdere uitwerking van de SUWI-plannen dient veel aandacht uit te gaan naar het creëren van een duidelijk collectief belang dat de verschillende partijen in elkaars handen drijft. Het ligt voor de hand dat collectieve belang te leggen bij een actief reïntegratiebeleid, ook bij de vroegere uitvoeringsinstellingen die zich nu nog voornamelijk met uitkeringsverstrekking bezighouden.

Het is van groot belang bij het aangaan van samenwerkingsverbanden vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid te creëren over het gemeenschappelijk doel van de samenwerking en dit gemeenschappelijk doel ook vast te leggen. Alleen dan is een effectieve democratische controle mogelijk. De controle kan zich dan richten op de mate waarin dit gemeenschappelijk doel is bereikt, en minder op de mate waarin het eigen belang is veiliggesteld. Als er een collectief belang is gedefinieerd zullen de samenwerkende partners ook op het al dan niet bereiken van dat collectieve doel en hun eigen rol daarin moeten worden beoordeeld, en niet op de mate waarin zij de belangen van de eigen achterban hebben gediend. Een vergaande openbaarheid over de manier van werken en prestaties kan helpen bij het voorkomen van niet coöperatief gedrag. Belanghebbenden (inclusief parlement en gemeenteraad) zouden zich een oordeel moeten kunnen vormen over zowel het optreden van individuele deelnemers aan het

samenwerkingsverband, als over de werking van het samenwerkingsverband als geheel. In de praktijk blijft de verantwoording vanuit de samenwerkingsverbanden echter vaak beperkt tot de verantwoording van de afzonderlijke deelnemers aan hun eigen achterban (SGB0, 1999). Democratische controle zou idealiter echter niet tot deze ‘verkokerde’ teugkoppeling beperkt moeten blijven. De gemeenteraad kan -als een van de belanghebbenden- haar controlerende functie alleen goed waarmaken als zij zich zowel een oordeel kan vormen over het optreden van een wethouder in een samenwerkingsverband, als over het functioneren van het samenwerkingsverband als geheel (het totaal aan activiteiten, uitgaven en prestaties).

6.3

Integrale versus functionele afwegingen

Een belangrijk afstemmingsprobleem, of ‘dilemma’, waar bestuurlijke samenwerkingsvormen mee te maken hebben betreft de afweging en afstemming tussen integrale en functionele belangen. Al eerder (hoofdstuk 4) werd beschreven hoe interactieve beleidsprocessen in een specifieke situatie (‘functionele belangen’) op gespannen voet kunnen staan met democratische besluitvorming via de gekozen organen (‘integrale belangen’). Aan de ene kant dienen alle deelnemende partijen (dus ook de overheidsvertegenwoordiging) in een samenwerkingsverband ruime handelings- en beïnvloedingsmogelijkheden te hebben, terwijl aan de andere kant ook de overheid haar rol als integrale belangenafweger moet kunnen blijven vervullen.

Een voorbeeld van het langs elkaar ‘schuren’ van integrale en functionele afwegingen komt naar voren in de problematische relatie tussen interactief bestuur en democratie. In de nota *Bewegend bestuur* wijst de minister van BZK op de toename van interactief bestuur bij de beleidsvoorbereiding en op de spanning die dit kan opleveren met het democratisch gekozen bestuur (BZK 1999-3: 16-17). Dit hoeft echter geen onoverkomelijke spanning te zijn. Zij is volgens de minister van BZK acceptabel als aan de deelnemers buiten de overheid aan interactieve besluitvorming voorafgaand aan onderhandelend bestuur een aantal zaken duidelijk zou worden gemaakt:

- het is uiteindelijk de politiek die de knopen doorhakt en vertegenwoordigende organen dienen het laatste woord te hebben;
- interactief bestuur is een politiek proces dat onder politieke regie dient plaats te vinden;
- de marges voor de te voeren onderhandelingen dienen op het juiste niveau te worden vastgesteld en tijdens het besluitvormingsproces dient een aantal democratisch te controleren deelbeslissingen te worden genomen (bijvoorbeeld over finale besluitvorming of tussenresultaten);
- alle betrokken organen dienen zich aan gemaakte afspraken te houden. De politiek committeert zich vooraf aan de uitkomsten van een proces, tenzij er zeer zwaarwegende redenen zijn om alsnog anders te besluiten.

De aanbevelingen van de minister van BZK en het goed regelen van bovenstaande punten zullen naar de mening van de Raad de spanning tussen functionele en integrale belangenbehartiging niet ten principale oplossen,¹² maar kan wel een in de praktijk werkzame en democratisch controleerbare taakverdeling mogelijk maken (zie ook paragraaf 4.3).

De spanning tussen functioneel en integraal bestuur bij bestuurlijke samenwerking kan op heel bijzondere wijze naar voren komen in de relatie tussen bestemmingsplanprocedures (integraal) en onderhandelingen tussen publieke en private partners in een PPS-constructie (functioneel). In het onderhandelingsproces in PPS-verband worden afspraken gemaakt tussen gemeente en private partijen over de inhoud van een bouwproject. Veelal betekent dit dat het bestemmingsplan aangepast moet worden om in lijn gebracht te worden met het commercieel ontwikkelingsplan. In principe ligt hier een spanningsveld tussen het bereikte resultaat in de onderhandelingsronde en de bestaande publiekrechtelijke procedures rondom het bestemmingsplan. Vaak zegt de gemeente in de intentieverklaring die vooraf gaat aan het feitelijke ontwikkelingsplan toe de ontwikkelde plannen in het bestemmingsplan op te nemen. De gemeente kan echter niet garanderen dat dit in de voorgestelde vorm vastgesteld zal worden vanwege de mogelijkheden voor moties, bezwaar en beroep.

In de praktijk wordt op verschillende manieren met dit dilemma omgegaan. Uit de achtergrondstudie die ten behoeve van dit advies werd verricht kwam bijvoorbeeld naar voren dat in Amstelveen bij de ontwikkeling van het stadshart werd besloten tot een integrale vaststelling van *'het drieluik'*: Commercieel Ontwikkelingsplan, Bestemmingsplan en samenwerkingsovereenkomst door de gemeenteraad. Voor het Commercieel Ontwikkelingsplan en Bestemmingsplan was inspraak georganiseerd. De reacties uit de inspraak en de moties hebben op enkele punten geleid tot een aanpassing van de plannen.

Bij het stadshart Amersfoort heeft de opgerichte ontwikkelingsmaatschappij zelf het voortouw genomen bij het uitwerken van de plannen. Er was erg veel verzet vanuit de omliggende wijken tegen de oorspronkelijke plannen. Daarop heeft de ontwikkelingsmaatschappij in opdracht van de gemeente het stedenbouwkundig coördinatieplan, het nieuwe programma van eisen en het bestemmingsplan opgesteld. Vanuit het besef dat je weerstanden alleen in samenspraak met de betrokkenen oplost, is veel aandacht gegeven aan de consultatie van belanghebbenden, en aan samenwerking met de gemeentelijke diensten.

¹² Het blijft immers vreemd dat op inhoud gekozen vertegenwoordigers gedeeltelijk afstand doen van de zeggenschap over de uitkomst van een proces. Ook is het in theoretisch opzicht een vreemde figuur dat de bevolking enerzijds haar vertegenwoordigers kiest die namens de overheid in een interactief proces optreden, en tegelijkertijd als deelnemer in bestuurlijke processen tegenover -of met die overheid- optreedt. De burger spreekt in zo'n situatie in feite met twee -verschillende- stemmen.

Een ander voorbeeld voor de gespannen verhouding tussen functioneel en integraal bestuur betreft de relatie tussen waterschappen en provincies. Prof. Toonen zegt hierover in zijn preadvies dat in opdracht van het IPO werd uitgebracht:

“Constitutioneel gezien is alleen van belang dat (...) uiteindelijk het primaat geldt van het algemeen boven het functioneel bestuur. Het is ook het algemeen bestuur -Rijk, provincies, gemeenten- dat de gelegitimeerde (wettelijke, strategische en beleidsmatige) kaders aangeeft waarbinnen de functionele gebiedscorporatie waterschap te werken heeft. Het is een kwestie van hedendaags management op interactieve en participatieve wijze aan deze taakverdeling vorm en gestalte te geven. ... Juist omdat formele en hiërarchische maatregelen hier zelden werken is het opvallend hoe weinig aandacht er vooralsnog is voor een adequate vormgeving van de bestuurlijke omgangsvormen tussen provincies en waterschappen. Provincies en waterschappen hebben hier een grote vrijheid en verantwoordelijkheid. De infrastructuur voor samenwerking, strategische besluitvorming en gezamenlijke kwaliteitsbewaking is nog niet sterk ontwikkeld.” (Toonen, 2000: 42).

Uit bovenstaande voorbeelden komt naar voren dat om uit het spanningsveld tussen functioneel en integraal bestuur te geraken, het niet zinvol is om terug te vallen op bestaande formele bestuurlijke verhoudingen.

De vormgeving van interactieve processen, en een cultuur van openheid en vertrouwen zijn net zo belangrijk als formele structuren. ‘Proces’ en ‘cultuur’ bieden de mogelijkheden om uit het dilemma tussen functioneel en integraal bestuur te komen. De mogelijkheden variëren van integrale aanpak, vroege inspraak tot relatiemanagement en management van *gemeenschappelijke* besluitvorming.

6.4

Verschillende rollen voor de overheid

Een derde en laatste dilemma betreft de eigen-aardige positie van ‘de overheid’ (i.c. de gemeente, de provincie en het Rijk). Deze komt bij bestuurlijke samenwerking ondermeer tot uitdrukking in het feit dat de overheid in praktijk dikwijls verschillende rollen tegelijk vervult.

- De overheid is de partij die bestuurlijke en publieke-private samenwerking faciliteert, bijvoorbeeld via regelgeving of financiering. Ook heeft zij een taak in het waarborgen van de representativiteit van de belangenbehartiging.
- De overheid is ook de partij die het collectieve publieke belang moet behartigen en vanuit deze positie de samenwerking stuurt.
- Tot slot is de overheid deelnemer in samenwerkingsverbanden en daarbij één onder andere deelnemers die risico’s inschat, voor haar eigen belangen opkomt, en zich aan compromissen verbindt.

Deze drie rollen zal de overheid niet altijd tegelijkertijd vervullen, en ook kan er een spanning bestaan tussen de verschillende rollen. Bovendien kunnen ook

verschillende overheden verscheidende rollen vervullen. Ook in een eerder advies van de Raad kwamen de rolconflicten waarmee 'de' overheid worstelt al aan de orde.¹³

Bij elke rol horen andere verantwoordelijkheden en op al die verantwoordelijkheden kan de overheid worden aangesproken. Het is in het belang van de democratische controle dat 'de overheid' intern deze rollen zoveel mogelijk scheidt. Dit zal voor een deel het probleem van de 'drie petten' oplossen, maar zal voor een ander deel vooral *zichtbaar* maken dat er een spanning bestaat tussen de verschillende rollen.

Het feit dat de overheid dikwijls alledrie de functies in zich verenigt is vanuit theoretisch oogpunt een onbevredigende situatie, maar hoeft in de praktijk niet per sé tot problemen te leiden mits er voldoende waarborgen zijn geschapen voor een onafhankelijke uitvoering van de verschillende functies. In aansluiting bij eerdere advisering pleit de Raad voor het meer uit elkaar halen van verantwoordelijkheden en het scheiden van rollen in het lokale bestuur: *"De Raad is (...) van oordeel dat, aangezien binnen de monistische structuur meer dualistische verhoudingen zijn ontstaan, het wenselijk zou zijn de verantwoordelijkheden van algemeen en dagelijks bestuur ook in formele zin duidelijker te onderscheiden. Dat kan door een situatie te creëren waarbij wethouders geen lid meer zijn van de gemeenteraad."* (Rob1997-2: 58). Een verdergaande optie is de dualisering van het bestel zoals voorgesteld door de Commissie-Elzinga (SDD 2000).

Een voorbeeld waarin de dubbelrol van de overheid duidelijk naar voren treedt wordt gevormd door PPS-constructies waarbij sprake is van vennootschappen waarin de overheid deelneemt. Bij het oprichten van een *vennootschap* wordt een rechtspersoon gecreëerd waarop het privaatrecht van toepassing is. De samenwerking wordt vastgelegd in een contract. De essentie van het contract is het vastleggen van de wederzijdse verantwoordelijkheden, aansprakelijkheden e.d. Met het vaststellen van het contract en de vennootschap bindt de overheid zich tot de verdere uitvoering van het private doel van de onderneming. Voor de oprichting van een vennootschap is de goedkeuring van de raad en van gedeputeerde staten vereist. Wanneer het contract hierover eenmaal gesloten is, participeert de overheid in principe als private partij in een onderneming. Daarmee committeert de overheid zich aan de doelstellingen van de onderneming. In feite opereert ze dan hetzelfde als de private partners. Dit kan het 'twee petten'-probleem opleveren. Enerzijds heeft de gemeente belang bij het doorgaan van het project, het realiseren van de doelstellingen van de onderneming en de winstgevendheid van het project. Aan de andere kant moet de gemeente toetsend optreden. Wanneer de gemeente die rollen niet duidelijk gescheiden weet te houden verliest de publiek-private samenwerking aan democratische kwaliteit of verliest de onderneming aan slagvaardigheid.

¹³ Op het toneel en achter de coulissen, Rob 1999, p. 18.

Zo zou bijvoorbeeld een wethouder vanuit het bedrijfsbelang zijn eigen ambtenaren kunnen afvallen als deze na toetsing van de plannen van de ontwikkelingsmaatschappij tot de conclusie komen dat die plannen onder de maat zijn. In zo'n -niet ondenkbeeldige- situatie zou de publieke toets op de kwaliteit van de planvorming worden beïnvloed door de publiek-private onderneming.

Overheids'vertegenwoordigers' die persoonlijk als vennoot of als commissaris in een PPS-bedrijf zitting hebben, zitten vanuit democratisch oogpunt in een lastige positie. Uit gesprekken die in het kader van dit advies werden gevoerd met een aantal wethouders kwam naar voren dat deze zich terdege bewust zijn van de 'schizofrenie' van hun positie. Zij waren er van overtuigd een 'mentaal waterdicht schot' te kunnen behouden tussen hun publieke en private verantwoording. Wel worden besluiten binnen de Raad van Commissarissen voorbereid binnen het college. Ook komt het handelen van de vennootschap via de formele weg weer op de agenda van de raad wanneer de ontwikkelde plannen worden voorgelegd aan de gemeente of het project wordt opgeleverd. Daarmee lijkt een zekere publieke toets gewaarborgd. Toch zijn er ook signalen dat er wel degelijk belangenverstrengelingen optreden. De door de wethouders gehanteerde 'schizofrenie' in hun denken siert hen, maar is geen structurele oplossing. Het lijkt dan ook vanuit democratisch oogpunt logischer niet portefeuillehouder in het bestuur van de vennootschap op te nemen, om elke schijn van belangenverstrengeling weg te nemen.

Een vergelijkbaar 'dubbele petten'-probleem speelt als raadsleden zitting nemen in het bestuur van bestuurlijke samenwerkingsverbanden. De huidige tendens dat bij gemeenschappelijke regelingen steeds vaker de *wethouders* voor de gemeentelijke vertegenwoordiging zorgen is vanuit het oogpunt van het voorkómen van onnodige dubbelrollen, en daarmee een betere scheiding tussen uitvoering en controle te creëren, dan ook positief te waarderen.

6.5

Aandachtspunten

Bovenstaande voorbeelden laten zien hoe met de democratische dilemma's in de praktijk wordt omgegaan. Mogelijke oplossingen liggen vooral in de pragmatische sfeer.

- In het geval van de spanning tussen functioneel en integraal bestuur kunnen 'cultuur' en 'structuur' voor een werkbare situatie zorgen.
- In het geval van de spanning tussen eigen belang en collectief belang kan een eenduidige keuze voor een van beide voor een oplossing zorgen.
- In het geval van het meerdere petten-probleem van de overheid ligt een personele scheiding tussen de verschillende rollen voor de hand. In ieder geval dient te worden voorkomen dat beleid, uitvoering en controle in één hand komen te liggen.

7. Conclusies en adviezen

7.1

Algemene noties over democratische controle

Bestuurlijke samenwerkingsverbanden zijn primair gericht op de aanpak van een bepaald probleem of de uitvoering van een bepaalde taak. Vraagstukken van controle en verantwoording spelen slechts een afgeleide rol. Dit is overigens kenmerkend voor grote delen van het openbaar bestuur. Vooruitkijken en plannen maken krijgen de voorkeur boven verantwoorden en terugkoppelen.¹⁴ Toch zit het democratisch gehalte van het bestuur juist daar. Democratie vereist de durf en het vermogen terug te kijken en te oordelen. Het is dan ook zaak te investeren in maatregelen die het voor bestuurders, burgers en andere samenwerkingspartijen mogelijk en gemakkelijk maken om ook daadwerkelijk democratische controle uit te oefenen. Dat kunnen maatregelen zijn die zowel de samenwerkingscultuur, de samenwerkingsprocessen als de samenwerkingsstructuren kunnen betreffen.

Maatregelen ter versterking van de democratische controle dienen daarbij niet beperkt te blijven tot de versterking van de positie van de gekozen organen van integraal bestuur. Zo'n beperkte opvatting van democratische controle sluit niet aan bij de bestaande bestuurlijke pluriformiteit. Er zou een ongewenst centraliserend effect van uitgaan.

De Raad adviseert bij het aangaan en vormgeven van bestuurlijke samenwerkingsverbanden uitdrukkelijk rekening te houden met het aspect van de democratische controle.

De Raad adviseert daarbij het begrip democratische controle breed op te vatten. Een effectieve democratische controlestructuur betekent dat er naast de integrale belangenafweging door het gekozen bestuur ook directe mogelijkheden tot informatievoorziening, belangenbehartiging en beïnvloedingsmogelijkheden voor alle belanghebbenden zijn en niet alleen voor gekozen representatieve organen.

Dat betekent dat vier zaken goed geregeld dienen te zijn:

- de invloed van belanghebbenden (waarbij ook de traditionele controlerende organen als belanghebbenden worden gezien);
- de afbakening van verantwoordelijkheden (inclusief regelingen bij conflict);
- een goede verantwoording (informatievoorziening);
- mogelijkheden tot bijsturing en interventie door belanghebbenden.

¹⁴ De ontwikkeling 'Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording' (zie onder andere ministerie van Financiën, 1999) die zich momenteel op rijksniveau voltrekt is in dit opzicht een revolutionaire ontwikkeling die de werking van de democratie ten goede kan komen.

Zonder democratische cultuur is er geen democratie. Democratische controlestructuren werken alleen in een cultuur waarin openheid, transparantie, bereidheid verantwoording af te leggen over prestaties, en verantwoordelijkheden te willen nemen vanzelfsprekend worden gevonden. Nu hebben nog te vaak de risico's van openheid en verantwoording de overhand: de kwetsbaarheid van bestuurders neemt toe, het conflictpotentieel neemt toe en de bureaucratische lasten nemen toe. Daar zou iets tegenover moeten staan: een grotere tevredenheid van burgers met het beleid, een breder draagvlak, betere kwaliteit, of een toenemend leervermogen van het openbaar bestuur.

De democratische cultuur kan worden versterkt als zichtbaar wordt gemaakt wat de positieve gevolgen zijn van een goed functionerende democratische controle. Er zou met andere woorden zichtbaar moeten zijn op welke wijze de democratische controle een bijdrage heeft geleverd aan de 'kwaliteit'.

Ook de wetgever kan een stimulerende rol spelen in het creëren van een democratische cultuur door in wet- en regelgeving de eisen van openheid en transparantie ook voor bestuurlijke samenwerking te verankeren.

Analoog aan de Aanwijzingen voor ZBO's en Aanwijzingen voor Convenanten zouden er Aanwijzingen voor publiek-private samenwerking opgesteld kunnen worden.

De aandacht voor democratische controle, en zeker voor de formele vastlegging van democratische controle en verantwoording blijft bij bestuurlijke samenwerkingsprojecten vaak onderbelicht. Dat heeft niet alleen te maken met de hierboven genoemde risico's die openheid, verantwoording en transparantie voor bestuurders met zich brengen, maar ook met het ontbreken van een gevoel van urgentie bij de betreffende bestuurders. Dat ontbreken van een gevoel van urgentie is veelal terug te voeren op de achtergrond van de samenwerking: het samenwerkingsverband wordt vooral beschouwd als uiting van de wil tot een gezamenlijk optreden, of de gezamenlijke erkenning van een probleem. Expliciete aandacht voor transparantie, goede afspraken, duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden, controle, en verantwoording wordt al snel als een gebrek aan vertrouwen beschouwd en als een ondermijning van het opgebouwde gemeenschappelijk referentiekader.

Het werd al eerder gezegd, maar het is goed het hier nog eens te herhalen. Duidelijke afspraken tussen de samenwerkende bestuurders hoeven geen teken van wantrouwen te zijn en hoeven ook niet te wijzen op 'bureaucratie' en 'inflexibiliteit'. Het zijn ook instrumenten om onvoorziene situaties de baas te kunnen en risico's te beheersen. Daarmee zijn het ook mogelijkheden om uiteindelijk het vertrouwen van de burger in zijn bestuur juist te vergroten. Als de burger erop kan rekenen dat door transparantie en een goede toezicht- en verantwoordingsstructuur misstanden toch wel aan het licht zullen komen zal dat zijn vertrouwen in het openbaar bestuur en in de afzonderlijke bestuurders alleen maar doen toenemen.

Onderling vertrouwen is noodzakelijk bij bestuurlijke samenwerking, maar 'vertrouwen' mag niet de plaats gaan innemen van duidelijke afspraken over plichten, rechten, verantwoordelijkheden en verantwoording.

Voorkómen dient te worden dat democratische controle onttaardt in een afrekencultuur waarin het ultieme doel het aftreden van bewindspersonen is. In een democratie hebben 'schuld en boete' hun plaats, maar is het minstens zo belangrijk dat wordt geleerd van eerdere fouten.¹⁵ Van zaken die misgaan bij eerdere projecten of collega-organisaties kan worden geleerd.

De Raad adviseert een databank of expertisecentrum in te richten waar informatie beschikbaar is over de inrichting en werking van democratische controle bij bestuurlijke samenwerkingsprojecten.

Het expertisecentrum kan adviseren bij het aangaan en inrichten van bestuurlijke samenwerkingsverbanden en zou de eerst aangewezen moeten zijn voor het evalueren van bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Een databank met ervaringen en succes- en faalfactoren bij eerdere projecten kan de benodigde dwarsverbanden leggen en het lerend vermogen vergroten.¹⁶ Zo'n expertisecentrum zou niet per se organisatorisch afgescheiden hoeven te zijn maar kan ook bij bestaande organisaties worden ondergebracht (zoals het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten [het platform kwaliteitszorg i.o.], of het ministerie van BZK).

7.2

De rol van de overheid

Uiteindelijk krijgt de democratie in de praktijk pas zijn invulling door de attitude en het gedrag van de betrokkenen. Maar zij moeten hun rol in de democratie wel kúnnen spelen. Op dit punt heeft de overheid een stimulerende en waar nodig afdwingende rol.

De Raad wil hier herhalen wat hij in een eerder advies (*Op het toneel of achter de coulissen. de regiefunctie van gemeenten, december 1999*) heeft gezegd.

“Het is volgens de Raad de gekozen volksvertegenwoordiging die (nadrukkelijker) moet toezien op de democratische kwaliteit van processen van interactief beleid die onder de inhoudelijke regie van het college van B & W tot stand komen. In het bijzonder heeft deze democratische kwaliteitsbewaking betrekking op de toegankelijkheid, op de openbaarheid, op

¹⁵ Zie ook: H. van Gunsteren, De Kwaliteitsband, in: Raad voor het Openbaar bestuur, Kwaliteit van de overheid, Den Haag, 2000

¹⁶ De Directie Toegepaste Communicatie (DTC) van het ministerie van Algemene Zaken heeft met het zg. *tracking-onderzoek* en het daaraan gekoppelde databestand met de resultaten uit eerdere evaluatie-onderzoeken op het gebied van de effectiviteit van voorlichtingscampagnes een veelbelovend instrument ontwikkeld voor deze manier van evalueren (zie: De Kleuver en Arnold, 1999).

evenwichtige invloedsverhoudingen en op een evenwichtige representatie van de in het geding zijnde (niet slechts sectorale) belangen. Het is dan ook bij uitstek een taak van het vertegenwoordigend orgaan erop toe te zien dat alle relevante actoren een plaats hebben in processen van interactief bestuur. Nu blijkt vaak dat beleidsprocessen worden gedomineerd door ‘beleids-professionals’ terwijl de niet georganiseerde burgers, de ‘consumenten’ vaak buiten spel staan.”

Niet alleen de gemeenteraden (die in het genoemde advies centraal stonden), maar ook de nationale overheid zal meer aandacht moeten schenken aan deskundigheidsbevordering van bewonersgroepen, cliëntenplatforms e.d. Ook is het raadzaam dat de centrale overheid algemene regels of handreikingen opstelt die behulpzaam kunnen zijn bij het vormgeven van de democratische controle op bestuurlijke samenwerking. Deze regels of handreikingen door de centrale overheid moeten niet te specifiek en te verplichtend zijn. De uitwerking dient per specifiek geval op lokaal niveau plaats te vinden.

7.3

Bepalen van de meerwaarde van bestuurlijke samenwerking

Het is van belang bij het aangaan, en de evaluatie, van samenwerkingsprojecten veel aandacht te besteden aan de (verwachte) meerwaarde van de bestuurlijke samenwerking en het gekozen besluitvormingsproces. Een goede en objectieve ex ante analyse van de verwachte meerwaarde van de gekozen constructie is noodzakelijk om verwachtingen en daarmee ook verplichtingen en risico's op een rationele manier te kunnen inschatten. Het democratisch controleproces vereist dat belanghebbenden kunnen weten waaraan ze beginnen, of waarmee ze akkoord gaan.

De Raad adviseert de minister van BZK in dit verband -analoog aan de meetinstrumenten die het Kenniscentrum PPS voor PPS-constructies heeft ontwikkeld- maatstaven te ontwikkelen voor het vaststellen van (verwachte) meerwaarde van bestuurlijke samenwerking en daarmee toekomstige samenwerkingspartners een instrument in handen te geven waarmee een goede afweging gemaakt kan worden voor of tegen een bepaalde vorm van bestuurlijke samenwerking.

De minister van BZK kan hiermee een faciliterende en adviserende rol vervullen bij het stimuleren van de democratische controle op bestuurlijke samenwerkingsrelaties. Ook een ‘expertisecentrum voor bestuurlijke samenwerking en democratische controle’ zou een rol op dit punt kunnen spelen.

7.4

Het belang van een goede informatievoorziening

Het is in veel gevallen onduidelijk of de publieke middelen die gemoeid zijn met interbestuurlijke samenwerking op de meest effectieve en efficiënte

manier worden ingezet. Door prestaties directer terug te koppelen (verantwoorden) naar belanghebbenden én door tevens beïnvloedingsmogelijkheden te creëren voor belanghebbenden, kan de doelmatigheid worden verhoogd. Hierbij dient overigens te worden voorkómen dat er voortdurend vanuit een bestuurlijk samenwerkingsverband over de te nemen beslissingen moet worden teruggekoppeld. De partners in het samenwerkingsverband moeten voldoende speelruimte hebben onderling tot overeenstemming te komen en vanuit het samenwerkingsverband een eigen koers te kunnen volgen. Terugkoppeling kan worden beperkt tot de beslissende momenten en de resultaten.

De Raad adviseert om een vergaand recht op informatie vast te leggen (en eventueel te verplichten) bij bestuurlijke samenwerking. Belanghebbenden moeten te allen tijde toegang tot de voor hen relevante informatie kunnen hebben.

7.5

Conflictregulering

De democratische kwaliteit van de bestuurlijke samenwerking krijgt pas echt de kans zich te bewijzen als de zaken tegen zitten en bij onenigheid tussen partners. In de praktijk van bestuurlijke samenwerking wordt vaak veel geïnvesteerd in het tot stand brengen van een onderlinge vertrouwensband en het creëren van een gemeenschappelijke handelingsoriëntatie. Dit kan inderdaad heel waardevol zijn. Daarmee neemt immers de kans op conflicten af. Als er toch een conflict ontstaat zijn informele verhoudingen echter al snel ontoereikend. Juist in conflictsituaties komen immers het onderling vertrouwen en de gegroeide gedragscodes onder druk te staan. Juist dan kan het goed zijn als er formele regels en procedures zijn waarop men kan terugvallen.

De Raad adviseert bij bestuurlijke samenwerking naast de informele vormen om conflicten te voorkomen, te dempen en te beslechten ook zoveel mogelijk formeel vast te leggen wat te doen in geval van conflict.

7.6

Verdergaande verzakelijking is gewenst

In haar onderzoeken naar samenwerkingsverbanden in Wgr-verband constateert de SBGO een steeds verdere verzakelijking van de verhoudingen tussen de samenwerkingspartners.

Als verzakelijking inhoudt 'meer op resultaat gericht, duidelijke afspraken en aanspreekbaarheid', juicht de Raad meer zakelijke verhoudingen toe. Als verzakelijking betekent dat de deelnemende partijen 'het eigen belang' in samenwerkingsverbanden laten prevaleren boven een gemeenschappelijk belang van het samenwerkingsverband als geheel acht de Raad zakelijke verhoudingen ongewenst.

Zakelijk bestuur in de eerste betekenis van het woord vereist een scheiding tussen uitvoering en toezicht. Dat kan alleen in een zo dualistisch mogelijk georganiseerd openbaar bestuur. Versterking van het dualistisch karakter van het lokaal bestuur past naar de mening van de Raad dan ook in het streven naar een betere democratische controlestructuur. Dit is echter niet voldoende. Niet alleen de controle- en toezichtfunctie van het parlement of de gemeenteraad dient te worden versterkt, maar ook de directe controle- en 'toezicht'-mogelijkheden door belanghebbenden.

De Raad acht het dan ook van belang dat de partijen hun eigen externe controle op het functioneren van bestuurlijke samenwerkingsverbanden organiseren.

Deze toets kan in reikwijdte en opzet variëren van bijvoorbeeld periodiek tevredenheidsonderzoek, een klachtenregeling, klantenpanels, monitoringsystemen, periodieke zelfevaluaties, tot periodieke evaluaties door onafhankelijke externen. Ook zijn voorbeelden uit de private sector bekend waar het veld zelf zorgt voor extern toezicht.¹⁷

In een samenwerkingsverband bestaat altijd een zekere spanning tussen het behartigen van de eigen belangen en het 'inschikken' terwille van het collectieve belang. Die spanning zal ook in de beoordeling achteraf aanwezig blijven. Beoordeelt een gemeenteraad bijvoorbeeld de mate waarin het eigen belang is veiliggesteld of juist de prestaties van het samenwerkingsverband als geheel? De resultaten van een externe toets van de prestaties van het samenwerkingsverband als geheel scheppen de mogelijkheid om die afweging objectiever te kunnen maken.

7.7

Afspraken over binding, terugkoppeling en interventie

Naar de opvatting van de Raad kan de manier waarop de verbinding tussen de participatie door belanghebbenden en het gekozen bestuur wordt gelegd per arrangement verschillen, maar belangrijk is wel dát op voorhand duidelijk is wat de verschillende -publieke dan wel private- samenwerkingspartners van elkaar kunnen verwachten. Dat impliceert *dat duidelijke afspraken over momenten en onderwerpen van binding, terugkoppeling en interventie* noodzakelijk zijn. Daarnaast dienen het mandaat en de speelruimte van de samenwerkende partners duidelijk (en ruim genoeg) te zijn geformuleerd (vgl. PPS 1999-1: 17). Voor een gemeenteraad zou dat betekenen dat in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijk moet zijn:

- waaraan de raad zich bindt en feitelijk zeggenschap uit handen geeft;

¹⁷ Zoals bijvoorbeeld de verificatie van de naleving van de Shell-gedragscode door accountants (NRC, 26 mei 1998), de oprichting van een eigen controle-instituut dat de naleving van de C&A gedragscode moet nagaan (NRC, 28 mei 1998), of de beoordeling van de veiligheid van vliegvelden door de Vereniging van Verkeersvliegers.

- welke financiële risico's worden gelopen;
- waarover de raad geïnformeerd wil worden;
- wanneer en waarover de raad gedurende de looptijd van de samenwerking kan interveniëren en bijsturen.

Daarnaast is vanuit het oogpunt van een effectieve controle noodzakelijk dat duidelijk is:

- wat het publieke doel is dat met de samenwerking gediend wordt;
- wat in dit licht van het optreden van de overheidsvertegenwoordigers mag worden verwacht;
- waarop het functioneren van het samenwerkingsverband beoordeeld zal gaan worden;
- waarop welke deelnemende partij beoordeeld gaat worden.

7.8

Een *checklist* voor democratische controle

De bestuurlijke praktijk kenmerkt zich door een grote pluriformiteit. Deze pluriformiteit is een gegeven dat past in het huidige tijdgewricht. Ook de invulling van democratische controle dient zich te schikken naar deze pluriformiteit. Dat betekent dat er een rijke schakering aan manieren van representatie, verantwoording, terugkoppeling mogelijk moet zijn. Gegeven deze pluriformiteit acht de raad het niet zinvol een uitspraak te doen over de vraag welke vorm van democratische controle bij welke vorm van samenwerking het beste past. De Raad heeft dan ook geen handleiding voor democratische controle willen schrijven. Elke keer opnieuw zal niet alleen de precieze invulling van de samenwerking zelf, maar ook de manier waarop democratische controle wordt vorm gegeven maatwerk zijn. De Raad is wel van mening dat bevredigende antwoorden op een aantal vragen gegeven moet kunnen worden. Deze vragen zijn in een *checklist* uitgewerkt. Deze *checklist* is in het onderstaande kader weergegeven.

Checklist voor democratische controle bij bestuurlijke samenwerking

Ex ante

1. *Is het doel van de samenwerking duidelijk en zijn de voor- en nadelen en (verwachte) meerwaarde van de gekozen vorm van bestuurlijke samenwerking of decentralisatie expliciet tegen elkaar afgewogen?*

- Is duidelijk wat het doel van het samenwerkingsverband is?
- Is duidelijk wat het publieke belang en het publieke doel is?
- Is duidelijk waarom voor een specifieke bestuurlijke constructie is gekozen?
- Zijn er evaluatiemomenten waarop bezien wordt of de gekozen constructie heeft gewerkt zoals beoogd?

Structuur en proces

2. *Is duidelijk wie de belangrijkste belanghebbenden zijn?*

- Wie financiert?

- Op wie richt het beleid c.q. de gekozen bestuurlijke constructie zich (ofwel: 'wie zou baat moeten hebben bij bestuurlijke samenwerking of functionele decentralisatie')?
 - Zijn er buiten de directe doelgroep nog andere groepen die geraakt worden door het beleid?
 - Wie is verantwoordelijk voor de resultaten van het gevoerde beleid?
 - Wie is toezichthouder?
 - Wie draagt welke risico's?
3. *Zijn de belangen van de belanghebbenden vertegenwoordigd?*
- Tijdens het proces van 'beleidsvoorbereiding' (precontractuele fase);
 - bij de beleidsuitvoering;
 - Worden relevante belanghebbenden op enig moment in het beleidsproces uitgesloten? Zo ja, waarom?
4. *Zijn de mogelijkheden voor informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie/bijsturing per belanghebbende (i.c. financiers, verantwoordelijke bestuurders, doelgroepen, toezichthouder) geregeld?*
5. *Zijn de onderscheiden verantwoordelijkheden goed vastgelegd?*
- Het kan gaan om een financiële of beleidsmatige verantwoordelijkheid, en een specifieke dan wel algemene verantwoordelijkheid;
 - Zijn beleid, uitvoering en toezicht voldoende gescheiden?
6. *Zijn bij de verschillende verantwoordelijkheden ook passende bevoegdheden en mandaten geformuleerd?*
7. *Zijn er sanctie-, bezwaar- of interventiemogelijkheden indien verantwoordelijkheden niet worden waargemaakt?*
- Dat wil zeggen:
- beleidsdoelen niet worden gehaald;
 - prestaties niet worden geleverd;
 - het financieel beheer niet op orde is;
 - de besteding van publieke middelen niet doel- en rechtmatig geschiedt.
8. *Wordt aan de relevante belanghebbenden informatie verschaft over prestaties en over de besteding van (financiële) middelen?*
- Hierbij is de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de informatie van belang.
 - Daarnaast moet deze verantwoordingsinformatie zijn toegesneden op de verantwoordelijkheden van de onderscheiden belanghebbenden.
 - Kunnen belanghebbenden zich een oordeel vormen over het functioneren van het samenwerkingsverband als geheel én over het functioneren van de afzonderlijke deelnemers?

9. *Is er een voorziening voor het geval onduidelijkheid bestaat over verantwoordelijkheden?*

10. *Zijn verantwoordingsverplichtingen geregeld?*

- Wie wordt geacht verantwoording af te leggen?
- waarover?
- aan wie?
- en wanneer?
- (Hoe) wordt verantwoording afgelegd als in specifieke gevallen niet de maximale openheid is betracht?
- Passen de verantwoordingsverplichtingen ook bij de verantwoordelijkheidsverdelingen?

Proces

11. *Is er voldoende aandacht voor procesmanagement?*

- Maken van gezamenlijke probleemanalyse;
- Nemen van beginselbesluit over op te lossen probleem, te bereiken doel, betrokkenen enz.;
- Opstellen van beleidsstrategie en implementatieplan;
- Aanstellen van een procesmanager.

12. *Is de rol van de overheid tijdens het samenwerkingsproces duidelijk?*

- Is die rol faciliterend, sturend, opdrachtgevend, gericht op samenwerking of op onderhandeling?
- Waarop mag de overheidsvertegenwoordiger gezien zijn rol in het proces worden afgerekend?
- Is het duidelijk met welke publieke inzet, doelstelling de overheid deelneemt aan het proces?

Cultuur

13. *Is sprake van een onderling vertrouwen tussen de samenwerkingspartners?*

- Is geïnvesteerd in het creëren van gemeenschappelijke beelden en verwachtingen?
- Is het handelen van de samenwerkingspartners voorspelbaar?

14. *Is sprake van een cultuur waarin openheid over de gang van zaken normaal is?*

- Worden belanghebbenden vanzelfsprekend (dat wil zeggen ook daar waar geen verplichting bestaat) geïnformeerd?
- Wordt er vanzelfsprekend teruggekoppeld?

Ex post

15. *Zijn er aanwijzingen dat de democratische controlestructuur in opzet wel voldoende aanwezig is, maar in de praktijk niet voldoende wordt benut?*

16. Levert de manier waarop de democratische controle wordt uitgevoerd een bijdrage aan de kwaliteit en doelbereiking?

Deze lijst met aandachtspunten kan een handreiking bieden bij het inrichten van de democratische controle bij bestuurlijke samenwerking.

De Raad adviseert bij het opzetten van nieuwe bestuurlijke samenwerkingsverbanden vooraf systematisch aandacht te besteden aan de opzet van de democratische controle in elke fase van het besluitvormingsproces. Bij de evaluatie achteraf van een bestuurlijk samenwerkingsverband zou de manier waarop de democratische controle heeft gewerkt meegenomen moeten worden.

In beide gevallen kan de *checklist* met aandachtspunten als handreiking dienst doen. Het antwoord op de vragen uit de *checklist* levert inzicht in de opzet en de werking van democratische controle. Dit zou voldoende vertrouwen moeten geven in het bestaan en de werking van *checks and balances* en in een op belanghebbenden gericht doel- en rechtmatig bestuur. Het idee van een *checklist* is overigens niet nieuw.

Er zijn momenteel diverse verwante *checklists* voorhanden. Zo ontwierp de Canadese Rekenkamer bijvoorbeeld een *toetsingskader voor collaborative arrangements* (bestuurlijke samenwerking). Hierin besteedt zij aandacht aan transparantie, verantwoording en waarborgen van het publieke belang (website: bvg.gc.ca (reports 1999)).

Ook de *Aanwijzingen voor convenanten* bevatten een *checklist* waarin aandacht is voor:

- afwegingen vooraf;
- het betrekken van belangen van derden;
- het definiëren van doelen, rechten en plichten;
- de verhouding van het convenant tot bestaande regelgeving en bevoegdheden;
- de vormgeving.

(Zie: de Leidraad bij de Aanwijzingen voor convenanten, 1998.)

Tot slot stelde het Kenniscentrum PPS een *Publiek-private comparator* op die het mogelijk moet maken op een systematische wijze de voor- en nadelen van een publieke uitvoering af te zetten tegen de voor- en nadelen van een publiek-private samenwerking (Kenniscentrum PPS, oktober 1999).

7.9

Slot

De enorme diversiteit in de praktijk van bestuurlijke samenwerking betekent dat ook de manier waarop de democratische controle op samenwerkingsverbanden wordt vormgegeven sterk verschilt. Een streven naar uniformiteit in democratische controle zou onrecht doen aan de huidige bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen (hoofdstuk 1). Bij het versterken van de

democratische controle op bestuurlijke samenwerkingsverbanden zal niet alle aandacht moeten uitgaan naar de rol van de overheid. Democratische controle betreft de vertegenwoordiging van, verantwoording aan, en interventie door een breed scala aan belanghebbenden (hoofdstuk 2). Daarnaast toont de kwaliteit van de democratische controle zich niet alleen in formele regels, procedures en structuren, maar ook tijdens beleidsprocessen in bestuursculturen (hoofdstuk 3,4,5). Hoe divers de bestuurlijke samenwerking en de democratische controle daarop in de praktijk ook is, in alle gevallen zal op een aantal basisvragen over vertegenwoordiging, verantwoordelijkheidsverdelingen, verantwoording en interventie antwoord gegeven moeten kunnen worden (hoofdstuk 7). In een aantal situaties waarin belangen, afwegingen en rollen met elkaar conflicteren, zal keer op keer, per samenwerkingsverband, een pragmatisch antwoord gevonden moeten worden (hoofdstuk 6).

ROB

8.

Geraadpleegde literatuur

- (AR 1997). Algemene Rekenkamer, *Toezicht op uitvoering publieke taken*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2.
- (AR 2000). Algemene Rekenkamer, *Handreiking voor verslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak*, Den Haag, januari 2000.
- Auditor General of Canada, *Collaborative arrangements: issues for the federal government*, Ottawa, april 1999.
- Auditor General of Canada, *Involving others in Governing. Accountability at risk*, Ottawa, november 1999.
- Bovens, M. e.a., *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor politieke vernieuwing*, Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam 1995.
- Bruijn, Hans de en Ernst ten Heuvelhof, *Procesmanagement*, in: *Bestuurswetenschappen* 1998, nr. 2, p. 120-134.
- (BZK 1999-1). Notitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie BFO, *Inrichting en functioneren binnenlands bestuur*, februari 1999, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1998-1999, 26 4222-1.
- (BZK, 1999-2). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Vertrouwen in verantwoordelijkheid* (deel 1 in de reeks Vertrouwen in verantwoordelijkheid), Den Haag, 21 september 1999.
- (BZK, 1999-3). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bewegend bestuur 1999*, Den Haag, maart 1999.
- (BZK 1999-4). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS)*, Overheden over toekomst, Den Haag, 4 maart 1999.
- (CTSV 1999) College van Toezicht Sociale Verzekeringen, *Uitvoering in samenwerking*, Zoetermeer, november 1999.
- Hoekema A.J., Manen van N.F., e.a., *Integraal bestuur. De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*, Amsterdam University press, Amsterdam 1998.
- Commissie Holtslag, *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund. Een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen*, rapportage van de Commissie-Holtslag aan de minister van Binnenlandse Zaken, 1 juli 1998.
- Kleuver, Esther de en Marc Arnold, *Hoe doet mijn campagne het?*, in: *Onderzoek*, december 1999.
- Kuiper G.M., *Democratische controle op zelfstandige bestuursorganen*, in: *Tijdschrift Privatisering*, 1999 (6), nr. 7, p. 10-14.
- Ministerie van Financiën, *Regeringsnota Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording*, Dan Haag 19 mei 1999.
- Ministerie van Justitie, *Aanwijzingen voor Convenanten*, Sdu, Den Haag, 1998 (tweede druk).
- Ommeren van F.J. en H.J. de Ru, *Convenanten tussen overheid en maatschappelijke organisaties*, Sdu, Den Haag, 1993.

- Plug P. en M. Bovens, 'Ambtelijke zelfstandigheid en politieke verantwoordelijkheid', in: Openbaar Bestuur 1999, nr. 6/7, pp. 7-11.
- (PPS 1999-1) Kenniscentrum PPS, *De krachten gebundeld*, ministerie van Financiën, Den Haag, 1999 (?)
- (PPS 1999-2) Kenniscentrum PPS, *Voortgangsrapportage, april 1999*, ministerie van Financiën, Den Haag, april 1999.
- (PPS 1999-3) Kenniscentrum PPS, *Voortgangsrapportage december 1999*, ministerie van Financiën, Den Haag, december 1999.
- (PPS 1999-4) Kenniscentrum PPS, *Procesarchitectuur. Taken en risico's helder verdeeld*, november 1999.
- Pröpper I. en D. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Coutinho, Bussum, 1999.
- (Rob 1997-1) Raad voor het openbaar bestuur, *Verscheidenheid in vervlechting*, Den Haag, oktober 1997.
- (Rob 1997-2) Raad voor het openbaar bestuur, *Op de grens van monisme en dualisme*, Den Haag, november 1997.
- (Rob 1999) Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel of achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, december 1999.
- (Rob 2000) Raad voor het openbaar bestuur, *Helder als glas, een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept*, Den Haag, juni 2000.
- (SCP 1998). Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*, Den Haag, september 1998.
- (SCP 1999). Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale en Culturele Verkenningen 1999*, Den Haag, juli 1999.
- (SGBO 1997). SGBO, *Samenwerking tussen decentrale overheden. Aantallen, motieven en trends*, Den Haag, juni 1997.
- (SGBO 1999). SGBO, *Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen*, Den Haag, december 1999.
- (SDD 2000) Staatscommissie Dualisme en Democratie, *Dualisme en democratie*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2000.
- Toonen Theo A.J. en Mariëtte C.S. Glim, *Een bestuursschouw van het waterschap*. Ernst & Young consulting, Utrecht, februari 2000.

Bijlage I

Lijst van geïnterviewde personen

Algemeen

- De heer W.L. Moerman, ministerie van Financiën, directeur Kenniscentrum PPS
- De heer H. Wesseling, directeur directie III, Algemene Rekenkamer
- De heer G. Kuiper, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Wgr

- Mevrouw M. Hermus, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- De heer H.W. Jonker, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

SUWI

- Het team 'Monitoring Werk en Inkomen (MUWI)', Algemene Rekenkamer
- De heer J. Seidel, College van Toezicht Sociale Verzekeringen
- Mevrouw N. van Gestel, Faculteit der Beelidswetenschappen Universiteit Nijmegen
- De heer T. van Nieuwkerk, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- De heer C. Pos, CWI Nijmegen
- Mevrouw G. Arts, CWI, Nijmegen

Waterschappen

- D. Monster, Dijkgraaf waterschap Brielse Dijkkring
- Ir. J.H. van der Vliet, Dijkgraaf Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht
- Mr. T.J. Petri, secretaris/directeur, Waterschap Veluwe
- Drs. L. Jonker, secretaris Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen
- Mr. J.M.H. Thelen, hoofd bestuurszaken waterschap Roer en Overmaas

Nadere telefonische informatie werd verkregen bij:

- W. de Beaufort (Roermond), Regiohoofd Staatsbosbeheer
- Mevr. mr. C.J. Compaijen (Arnhem), sr. juridisch beleidsmedewerker provincie Gelderland
- Mr. H.J.M. Havekes (Den Haag), hoofd afdeling algemene, juridische en bestuurlijke zaken van de Unie van Waterschappen
- Een medewerker van de Dienst Waterbeheer en Riolering (DWR) te Amsterdam

Publiek-private samenwerking

- H. van Beers, Gemeente Nijmegen
- R.L. Boer, Gemeente Amersfoort
- A.J. Booij, Gemeente Rotterdam
- P. de Gouw, MTC Valburg
- P. Kroon, Schiphol Project Consult

- P.F. Luitjens, Schiphol Project Consult
- L. Prinsenbergh, Gemeente Rotterdam
- P.J. Rodenberg, Gemeente Rotterdam
- A.A.H. Smits, Gemeente Utrecht
- C.C.L.M. Stevens, Gemeente Amstelveen
- L.A. Welters, CSG Eemkwartier
- J. Westra, Gemeente Amstelveen
- R.P. van Zonneveld, Gemeente Zaandam

Regionale ontwikkelingsmaatschappijen

- A.J. Weitenberg, Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM)
- G. van Heuveninge, Overijsselse Ontwikkelingsmaatschappij (OOM)
- H.C. Burks, Limburgse Industriebank (LIOF)

Convenanten en bestuursakkoorden

- T.F.J. Jansen, Convenant Pact van Teijlingen
- H. Groot (provincie Noord-Holland), Regionale Samenwerking Amsterdam (RSA)
- T.C.A. Keek (ministerie van BZK), Bestuursakkoorden Nieuwe Stijl (BANS)
- P.M. Moerdijk, Convenant collectief Vraagafhankelijk Vervoer
- Mevr. A. van Betuw



Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998

/67/

- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997

Rob

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier; opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, de uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- *Verslag studiemiddag, Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997

Bijlage IV

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- voorzitter : de heer **mr. H. J. E. Bruins Slot**
hoofddirecteur Informatie Beheer Groep
- vice-voorzitter : de heer **prof. dr. H.G. Sol**,
hoogleraar techniek, bestuur en management aan de
Technische Universiteit Delft.
- leden : de heer **prof. dr. H.B. Entzinger**,
hoogleraar algemene sociale wetenschappen aan de
Universiteit Utrecht;
- : mevrouw **mr. W.L. Gillis-Burleson**,
directeur Legato opleidingen;
- : de heer prof. **mr. P.F. van der Heijden**,
hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
- : de heer **drs. P.J. Langenberg**,
hoofd afdeling Strategie & Beleid dIVV, gemeente
Amsterdam;
- : de heer **drs. P.A. Lankhorst**,
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- : de heer ing. **E.M. Mastenbroek**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie Limburg;
- : mevrouw **G.W. van Montfrans-Hartman**,
associée BCG;
- : de heer **prof. dr. C.D. van der Vijver**,
directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie,
Dordrecht;
- : mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
senior adviseur bij Deloitte & Touche Bakkenist;
- secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haften**,
(geen Raadslid)