

Toespraak van de voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur, Jacques Wallage, bij de aanbieding van het Rob-advies WISSELWERKING aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ronald Plasterk.

Den Haag, 16 dec. 2015 perscentrum Nieuwspoort 14.30

Mijnheer de Minister,

De Raad voor het openbaar bestuur kent twee opdrachtgevers, het parlement en de regering. Adviezen kunnen gevraagd of ongevraagd zijn. Het advies dat ik zo dadelijk aan de minister zal aanbieden is een gevraagd advies. De behoefte er aan bleek allereerst in de Tweede Kamer, waar een motie Bergkamp werd aanvaard. We stellen het zeer op prijs dat de initiatiefneemster hier is en straks ook een reactie wil geven. Eigenlijk zijn onze beide opdrachtgevers het eens : het was nodig eens grondig te kijken naar de relatie tussen gemeentebesturen en de bovengemeentelijke samenwerking.

De belangrijkste aanleiding daarvoor ligt in de drie grote decentralisaties, die dit jaar hun beslag hebben gekregen. Het openbaar bestuur stond daarbij voor een indringende vraag: voor deze decentralisaties ligt een grotere schaal dan de gemeenten nu vaak hebben voor de hand. Zowel in de lokale politiek als landelijk is echter gemeentelijke herindeling niet populair. Of elk daarbij gehanteerd argument klopt laat ik nu maar in het midden, maar voor een grootscheepse gemeentelijke herindeling is in dit land op dit moment simpelweg geen draagvlak. Wie daar -tenminste door middel van een top-down geregisseerde actie- van af ziet moet wel een andere vraag beantwoorden.

Wat betekent het voor het functioneren van de lokale democratie als steeds meer belangrijke taken niet meer lokaal worden uitgeoefend, maar worden opgedragen aan bovengemeentelijke regelingen?

De Rob geeft vandaag een fel realistisch antwoord op die vraag. We gaan uit van de onomkeerbaarheid van de decentralisaties. We kennen de weerstand tegen gemeentelijke herindeling en zelfs als die de komende jaren zou verminderen is er op korte termijn voor de noodzakelijke opschaling maar één weg en dat is bovengemeentelijke samenwerking. We onderstrepen vervolgens de noodzaak van die samenwerking. Het gaat om effectieve vormen van gemeenschappelijke beheer, om bundeling

van deskundigheid en om risicoverevening, waarzonder vooral kleine gemeenten ernstig in de knoei zouden komen. Veel gemeenten zijn gewoon te klein om de risico's te kunnen dragen, die aan deze massieve overheveling van taken zijn verbonden. Zeker ook gezien de forse bezuinigingen, waarmee deze decentralisaties gepaard gaan.

Ons onderzoek signaleert een fors risico, verkent de mogelijkheden om dat risico te beperken en komt op grond van die verkenning tot aanbevelingen voor alle betrokkenen.

Wat is het risico? Er is een behoorlijke kans dat raadsleden, meer nog dan nu al het geval is, de greep op die bovengemeentelijke samenwerking verliezen. Dat zij wel elk jaar meer of minder braaf de contributie voor die samenwerkingsverbanden vast stellen, maar dat zij geen wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op het beleid dat bovengemeentelijke wordt gevoerd. Weliswaar zullen die gemeenschappelijke diensten keurig hun jaarverslagen toezenden, maar de lokale bemoeienis verwordt dan tot een papieren tijger. Dat bovenregionaal wel verantwoordelijkheid wordt gedragen, maar niet wezenlijk verantwoording wordt afgelegd. Dan is er sprake van een democratisch tekort dat vroeger of later het lokale draagvlak zal aantasten.

Nu al spreken veel raadsleden de zorg uit dat zij de greep op het bovenregionale verliezen. Dit is dus geen theoretisch vraagstuk.

Wat valt er aan te doen? Ons antwoord is: verbeter bewust en met grote inzet de wisselwerking tussen het lokale en het bovengemeentelijke. Vanzelf zal dat niet gaan. Het is niet nodig alleen maar één keer per jaar en dan nog vooral om een formeel besluit te nemen in de gemeenteraad over bovengemeentelijke dienst te spreken. Raden kunnen rapporteurs benoemen, die permanent kritisch kijken wat er 'daar boven' gebeurt. Gemeenteraden kunnen onderling afspreken welke raad met name naar welk samenwerkingsverband extra kijkt en daarover de collega-raden informeert. Raadsleden kunnen hun eigen dagelijks bestuurders veel vaker vragen verantwoording af te leggen over hetgeen ze bovengemeentelijk uitspoken.

Burgemeester en Wethouders zouden het als hun taak moeten zien hun gemeenteraad voordat allerlei knopen bovengemeentelijk worden doorgehakt de gelegenheid te geven zich daarover een oordeel te vellen. Griffiers hebben hier een kerntaak door de invloed van de raad op het bovengemeentelijke veel nadrukkelijker in te bedden in de gangbare

procedures en er voor te zorgen dat de vaak technocratische verslaglegging van de intergemeentelijke samenwerking inhoudelijk wordt, politieker zo u wilt, dat keuzes verdedigt worden, spanningen ook op termijn nu worden blootgelegd. Door de samenwerkingsorganen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid jegens de deelnemende gemeenteraden.

We moeten , zo luidt het advies van de Rob, toe naar een situatie waarin de bovengemeentelijke samenwerking het als zijn taak ziet de gemeenteraden op tijd en goed voorbereid de kans te geven het beleid te beïnvloeden. Bv een directeur van de gemeenschappelijke sociale dienst is pas een goede directeur als hij de wisselwerking met de deelnemende gemeenten van de democratische dynamiek weet te voorzien. Functionele kennis is onvoldoende, zoek leidinggevend, die op het democratische gehalte, dus de inbedding in het werk van de gemeenteraden afgerekend wil worden.

De provincie zou zich de democratische kwaliteit van bovengemeentelijke samenwerking moeten aantrekken en daarover naar de deelnemende gemeenten moeten durven rapporteren. Financieel toezicht is belangrijk, bevorderen van democratische inbedding in de lokale democratie evenzeer.

Van de minister wordt een subtiel evenwicht gevraagd tussen het gepast afstand houden naar de inhoud, maar wel serieus te investeren in scholing en opleiding, die in het hele land dringend geboden is.

Er is dus een fors risico dat de decentralisaties niet bijdragen aan een lokale democratie, maar aan een versterking van de technocratie op bovengemeentelijk niveau. Dat hoeft niet, er zijn tal van mogelijkheden de wisselwerking te verbeteren, voller te maken, inhoud te geven en in de goede zin van het woord te politiseren.

Maar dat vraagt van alle betrokkenen en serieuze inzet, niet door met de vinger naar de andere partij te wijzen, maar zelf de handen uit de mouwen te steken.

Toen we onze onderzoeken hadden afgerond stond het ons duidelijk voor ogen: nu gekozen is voor grote decentralisaties en de gemeentelijke schaal een zaak van de gemeentes te laten zijn wordt een zware wissel getrokken op de samenwerking tussen lokaal en bovengemeentelijk. Als die wisselwerking namelijk niet slaagt, als raadsleden geen greep krijgen op wat er mede uit hun naam bovengemeentelijk gebeurt, dan zal het

vormen van verplichte gemeentelijke herindeling gegarandeerd weer opnieuw op de agenda komen. De meeste politiek partijen en bestuurders van de publieke zaak zeggen dat niet te willen. Dan is het te hopen dat regering, parlement , lokaal en regionaal bestuur, en de samenwerkingsverbanden WISSELWERKING serieus gaan nemen !