

Column: Regionale samenwerking, hard nodig maar wel lastig

Het thema regionale samenwerking is ontzettend actueel. Zoals in de schitterende Achterhoek, waar in juni het VNG-Jaarcongres plaatsvindt. (Vergeef me mijn chauvinisme.) Ook in de rest van het land wordt er volop samengewerkt. Bijvoorbeeld om de demografische ontwikkeling te monitoren teneinde in te spelen op ontvolking en vergrijzing. En natuurlijk om regionale economieën te stimuleren.

Partijen

Al lang zijn gemeenten tot de conclusie gekomen dat ze, zelfs met gemeentelijke samenwerking, niet het alleenrecht hebben voor grote regionale processen. Bijdragen van andere overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties zijn nodig om tot resultaat te komen.

Een vraag waar samenwerkende regio's mee worstelen is: hoe geven we structuur aan die samenwerking? Niet te formeel, maar ook niet te vrijblijvend. Hoe kunnen we als gemeenten meewerken aan de ontwikkelingen zonder ons (financieel) te binden?

Dit zijn vragen die op het snijvlak van het privaatrecht en het publiekrecht liggen. Dat is lastig. Want bij samenwerking tussen gemeenten en private instellingen speelt altijd de complicatie dat de private bedrijven en organisaties per saldo alleen aan zichzelf verantwoording schuldig zijn, maar dat gemeenten publieke verantwoording moeten afleggen tegenover hun burgers/kiezers. Dit betekent dat de relatie binnen de samenwerking per definitie ongelijk is!

Bij deelname van gemeenten komt direct de raad in beeld. Wat is de rol van de gemeenteraden als de gemeenten gaan samenwerken met partners als de Kamer van Koophandel, grote onderwijsinstellingen, bedrijven en banken?

Creatief

Wat je vaak ziet gebeuren is, dat "de regio" (dat is de Gemeenschappelijke Regeling voor regionale samenwerking) het initiatief neemt. Deze gaat een samenwerking aan met publieke en private partners. Zoals voor regionale bedrijventerreinen, grote infrastructurele werken als spoor en snelwegen, woningbouwplanning, economische kadernota's, hulpverlenings- en welzijnsprojecten, grote recreatiegebieden, noem maar op.

De initiatiefnemers zijn als regel creatieve mensen die betrokken, enthousiast en bevolgen zijn. Bestuurders (wethouders, burgemeesters, een enkel raadslid) pur sang, die vooral het "doen" centraal stellen en zich niet zoveel zorgen maken om structuren en bevoegdheden. In de loop van het proces worden gezamenlijk plannen gemaakt en projecten bedacht. En op zeker moment zijn de private partners er klaar voor!

Maar ja, dan die gemeente. Wij moeten als griffiers vaak in het laatste stadium maar een manier bedenken om het ontwikkelde plan door de raad te loodsen. Liefst zonder al te veel gedoe en tegenwerking vanuit de politieke fracties.

Moet de raad zo'n gezamenlijk plan dan "vaststellen"? Moet hij ermee instemmen? Moet hij er kennis van nemen? Een beetje raad zal zijn burgers gelegenheid geven om in te spreken. Pas op dat moment wordt goed duidelijk wat het plan in de regionale en plaatselijke samenleving teweeg brengt. Wat moet de raad met die reacties, als hij er maar gedeeltelijk voor verantwoordelijk is?

En hoe zit het daarna het met vervolgacties van het plan? Betekent "ermee instemmen" ook dat de raad op voorhand instemt met de ruimtelijke gevolgen (zoals bestemmingsplannen) en de financiën? Je wordt als gemeente – het is haast een Pavlov-reactie bij burgers en bedrijven – al gauw weer neergezet als de overheid die moeilijk doet. Terwijl de raad er toch echt alleen maar zijn verantwoordelijkheid tegenover de burgers mee neemt.

Gemeenschappelijke regelingen

Individuele gemeenten kunnen niet regionaal plannen maken, dat moet je samen doen. De Wet gemeenschappelijke regelingen maakt dit mogelijk voor de uitvoering van publieke taken. In feite is de Gemeenschappelijke Regeling (GR) de enige constructie waarbij overheden zichzelf en elkaar juridisch kunnen binden.

Er zijn qua bevoegdheidsverdeling twee "typen" gemeenschappelijke regelingen, namelijk GR-en waar wél en waar géén bevoegdheden aan zijn overgedragen. De aarzelingen van gemeenteraden om regionale plannen te omarmen spelen vooral bij het eerste type. En terecht, want deze raden zijn immers hun overgedragen bevoegdheden kwijt. De GR kan de aangesloten gemeenten (voor zover het om overgedragen bevoegdheden gaat) zonder meer binden. Slechts via het bestuur van de GR kunnen ze invloed uitoefenen. Ik kan mij voorstellen dat volksvertegenwoordigers daar moeite mee hebben.

Bij het tweede type GR-en, waaraan geen bevoegdheden zijn gedelegeerd, moeten er voor ieder regionaal plan in de aangesloten gemeenten gelijklopende raadsbesluiten worden genomen. De democratische legitimatie is op die manier verzekerd. Het is een gecompliceerd proces, maar het is wel mogelijk. Zie bijvoorbeeld in de Regio Stedendriehoek. Alleen kost het wel veel tijd.

En private partners dan?

Er zal weinig anders opzitten dan voor regionale samenwerkingsverbanden met private partners varianten van overeenkomsten of convenanten af te sluiten. Die zijn per definitie privaatrechtelijk van aard, want publieke taken kun je niet met een convenant of overeenkomst regelen. Hierbij zijn op grond van artikel 160 Gemeentewet uitsluitend de colleges in beeld. Die doen er verstandig aan om tevoren hun raden te polsen (via een voorhangprocedure) voordat zij – al dan niet in het verband van een GR – met private partners in zee gaan om regionale plannen te maken.

Landsdelen??

De rijksoverheid heeft op haar schaalniveau ook iets op de samenwerking bedacht. Die organiseert zogenaamde landsdelige overleggen waarin grote projecten worden besproken met de betrokken provincies en gemeenten. Ook de regionale gemeentelijke samenwerkingsorganen worden hierbij betrokken.

Dit gaat meestal veel verder dan “bespreken”. In het landsdelige overleg worden veel zaken min of mee afgekaart zonder ook maar de geringste democratische controle of legitimatie. But who cares? De rijksoverheid heeft geen burgers, zo luidt het adagium. Maar de gemeenten, en in het bijzonder de raden, worden er wel op aangesproken. In Friesland bestaat er een politieke partij die de landsdelen wil formaliseren tot democratisch gelegitimeerde overheden. Ook D66 heeft, meen ik, al eens zo iets geopperd. Maar op dit moment is het nog lang niet zo ver.

Het begint bij de raad

Regionale samenwerking is nuttig en nodig. Maar plannenmakerijen op regionaal niveau moeten altijd beginnen bij de gemeenteraden. Het vereist een goed doordachte en nauwkeurig uitgeschreven procedure om te komen van “niets” tot “het plan”, waarin alle partijen (publiek en privaat) tot hun recht komen. De gemeenteraden moeten daarin vanaf het prille begin meegenomen worden en deze ondersteunen. Juist als het gaat om samenwerking met niet-overheden. Gebeurt dit niet, dan trappen de raden in het laatste stadium op de rem en is alle moeite voor niets geweest. Het zijn immers de gemeenteraden die naar de burgers toe zullen moeten uitleggen waarom de noodzaak van bepaalde regionale plannen bestaat.

Door besturen van gemeenschappelijke regelingen en ook door colleges wordt die rol van de raden regelmatig onderschat. Wij hebben als griffiers – proceduredeskundigen bij uitstek – de taak om hiervoor, als hoeders van het democratische proces, voortdurend aandacht te vragen.

Krijn van der Heijden,
Raadsgriffier Zutphen.