

10 | Meer begrip bij grip op samenwerking?! Onze kijk op een belangrijke discussie

Florian H. Karim Theissen en Laura Huntjens¹

Samenvatting

'Grip' is een belangrijke term in veel discussies over regionale samenwerking in de afgelopen tien à vijftien jaar. Onder meer om betere grip voor volksvertegenwoordigingen te creëren, is door de regering een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) ingediend. In deze bijdrage geven wij onze kijk op grip op samenwerking. Wij duiden het begrip nader en gaan erop in waarom samenwerking onzes inziens niet weg te denken is uit het openbaar bestuur. Ook kijken wij naar de verschillen tussen 'lichte' en 'zware' samenwerking en of (nieuwe) wettelijke instrumenten grip kunnen versterken. Ons betoog is dat 'grip' eigenlijk gaat over vertrouwen en dat voor vertrouwen veel meer nodig is dan institutionele governance. Procedurele en relationele governance zijn even belangrijk en worden soms over het hoofd gezien. Ook pleiten wij voor een dynamische benadering van governance.

10.1 Inleiding

Regionale samenwerking is niet weg te denken uit Nederland. De 'gewone burger' weet er vaak weinig van, maar veel publieke voorzieningen zijn intergemeentelijk georganiseerd. Denk aan brandweer, inkoop van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning, de sociale dienst of werkvoorzieningen, afvalinzameling, openbaar (streek)vervoer of het heffen van lokale belastingen. In gemeenteraden wordt daarom volop gediscussieerd over samenwerking.

In 2020 is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de tweede keer een inventarisatieonderzoek naar regionale samenwerkingsverbanden van decentrale overheden uitgevoerd. Het totaal aantal geïnventariseerde samenwerkingsverbanden is ten opzichte van 2017 toegenomen van 1095 naar 1284. Dit is een stijging van 17%.² Hierbij past de volgende

¹ Mr. F.H.K. Theissen is managing partner van PROOF Adviseurs en buitenpromovendus aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Mr. drs. L.C.L. Huntjens is managing partner van PROOF Adviseurs.

² F. Theissen, J. Westerbeek, T. Pham, S. Stikvoort, A. Duursma & D. van Groen, *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020*, PROOF Adviseurs en KWINK Groep, 2020 (www.kennisopenbaarbestuur.nl).

kanttekening: “Samenwerkingsverbanden kunnen geïnventariseerd worden, samenwerking niet.”³ Er wordt dus bestuurlijk in Nederland door nog veel meer (lokale) overheden samengewerkt dan in de minder of meer geformaliseerde structuren die in het onderzoek geïnventariseerd konden worden.

Het meest voorkomende beleidsveld waar samenwerkingsverbanden zich op richten is het fysieke domein (27%). Hierna volgen samenwerkingsverbanden rondom arbeidsmarkt en economie (16%) en de Participatiewet (15%). Wanneer het sociaal domein echter als geheel wordt beschouwd, en dus ook samenwerking rondom de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 worden meegenomen, blijkt dat samenwerking op het sociaal domein voorkomt bij 20% van de samenwerkingsverbanden.⁴ Bij samenwerking kan het daarbij gaan om het afstemmen van beleid en/of uitvoering, het samenwerken in een netwerk waarbij samenwerkingspartners taken of activiteiten voor elkaar uitvoeren of het oprichten van een nieuwe organisatie die voor de samenwerkingspartners taken of activiteiten uitvoert.⁵

Het gevoel is dat de raden te weinig grip hebben op samenwerking. Hierdoor zou de democratische legitimiteit van taakuitvoering in het geding komen. Om iets te doen aan de problematiek van (ervaren) gebrek aan grip, is door de regering een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) ingediend.⁶ Het wetsvoorstel wil helpen de democratische legitimiteit van samenwerking op basis van de Wgr te verhogen door meer bevoegdheden en instrumenten voor volksvertegenwoordigingen te creëren.⁷

Maar waar gaat die discussie over? Wat is eigenlijk grip? Is het gevoel van ‘te weinig grip’ altijd synoniem aan een gebrek aan democratische legitimiteit? Waarom eigenlijk niet gewoon stoppen met samenwerking als het zo lastig is? En helpen de nieuwe instrumenten in het wetsvoorstel ons verder? Kortom tijd voor meer begrip bij de discussie over grip, vinden wij. In deze bijdrage willen wij daarom niet alleen gebruikmaken van onze kennis van samenwerkingsrecht en samenwerkingskunde, maar vooral ook van onze praktijkervaring bij het vormgeven en herijken van samenwerkingsverbanden.

Hieronder staan wij eerst stil bij de term ‘grip’: wat is dat en waarom is het belangrijk? Vervolgens staan wij stil bij het nut en de noodzaak van samenwerken op maatschappelijke opgaven. Daarna staan wij stil bij de vraag of lichte vormen van samenwerking kunnen zorgen voor meer grip. Ten slotte gaan wij in op de vraag of wettelijke instrumenten voor meer grip kunnen zorgen.

In deze bijdrage gebruiken wij de term ‘samenwerkingsverband’ voor geformaliseerde samenwerking; ‘samenwerking’ gaat over zowel formele als informele

3 Theissen e.a. 2020, p. 8.

4 Theissen e.a. 2020, p. 3.

5 Theissen e.a. 2020, p. 21.

6 ‘Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen’, *Kamerstukken II 2019/20*, 35513, 2.

7 *Zie Kamerstukken II 2019/20*, 35513, 3, paragraaf 1.

samenwerking; samenwerkingsvormen zijn modellen voor samenwerking en te onderscheiden van rechtsvormen.⁸ Wij redeneren grotendeels aan de hand van gemeenten als voorbeeld, maar onze gedachtenlijn is evengoed toepasbaar op bijvoorbeeld provincies en waterschappen.

10.2 Als we het over grip hebben ...

‘Grip’ is in de praktijk een verzamelterm voor kaderstelling, sturing, informatie- en verantwoordingsbehoefte. Bij volksvertegenwoordigingen bestaat veelal de vrees dat de afstand en de gezamenlijkheid bijdragen aan een gebrek aan democratische controle en eigen beleidsuitgangspunten. Het goed organiseren van lokale grip is belangrijk voor blijvend politiek vertrouwen en draagvlak.⁹ De Wgr stelt nu al regels voor kaderstelling, informatieverstrekking en verantwoording richting volksvertegenwoordigingen. Het nieuwe wetsvoorstel wil dit versterken.

Wanneer voelen wij grip?

Er is nog geen landelijk onderzoek beschikbaar over de mate van grip die gevoeld wordt bij de verschillende samenwerkings- en rechtsvormen, bij verschillende taken en/of beleidsterreinen. Dat is een gemis voor het discours over samenwerking, zowel in de wetenschap als in de praktijk. Wel kunnen wij in de praktijk vaststellen, dat het onderwerp ‘grip’ belangrijk wordt gevonden, los van de vraag om welke samenwerking het gaat. Raadsleden en anderen benadrukken daarbij democratische waarborgen, mede in het licht van ‘eigen’ beleidsuitgangspunten en *couleur locale* van de gemeente en/of regio.

Dat er minder directe invloed is van één gemeenteraad is natuurlijk ook waar: er wordt immers samengewerkt. Zeggenschap wordt daarmee gedeeld. De legitimatie van regionale besluiten komt niet langer van de gemeenteraad, zoals dat binnen een gemeente geldt, maar van de gezamenlijke gemeenteraden. Eén afzonderlijke gemeenteraad is niet langer beslissend in alles wat de samenwerking aangaat. Dat zou immers weer minder passen bij de samenwerkingsgedachte. En dus vergt kaderstelling en controle vaak meer inspanning. Dat kan zowel via informele instrumenten als via formele instrumenten.

Grip is trouwens niet alleen een onderwerp voor volksvertegenwoordigingen. Ook colleges van burgemeester en wethouders kennen de vrees voor te weinig eigen invloed en te veel afhankelijkheid van anderen. Over die gedeelde zeggenschap moeten zij vervolgens verantwoording afleggen aan de raad.

Samenwerking leidt noodzakelijkerwijze tot een verlies aan grip. Dan gaat het om het ‘alleen’ grip hebben. Want bij samenwerking beslist de ander dus mee. Maar het ‘gevoel van grip’ en grip zijn niet altijd hetzelfde. Onbekend maakt onbemind, stelde onze collega Rob de Greef al in 2008 over gemeenschappelijke

⁸ Zie ook Theissen e.a. 2020, paragraaf 2.1 en 4.1.

⁹ Zie verder R. Stolk, R. de Greef & L. Vellekoop, *Grip op samenwerking in de praktijk, Lessen en best practices uit gemeenten*, Berenschot en PROOF Adviseurs, 2018.

regelingen.¹⁰ Vaak is er weinig bekendheid met de manieren waarop je grip kunt houden in samenwerkingsverbanden. Daarbij komt de ‘afstand’ (uitvoering van een taak vindt elders plaats) en de afhankelijkheid van de samenwerkingspartners. Het gevoel van weinig grip ontstaat dus eigenlijk door een gevoel van gebrek aan vertrouwen.

Gaat grip over vertrouwen?

Vertrouwen, zo vertelt het spreekwoord, komt te voet en gaat te paard. Om te zorgen dat het vertrouwen met een zekere stevigheid komt en niet bij het minste of geringste weer vertrekt is onzes inziens een interactie nodig van wettelijke instrumenten (formele governance), de juiste procedures (procedurele governance) en een samenwerkingscultuur van vertrouwen (relationele governance). Deze drie componenten moeten in evenwicht zijn met de inhoud van de samenwerking. Wettelijke instrumenten geven een fundament en duidelijkheid om op te vertrouwen. Het passende proces zorgt voor een dynamiek die vertrouwen doet toenemen en versterken. Het is de cultuur van vertrouwen die ook zorgt voor een positief gevoel dat uiteindelijk ook voelt als grip.

10.3 Alleen of toch samen?

Als het dan toch zo moeilijk is om grip te houden op samenwerking, waarom dan niet alleen de taken uitvoeren die je hebt als decentrale overheid? Geen ingewikkelde constructen, geen afstand en geen afhankelijkheid van anderen. Gewoon lekker zelf doen! Maar waarom neemt samenwerking dan toch toe?

In 2020 publiceerden de ministers De Jonge en Dekker ook een consultatiewetsvoorstel¹¹ dat onder meer verplichte samenwerking in de jeugdhulp mogelijk moet maken. Maar verplichte samenwerking zoals wij die kennen van onder meer de Veiligheidsregio’s verklaart slechts een klein aandeel van de samenwerking in Nederland, zo blijkt ook uit het inventarisatieonderzoek. Regionale overheden in Nederland werken vooral vrijwillig samen met elkaar.¹² De volgende parabel kan illustreren waarom.

Ook Zelvendam kan het niet alleen

Er was eens een middelgrote gemeente in Nederland, genaamd Zelvendam, die werkte nooit met een andere gemeente of overheid samen. Zij had op al haar taken volledig grip, de gemeenteraad kon alle beleidskeuzes voorzien van voldoende democratische legitimiteit en het college deelde alle uitvoeringskeuzes volledig helder, transparant en inzichtelijk met de gemeenteraad. Klinkt als een mooi sprookje?

Misschien is het ook een nachtmerrie in wording! Bedenk het volgende. Zelvendam is namelijk succesvol in het organiseren van basisonderwijs voor alle kinde-

10 R.J.M.H. de Greef, ‘De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!’, *De Gemeentestem* 2008 (7303), nr. 107.

11 Zie Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen (<https://www.internetconsultatie.nl/zorgvoorjeugdigen>).

12 Theissen e.a. 2020, paragraaf 4.2.

ren. Maar het aantal kinderen dat in aanmerking komt voor vwo blijkt te weinig om dit alleen te realiseren. In de buurgemeente Buurstad is er wel een vwo-school. Terwijl in Zelvendam nog veel voor woningen bestemde grond onbenut is, is er weinig werkgelegenheid. De meeste inwoners werken in Buurstad of de fusiegemeente ZBX in de regio. In ZBX is ook de jeugdbeschermingsorganisatie gevestigd, die vanuit daar in de hele regio haar belangrijke taak uitvoert. Hetzelfde geldt voor de brandweer. Ten slotte, omdat in Zelvendam de vacature voor de controller meer dan zes maanden niet ingevuld kon worden, heeft Buurstad aangeboden dat haar concerncontrollers ook voor Zelvendam zouden kunnen werken.

Er is natuurlijk geen gebrek aan voorbeelden om het punt te maken. Alles alleen, dat kan geen gemeente lang aan. De samenleving, maatschappelijke vraagstukken en het aanbod van maatschappelijke en sociale voorzieningen houden zich namelijk niet aan de nette geografische grenzen van een gemeente.¹³ Die redenering kennen wij trouwens ook van de theorie van de internationale betrekkingen en de Europese integratie. We kennen hem ook uit de zogenoemde socialecontracttheorieën van denkers zoals Hobbes, Locke en Rousseau, die ons daarmee de logica achter samenleving en staat inzichtelijk wilden maken. In de woorden van Hobbes is ons leven ‘nasty, brutish and short’ in de natuurtoestand, waarin wij er alleen voor staan.¹⁴ Pas door samen te leven, kunnen wij ook genieten van het leven. Van samen-leven naar samen-werken is de brug snel gemaakt.

Samenwerking en de complexiteit van maatschappelijke opgaven

Samenwerking lijkt immers een oplossing voor talloze problemen. Enkele beginnen met een ‘K’: (te hoge) kosten, (te veel) kwetsbaarheid, (te weinig) kwaliteit. Oftewel, met samenwerking behoud je lokale democratie op kleine schaal, terwijl je ‘bestuurskracht’ organiseert op een grotere schaal. Alleen doen is dan geen haalbare overlevingsstrategie voor gemeenten. Uit de inventarisatie van regionale samenwerkingsverbanden in 2020 blijkt niet alleen een toename van samenwerkingsverbanden in het algemeen, maar ook dat grotere gemeenten meer samenwerken dan kleine.¹⁵ Regionale Energie Strategieën (RES), de Omgevingswet, de circulaire economie, Regiodeals, economische stimulering en arbeidsmarktontwikkeling, herontwikkeling van terreinen, natuurbeheer en recreatie en bijna iedere taak van decentrale overheden, autonoom of in medebewind. Het zijn allemaal voorbeelden van beleidsterreinen en opgaven waarbij regionale overheden elkaar nodig hebben.

Samenwerking wordt ook soms verplicht gesteld of ten minste sterk gestimuleerd door de rijksoverheid. De Wet op de Veiligheidsregio’s en de Wet publieke gezondheid stellen duidelijke eisen.¹⁶ In de Jeugdwet en de Wmo 2015 zijn ‘kap-

13 Zie ook C. van den Berg en R. Fraanje, ‘Ruimte in regels: interbestuurlijke knelpunten en oplossingen voor het sociaal en ruimtelijk domein’, in: *Essaybundel Ruimte in Regels*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020, p. 23.

14 T. Hobbes (R. Tuck ed.), *Leviathan*, Harvard University Mass.: Cambridge University Press, 1996, hoofdstuk 12.

15 Theissen e.a. 2020, paragraaf 2.2. en 3.1.

16 Art. 9 Wet veiligheidsregio’s; art. 14 lid 1 Wet publieke gezondheid.

stokbepalingen' over regionale samenwerking opgenomen.¹⁷ Het in de inleiding op deze paragraaf genoemde wetsvoorstel voor aanpassing van de Jeugdwet voorziet erin dat 'gemeenten in een regio' een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie instellen waarin de gezamenlijke inkoop (contracteren of subsidiëren) van nader te bepalen vormen van jeugdhulp alsmede jeugdbescherming en jeugdreclassering worden ondergebracht.¹⁸

Dat de complexiteit van samenleving, maatschappelijke opgaven en het aanbod van sociale en maatschappelijke voorzieningen leidt tot samenwerking, maakt samenwerking daarmee niet minder complex. De hoeveelheid van belangen, motieven, uitgangspunten en randvoorwaarden die bijeen moeten worden gebracht, creëren een complexiteit die voor veel volksvertegenwoordigers in de lokale politiek voelt als weinig grip. Omdat de oplossing niet kan zijn om niet meer samen te werken, is de voor de hand liggende oplossing dan om de grip te verbeteren.

10.4 Niet zo ingewikkeld! – De voorkeur voor lichte samenwerking

Als er dan toch samengewerkt moet worden, waarom dan altijd zo ingewikkeld en zwaar? Sommigen denken dat je dan beter met lichte constructies kan gaan samenwerken. Dan is het construct eenvoudiger, ontstaat ook minder afstand omdat er geen nieuwe organisatie ontstaat, en als de afhankelijkheid van anderen te knellend wordt, ben je er ook sneller van af.

De toenemende 'lichtheid' van samenwerking

Maar wat is 'lichte samenwerking', en is er dan ook 'zware samenwerking'? 'Lichte samenwerking' wil in de praktijk vaak zeggen dat geen nieuwe rechtspersoon wordt opgericht en/of nieuwe bestuursorganen in het leven worden geroepen. Centrumregelingen en gastheer/gastmodellen voelen dus lichter aan dan openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties op basis van de Wgr, maar ook lichter dan privaatrechtelijke rechtspersonen zoals vennootschappen.

'Licht' wil soms ook zeggen: minder bestuurslagen. Dus een bedrijfsvoeringsorganisatie is 'lichter' dan een openbaar lichaam op basis van de Wgr en een stichting is lichter dan een vennootschap. Voor velen is het privaatrecht ook lichter dan het publiekrecht, omdat op basis van de Wgr allerlei regels, procedures en voorwaarden gelden. In het privaatrecht gelden minder regels.

De meest lichte samenwerking is natuurlijk samenwerking waarbij niet wordt geformaliseerd. Eerst proberen wat mogelijk is en werkt, later vastleggen. Het gaat dan bijvoorbeeld om stuur- en werkgroepen en andere (reguliere) overleggen, projecten, proeftuinen, pilots, kennisuitwisseling en visievorming. Uit het inventarisatieonderzoek samenwerking komt naar voren dat de meest voorko-

¹⁷ Zie art. 2.8 Jeugdwet en art. 2.6.1 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

¹⁸ Zie Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen (<https://www.internetconsultatie.nl/zorgvoorjeugdigen>), art. F: voorgesteld art. 2.18 lid 1-3.

mende aard van samenwerking het samen uitvoeren van een taak is (89%). Het uitwisselen van kennis volgt op afstand als tweede met 20% van de gevallen. Samenwerking op arbeidsmarktbeleid en economie komt relatief vaker voor dan samenwerkingsverbanden gericht op het uitwisselen van kennis (37% ten opzichte van 20%).¹⁹

Uit het inventarisatieonderzoek kan ook voorzichtig een trend richting lichtere vormen van samenwerking worden afgeleid. De meeste samenwerkingsverbanden zijn nog steeds vormgegeven als zelfstandige organisatie (65%). Dit aandeel is ten opzichte van 2017 echter wel afgenomen (was 72%). De samenwerkingsvorm afstemming is juist gegroeid (van 17% naar 24%). De specifieke rechtsvormen die het meest voorkomen zijn het gemeenschappelijk openbaar lichaam (30%), het convenant (12%) en de stichting (9%).²⁰ Conform heersende opvattingen is het convenant de lichtste vorm van deze ‘top drie’, gevolgd door de stichting. Het openbaar lichaam geldt, als publiekrechtelijke rechtspersoon met drie bestuursorganen, doorgaans als de zwaarste vorm.

Interessant is ook het verschil in beleidsterreinen. Van alle samenwerkingsverbanden in 2020 is bij samenwerkingsverbanden op het fysieke domein (met inbegrip van energie) en op het gebied van arbeidsmarkt en economie relatief vaker sprake van afstemming (respectievelijk 35% en 33%, ten opzichte van 24% in totaal bij alle samenwerkingsverbanden). Qua rechtsvorm wordt op beide beleidsvelden ook vaker gebruikgemaakt van privaatrechtelijke vormen (in beide gevallen 65% ten opzichte van 52% in totaal bij alle samenwerkingsverbanden). Bij samenwerking in het sociaal domein is juist relatief minder sprake van afstemming (15% ten opzichte van 24% in totaal bij alle samenwerkingsverbanden). Qua rechtsvorm wordt juist vaker gebruikgemaakt van publiekrechtelijke vormen dan gemiddeld (66% ten opzichte van 48%).²¹

Meer grip bij lichte en zware samenwerking?

Is er nu meer grip, hoe lichter de samenwerking is? Veel van de ‘zware’ elementen in de Wgr zijn juist bedoeld om geformaliseerd grip te creëren. De wet regelt de samenstelling en bevoegdheden van bestuursorganen, alsmede kaderstelling, sturing, informatie- en verantwoording. Omdat alles is geregeld voelt het als gebrek aan grip dat men niet zelf kan bepalen. Maar vanuit de gedachte van ‘verlengd lokaal bestuur’²² is zorggedragen dat uiteindelijke democratische verantwoording plaatsvindt tegenover de volksvertegenwoordigingen van de deelnemers.

Lichte samenwerking kan qua vormgeving veel vrijer worden ingevuld. Dat voelt als meer grip. Maar er moeten wel goede afspraken worden gemaakt over vertegenwoordiging en bevoegdheden alsmede kaderstelling, sturing, informatie en verantwoording. Anders kan het gebeuren dat volksvertegenwoordigingen

¹⁹ Idem, paragraaf 4.1.

²⁰ Idem.

²¹ Theissen e.a. 2020, paragraaf 5.2-5.4.

²² *Kamerstukken II 1980/81, 16538, 3, p. 8-9.*

van de deelnemers onvoldoende mogelijkheden hebben en krijgen om grip te houden.

Bij volksvertegenwoordigingen bestaat vaak de vrees dat samenwerking bijdraagt aan een gebrek aan democratische controle en eigen beleidsuitgangspunten. Het goed organiseren van lokale grip is belangrijk voor blijvend politiek vertrouwen en draagvlak. Vaak gehoord is dat er meer grip is bij 'lichte' samenwerking dan bij 'zware' samenwerking? Maar is dat in veel gevallen niet juist een paradox? Bij zware samenwerking (in de vorm van een nieuwe organisatie) zijn de instrumenten voor grip geformaliseerd, worden de democratisch gelegitimeerde organen betrokken en wordt er ook op gezette momenten verantwoording afgelegd.

Bij lichte samenwerking blijft de grip echter ook vaak informeel. Anders dan bij instelling van een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon ontstaan bij lichte samenwerking (centrumregelingen, gastheer/gastmodellen) geen nieuwe (bestuurs)organen waarin deelnemers formeel vertegenwoordigd zijn. Via netwerkorganen, gestroomlijnde procesmatige afspraken en regelmatige actieve informatievertrekking moet dan grip worden gecreëerd.

Voor de lichte vormen van samenwerking staat juridisch vast dat er geen sprake kan zijn van de overdracht van bevoegdheden. Bij 'zware' samenwerking kan er wel sprake zijn van de overdracht van bevoegdheden en het gevoel alleen daardoor al grip te verliezen. Bij lichte samenwerking kan er wel sprake zijn van mandaat. In veel gevallen vindt lichte samenwerking ook plaats zonder vormen van bevoegdheidstoedeling. De bevoegdheden blijven bij de bestuursorganen van de decentrale overheden. Beleidsuitvoering, beleidsvoorbereiding en ondersteunende processen, daarentegen worden samen opgepakt.²³

Bij de 'zware' samenwerkingsverbanden geldt dat een bestuur(sorgaan) in het leven wordt geroepen. Dat kan dan bindende besluiten nemen, veelal op basis van de bepaalde stemverhoudingen. Het feit dat bindende besluiten kunnen worden genomen, veroorzaakt dan soms het gevoel dat er geen grip is. Maar de deelnemers zijn wel vertegenwoordigd in het bestuur(sorgaan) en beslissen mee. Bij lichte samenwerking worden natuurlijk ook besluiten genomen, bijvoorbeeld door het bestuur van de 'gastheer' of in netwerkorganen waarin de vertegenwoordigers zitten. Er gelden dan geen vaste regels over vertegenwoordiging, stemverhoudingen, bevoegdheden en verbindendheid van besluiten. *De facto* grip kan dan veel minder zijn dan bij een 'zwaar' samenwerkingsverband, door de afwezigheid van institutionele zeggenschap.

Voor alle privaatrechtelijke rechtsvormen, die doorgaans als lichter worden ervaren, geldt dat het college, op basis van art. 160 lid 2 Gemeentewet, de raad om zijn wensen en bedenkingen moet vragen voordat het college besluit tot oprichting of deelneming in een van de privaatrechtelijke rechtsvormen. Na oprichting heeft de raad echter geen directe bevoegdheden. Dit is anders bij de publiekrecht-

23 Theissen e.a. 2020, paragraaf 3.2.

telijke vormen op basis van de Wgr. Bij het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan op basis van de Wgr geldt namelijk dat een college niet kan besluiten die aan te gaan zonder uitdrukkelijke toestemming te hebben ontvangen van de volksvertegenwoordiging. Ook nadat het samenwerkingsverband tot stand is gekomen, heeft de volksvertegenwoordiging wettelijk bepaalde bevoegdheden.

Conform de Wgr krijgt de volksvertegenwoordiging jaarlijks de zogenoemde Kadernota toegezonden. Kort daarna volgt de begroting waar de raad zijn zienswijze op kan geven. Ook heeft de raad het recht om vragen te stellen en recht op alle informatie waar het om verzoekt bij het ‘eigen’ lid van het algemeen bestuur. Ook legt het ‘eigen’ AB-lid verantwoording af aan zijn gemeenteraad. Ten slotte vergadert bijvoorbeeld het algemeen bestuur van een openbaar lichaam openbaar en zijn de notulen daarmee ook openbaar en publiek toegankelijk.²⁴

Kortom, *it ain't necessarily so*, that ‘lichte samenwerking’ tot minder complexiteit en meer grip leidt dan ‘zware samenwerking’. Tegenover grotere vrijheid in de vormgeving en meer flexibiliteit nadien staat ook dat wetgeving niet voorziet in geformaliseerde instrumenten voor de raden om democratische controle uit te voeren. Indien daar aan de voorkant niet doordachte keuzes in worden gemaakt, is er *de jure*, maar waarschijnlijk ook *de facto* minder grip dan bij geformaliseerde samenwerking.

10.5 Meer grip door (betere) wettelijke instrumenten?!

Verbeteren van grip kan ook door bestaande instrumenten en de Wgr beter te benutten. Daarnaast is er de mogelijkheid dat de wetgever die instrumenten versterkt.²⁵ De wetgever wil de volksvertegenwoordigingen op lokaal niveau beter equiperen en is daarom gekomen met een wetsvoorstel om de Wgr te wijzigen ‘in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen’.²⁶ In dit wetsvoorstel worden extra handvatten gegeven om te werken aan verbetering van democratische legitimatie. Onderdelen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, zijn dat er dient te worden verankerd op welke voorgenomen besluiten van het bestuur van het samenwerkingsverband er een zienswijze van de raad wordt gevraagd en dat het samenwerkingsverband een reactie dient te geven op de ingediende zienswijze. Ook is het mogelijk om een regionale raadscommissie in te stellen waarin raadsleden vanuit verschillende deelnemende gemeenten plaatsnemen. Ook wordt een actieve informatieplicht opgenomen en kan gezamenlijk het enquêterecht worden uitgeoefend.²⁷

24 Zie o.m. art. 16-19a, 34b en 25.

25 Zie verder R. de Greef, L. Huntjens & D. Arnold, *Versterking gemeenteraden bij effectieve samenwerking? Mogelijkheden tot wijziging van de Wgr en Gemeentewet in relatie tot de positie van de gemeenteraad*, PROOF Adviseurs, 2019.

26 ‘Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen’, *Kamerstukken II 2019/20*, 35513, 2.

27 *Kamerstukken II 2019/20*, 35513, 2, voorgesteld art. 24a.

Naast deze formele instrumenten bestaat er een scala aan meer informele instrumenten²⁸ die meer in het verlengde van het ‘proces van samenwerking’ en de ‘cultuur van samenwerking’ liggen. Met die informele instrumenten kan soms hetzelfde doel worden bereikt. Want ook zonder wetswijziging bestaat de mogelijkheid dat de raden binnen een regio elkaar opzoeken om met elkaar van gedachten te wisselen over hun (gedeelde) visie op samenwerkingsverbanden. Zo hebben bijvoorbeeld raadsleden in de regio Rivierenland zelf een dergelijk initiatief genomen.²⁹

“The law cannot shore up or sustain an otherwise ailing marriage”

In een Zuid-Afrikaanse zaak voor het Constitutionele Hof ging het om rechtsmiddelen uit het zogenoemde ‘Roman-Dutch law’ die ooit waren ingesteld voor echtgenoten om in te roepen tegen hun wederhelft en een derde in geval van echtelijke ontrouw. Formeel golden die rechtsmiddelen nog steeds. Het Constitutionele Hof overwoog dat ze nu in strijd waren met grondrechten: *“The law cannot shore up or sustain an otherwise ailing marriage.”* Het is de verantwoordelijkheid van de echtgenoten om hun huwelijk te onderhouden,³⁰ zo overwoog het Constitutionele Hof in zijn wijsheid.

Niet voor niets wordt samenwerking vaak vergeleken met een relatie. Toegegeven, verstandshuwelijken zullen bij regionale samenwerking vaker voorkomen dan het romantische liefdeshuwelijk. Maar toch zegt het Zuid-Afrikaanse Constitutionele Hof hier iets wat ook geldt voor samenwerking. Gebrek aan vertrouwen kun je niet dichtregelen. En het is vertrouwen dat leidt tot het gevoel van grip. Vertrouwen moet er zijn in de gehele governance van de samenwerking, intentioneel, procedureel en relationeel. Vertrouwen, dat de structuur de juiste mate van stevigheid, maar ook flexibiliteit geeft. Vertrouwen, dat de juiste procedurele afspraken ervoor zorgen dat ambities worden waargemaakt en dat hier altijd genoeg zicht op is. Vertrouwen tussen de mensen die met elkaar samenwerken: elkaar iets gunnen, samen iets bereiken.

Grip is dus nooit alleen structuur. Structuur, of die nou voorgeschreven wordt door de wet, mogelijk gemaakt wordt door de wet of los van de wet wordt ontwikkeld, raakt aan de formele kant van samenwerking. Dit is altijd een belangrijk deel van grip op samenwerking, maar nooit een voldoende voorwaarde. Succesvolle samenwerking met een gevoel van grip, heeft een cultuur van samenwerking nodig, die de structuur ondersteunt. Omgekeerd moeten de structuren de samenwerkingscultuur faciliteren. Daartussen staat het procedurele element: de afspraken over informatievoorziening, overleg, communicatie, planning etc. Indien structuur, cultuur en proces zijn afgestemd op de behoefte aan grip, leidt samenwerking geheel niet tot verlies aan grip. Misschien leidt het dan juist tot meer grip op het beleidsterrein waarop wordt samengewerkt. In ieder geval is ‘alleen doen’ voor regionale overheden in de context van de huidige maatschap-

28 Zie o.m. T. Metz-Burghouts e.a., *Raadsleden met een hart voor Brabant*, TiREG, 2017; De Greef & Stolk, *Grip op regionale samenwerking: Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, Vereniging van Griffiers, 2015.

29 <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/raadsleden-regio-rivierenland-grijpen-initiatief-in-regionale-samenwerking>.

30 CCSA, *DE v. RH*, Case CCT 182/14 [2015] ZACC 18, para. 67-71.

pij de verkeerde mantra, hoewel een begrijpelijk impulsief antwoord op een te-rechte vraag naar grip.

In zijn interessante recente proefschrift over lokale democratie bespreekt Joost Westerweel vooral ook hoe de lokale burger meer bij de lokale democratie kan worden betrokken. Hij pleit ervoor het bestaande stelsel te respecteren en waar nodig erop aan te haken. Ook hij wijst op het belang van de juiste lokale politieke cultuur.³¹ De gelijkenis in de gedachtenlijn behoeft geen verdere toelichting.

10.6 Conclusies

Gesprekken over grip zijn niet weg te denken uit de wereld van samenwerking. Terecht, want grip in de zin van democratische legitimiteit hoort bij de basisspelregels van onze democratische rechtstaat. Maar achter de discussies over grip gaat soms ook vooral een gevoel schuil. Een gevoel van te weinig vertrouwen. Het komt door de angst om eigenheid kwijt te raken als je samenwerkt en de angst voor afhankelijkheid van anderen, voor de ingewikkeldheid van samenwerkingsverbanden, voor de afstand die maakt dat je niet meer goed kunt zien en beoordelen.

Het gebrek aan vertrouwen maakt soms dat voorafgaand aan samenwerking ingewikkelde vormdiscussies worden gevoerd waarbij alle mogelijke vormen, varianten en scenario's minutieus tegen elkaar worden afgewogen. De hoop is dan om aan de voorkant alle addertjes onder het gras te vinden. Die discussies kunnen verlammen en er soms zelfs toe leiden dat samenwerking niet van de grond komt. Aan de andere kant wijzen Kuhlmann en Modderman terecht op het risico samenwerking op een té hoog abstractieniveau te baseren. Natuurlijk zijn wij allemaal voor betere zorg, meer toegankelijkheid voor de burger en betere kwaliteit tegen een lagere prijs. Maar voor stevigheid in de samenwerking is het ook nodig om te verkennen wat we doen als het allemaal niet zo lukt als beoogd.³²

Natuurlijk is belangrijk om vooraf een weloverwogen keuze te maken, maar *good governance* van samenwerking is vooral ook een dynamisch proces, waarbij niet alleen institutionele, maar ook procedurele en relationele elementen belangrijk zijn. Samenwerking moet kunnen groeien. Met de *governance* geven wij richting aan dat groeiproces. Hoe dan ook moet het groeiproces uiteindelijk leiden tot vertrouwen in elkaar en de doelen van samenwerking. Daardoor ontstaat een gevoel van grip.

Soms helpt het om informeel of licht te beginnen. Hierdoor kan ruimte ontstaan om later uit te bouwen. Minder formeel en lichter betekent echter ook minder instrumenten voor grip. Daarvan moet men zich bewust zijn. Desnoods moeten

31 J. Westerweel, *Lokale democratische innovatie* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2020. Zie in dit verband vooral paragraaf 2.5, 6.3.10 en 11.5.

32 S. Kuhlmann & C. Modderman, 'Bezint eer ge met regionale samenwerking begint', *Binnenlands Bestuur* 2019, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/ingezonden/bezint-eer-ge-met-regionale-samenwerking-begint.9626552.lynkx>.

alternatieve wijzen van grip organiseren worden bedacht. Sowieso helpt het om ruimte te voelen dat alles niet in één keer af hoeft te zijn. Blijven finetunen op basis van meegemaakte ervaringen laat het vertrouwen in elkaar en de doelen van samenwerking groeien. Wat nu goed werkt en passend is, is dat misschien straks wel niet meer.

In zijn bijdrage voor de *Essaybundel Ruimte in Regels* pleit Geerten Boogaard voor een herwaardering van Thorbeckes voorkeur voor ‘spelregelwetgeving’. Het spel vindt dan pas plaats. Spelregelwetgeving definieert en richt een speelveld in, maar laat het functioneren ervan aan de spelers zelf. “Het probleem van weinig fundamenteel doordachte, instrumentele advocatenwetgeving [tegenhanger van spelregelwetgeving] is dat deze het speelveld juist kan verstoren.”³³ Wij onderschrijven de gedachte van de spelregelwetgeving. Sterker nog, niet alleen de wetgever, maar ook de samenwerkingspartners die hun samenwerking willen formaliseren doen er goed aan om Thorbecke hierin te volgen. Het spel moet daarna namelijk nog beginnen.

Raden kunnen daarbij ook samenwerken om meer grip te krijgen op de samenwerkende colleges. Het nieuwe instrument van een gezamenlijke regionale raadscommissie voorziet erin, evenals bestaande informele varianten. Samen kunnen raden zo nog beter ontdekken hoe zij het spel kunnen spelen, zodat meer grip ontstaat.

De wetgever beoogt om met de introductie van nieuwe instrumenten voor de raden deze groep van spelers beter te faciliteren in het spelen van het spel. De legendarische Amerikaanse auteur Mark Twain zei ooit: “*The secret of getting ahead is getting started.*” De bestaande en de nieuwe formele instrumenten alsmede de vele informelere instrumenten, vaak op het terrein van procedurele en relationele governance, moeten natuurlijk wel worden ingezet om grip te creëren. De speler kan alleen vertrouwen krijgen in het spel door actief mee te spelen. Aan de zijlijn ziet alles er altijd ingewikkelder uit dan het is.

Laten wij in het spel voortaan ook de volgende spelregel introduceren: beestjes bij hun naam noemen. Wat we ‘grip’ noemen, gaat over vertrouwen. Dat is de smeerolie van elke samenwerkingsrelatie.

33 G. Boogaard, ‘Ruimte door regels, Spelregelwetgeving voor de civil society’, in: *Essaybundel Ruimte in Regels*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020.