

Over de democratische legitimiteit van verbonden partijen is al veel geschreven. De schaal van verbonden partijen sluit meestal niet aan op de drie lagen van het Huis van Thorbecke. De overheidslagen die wij in ons land kennen, blijken steeds weer tussenetages nodig te hebben om opgaven op de meest geëigende schaal te kunnen oppakken. Doordat verbonden partijen qua schaal tussen de overheidslagen in kunnen opereren, bieden zij hiervoor een oplossing. Die oplossing is echter incompleet wanneer de relatie met de gekozen volksvertegenwoordiging(en) niet adequaat is vormgegeven. In dit artikel schetsen wij enkele lijnen waarlangs een passende relatie tussen gekozen volksvertegenwoordigingen (gemeenteraden, provinciale staten) en verbonden partijen kan worden vormgegeven. Daartoe stellen wij een categorisering voor van verbonden partijen naar enerzijds de benodigde adaptiviteit en anderzijds de maatschappelijke impact van de functie die zij vervullen.

“Goed bestuur hoort democratisch gelegitimeerd te zijn. Wanneer democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden gebrekkig is, kan het voorkomen dat de burgers uit de samenwerkende gemeenten de output van het samenwerkingsverband niet langer accepteren”, zo schrijft de Raad voor het Openbaar Bestuur in 2015.

Het Huis van Thorbecke bepaalt al meer dan 150 jaar de bestuurlijke inrichting van Nederland. Echter, de etages van dit huis (Rijk, provincies en gemeenten) lijken steeds weer tussenetages nodig te hebben om opgaven op de meest geëigende schaal te kunnen oppakken. Zij kiezen, soms door het rijk afgedwongen, daarvoor verschillende vormen. Vaak die van de verbonden partij. Maar zij lijken regelmatig in een haat/liefde verhouding tot verbonden partijen^[1] als vorm van functioneel bestuur te leven. Deze verbonden partijen (hierna VP te noemen) staan verder van de kiezer dan de traditionele bestuurslagen. Immers, er is geen rechtstreeks door het volk gekozen bestuur. Maar ook volksvertegenwoordigers en bestuurders ervaren vaak een grote afstand tot VP-en en vinden het lastig om grip te houden. Dit wordt veelal ervaren als een problematisch tekort aan democratische legitimiteit en verbinding met burgers.

Democratische legitimiteit wordt door onder meer Boogers gedefinieerd als “de mate waarin de overheid volgens burgers tegemoetkomt aan hun wensen en opvattingen waarbij het gaat om de acceptatie van, de tevredenheid met en het vertrouwen in bestuurders en hun beleidsprestaties. Hiervoor is het van belang dat besturen en bestuurders oor hebben voor de belangen en ideeën van burgers, dat het bestuur betrouwbaar handelt en dat het uiteindelijk resultaten weet te boeken.” De besturen van de in een VP deelnemende gemeenten hebben als eigenaar van de VP de taak de inrichting van de besturing adequaat te regelen en daarmee de democratische legitimiteit te organiseren. In eerdere artikelen^[2] hebben we al geconstateerd dat de invulling van het eigenaarschap van VP-en nogal eens tekortschiet.

Om de democratische legitimiteit van VP-en te organiseren en versterken, moet bij de inrichting van de VP worden nagedacht over hoe de besturing van de VP het best kan worden verbonden met de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen van de democratisch gekozen raden van de deelnemende gemeenten. Tegelijkertijd moet de mate waarin de burger zelf invloed kan en mag uitoefenen worden geregeld.

Er is hiervoor geen ‘one size fits all’-oplossing. Dit artikel biedt een aantal handvatten die in de praktijk kunnen helpen bij het verbeteren van de democratische legitimiteit van de verbonden partij. We doen hier een voorstel dat we hierna verder uitwerken.

- Voer het gesprek over de governance en democratische principes bij de oprichting van een VP en geef dit een plek in de nota verbonden partijen.
- Omdat elk type VP een andere democratische legitimatie vergt, is het nuttig om de uitgangspunten voor de discussie vast te leggen in de nota verbonden partijen.
- Hou hierbij ruimte voor flexibiliteit voor de verschillende vormen van VP'en.
- Evalueer jaarlijks de ontwikkeling bij verbonden partijen en beoordeel of de gekozen bestuursfilosofie en governance voldoende democratische legitimatie realiseren.
- Wanneer de VP een groter (direct) maatschappelijk belang heeft en/of er meer noodzaak is voor de VP om zich aan wisselende omstandigheden te kunnen aanpassen (adaptiviteit) om het algemeen belang te dienen, is een grotere rol weggelegd voor democratische vertegenwoordiging in de VP.
- Bij elke VP moet gekeken worden naar tenminste de taak, de conflictgevoeligheid van deze taak, het belang voor de burger, de beleidsruimte en stabiliteit van de bestuurlijke, maatschappelijke en technische context om te kunnen bepalen hoe de democratische legitimiteit gewaarborgd kan worden.
- Als een algemeen maatschappelijk belang in het geding is, kan voor een VP met bijvoorbeeld dienstverlenende taken zoals vuilophaaldiensten klanttevredenheid goed als sturingsvariabele dienen, maar voor een VP met taken rondom vergunningverlening en handhaving (waarbij per definitie conflicterende belangen in het geding zijn, waartussen een afweging moet plaatsvinden) zijn andere perspectieven zoals "rule of law" (als uitgekristalliseerde algemeen belang afweging) juist sturend.
- Bepaal op basis van de inhoud (het type taak waartoe de VP is gevormd, de verantwoordelijkheidsverdeling rond die taak tussen burgers en overheden en de omvang van de maatschappelijke effecten) welk type democratische oplossing gewenst is en formaliseer dat in de governance.

2. Historie en eerdere denklijnen

Geen nieuw vraagstuk

Al in de jaren '30 signaleerde Van Poelje een grotere rol van VP-en in het openbaar bestuur, hetgeen grote gevolgen zou hebben voor de gemeente als bestuurslaag[3]. Sindsdien werd er regelmatig over geschreven. In de publicatie 'Grip op regionale samenwerking' van de Vereniging van Griffiers[4] wordt recent aandacht besteed aan het vraagstuk hoe democratisch gelegitimeerde instituties meer grip en invloed kunnen krijgen. De focus ligt in deze publicatie op een gemeenteraad die coalities smeedt met andere raden en onderhandelt over macht. De commissie Scholten[5] adviseerde de Drechtsteden het dualisme in de VP een plek te geven. Hoewel dit in veel gevallen een deel van de oplossing kan zijn, zijn er ook andere mogelijkheden om de democratische legitimiteit in een VP te vergroten. Democratie gaat niet alleen om indirecte democratie. Met directe democratie kan de democratische legitimiteit ook versterkt worden. Het gaat er om hoe burgers het beste gehoord kunnen worden en een bijdrage leveren aan te maken keuzes.

Begin 2015 heeft de Raad voor openbaar bestuur (Rob) gepubliceerd over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Volgens de Rob moet voor democratische legitimiteit aan drie eisen tegemoetgekomen worden:

1. de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht: burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen.
2. de eis van democratische sturing: vertegenwoordigende lichamen moeten richting kunnen geven aan het overheidsoptreden.
3. de eis van democratische verantwoording: vertegenwoordigende lichamen moeten in staat zijn om overheidsoptreden te controleren en betrokkenen te vragen hierover verantwoording af te leggen.

De Rob constateert dat de noodzaak en behoefte voor regionaal samenwerken door de decentralisaties toeneemt, waardoor VP-en een nog grotere rol krijgen. Wij ervaren de insteek van de Rob als te beperkt en te veel verbonden met de indirecte democratie van de volksvertegenwoordiging. De Rob richt zich bij de beantwoording van de vragen bovendien grotendeels op de rechtsvorm van de VP.

Wij zullen in het vervolg van dit artikel ingaan op de besturing van verschillende vormen van VP-en, ongeacht de rechtsvorm. Wij willen daarbij, anders dan de Rob, verder kijken dan de representatieve democratie als oplossingsrichting (paragraaf 3). Vanuit die bredere opvatting van democratie reiken wij in paragraaf 4 enkele ontwerpprincipes aan.

3. Directe versus indirecte democratie

Voor de beantwoording van de vraag hoe het gevoelde democratisch tekort bij verbonden partijen is op te lossen, willen we eerst terug naar de betekenis en het belang van democratie als bestuursvorm en de manier waarop we dat in Nederland vorm gegeven hebben. Van groot belang is een stabiele institutie (gebaseerd op het recht) die hiërarchisch boven het volk staat en gezag heeft, maar ten dienste van het volk opereert. In de grondwet fungeert een vergadering van gekozen leden het volk als geheel en functioneert deze als 'plaatsbekleder' daarvan. De indirecte democratie middels volksvertegenwoordiging heeft betekenis in het realiseren van een zekere stabiliteit, zodat de staat functioneert. Maar democratie heeft ook betekenis als vorm van beslissen, waarbij de meerderheid bepaalt wat er moet gebeuren. Deze tweede functie, de afweging in concrete situaties, kan meer aan de burger zelf worden gelaten, zolang het algemeen belang en daarmee die stabiliteit van de staat niet in het geding is. Zoals de Raad van State schrijft, kunnen bepaalde vragen niet met een referendum beantwoord worden,^[6] op straffe van verlies van stabiliteit. In een tijd waarin we steeds meer verantwoordelijkheid bij de burger willen neerleggen kan de directe democratie meer een plek krijgen in de belangenafweging.

De beleving van de indirecte en directe democratie is in de afgelopen 20 jaar gaan verschuiven. De volksvertegenwoordiging wordt steeds meer gezien als vertegenwoordiging van slechts een deel van de kiezers, en daarmee heeft de volksvertegenwoordiging nog slechts afgeleid gezag. Dat leidt tot een roep om meer directe democratie, waarvoor echter ook vrees bestaat. Zoals de RvS^[7] het formuleert: als recht, ordening, instituties en bestendige procedures als belemmering voor de publieke wil ervaren gaan worden, dan zullen uiteindelijk rechtsverhoudingen moeten wijken voor krachtsverhoudingen. Met de inrichting van verbonden partijen zijn overheden als eigenaar (oprichter) in staat een goede combinatie van vormen van indirecte en directe democratie in te bouwen. Hiermee kunnen ze waarborgen dat waar belangen conflicteren en de institutie in gevaar brengen, zij zelf aan zet blijven en dat waar dat niet het geval is, de directe democratie op passende manieren vorm krijgt.

4. Ontwerpprincipes voor VP-en

Vorm volgt inhoud

In Maak Verschil^[8] adviseert de Studiegroep Openbaar Bestuur eigenaren om bij het ontwerp van verbonden partijen de gezamenlijke inhoudelijke opgaven centraal te stellen. Daarnaast geeft de studiegroep aan dat de mensen in het openbaar bestuur het verschil maken, en dus niet de structuur. Langs deze lijn komen wij ook tot een aantal ontwerpprincipes voor verbonden partijen, waarin democratische legitimiteit gewaarborgd kan worden.

Bij de (be)sturing en de rolopvatting van de verschillende actoren ten aanzien van verbonden partijen, is het van belang rekening te houden met het type taak van de VP. Een overheidsorganisatie kan verschillende rollen hebben (en heeft doorgaans meerdere rollen / typen taken tegelijkertijd), zoals wordt weergegeven in onderstaande tabel:

	Burgerrol	Overheidsrol	Belang van de burger
1	Kiezer	Bestuurder	Zich vertegenwoordigd weten in belangen en wensen bij politieke keuzes
2	Klant	Dienstverlener	Goede dienstverlening
3	Onderdaan	Vergunningverlener/ Handhaver	Veiligheid en rechtmatigheid; zekerheid en duidelijkheid hebben over rechten en plichten
4	Inwoner (gebruiker openbare voorzieningen)	Beheerder openbare voorzieningen	Openbare voorzieningen als wegen, rioleringen, verbindingen, plantsoenen; kortom infrastructuur
5	Partner en gebruiker van maatschappelijke voorzieningen	Partner/ontwikkelaar	Voorzieningen op gebied van wonen, sport, recreatie, cultuur, welzijn, onderwijs, zorg, handel en industrie, ...
6	Partner openbare voorzieningen	Partner/ontwikkelaar	Goede openbare voorzieningen
7	Belastingbetaler	Belastinginnehmer	Efficiënte publieke organisatie

Elk van deze rollen en belangen vragen iets anders van de democratisch gelegitimeerde instituties. Dit geldt ook wanneer taken worden belegd in een VP. Wanneer een VP een politiek-bestuurlijke taak heeft (bijvoorbeeld beleidsvormende, verordenende taken en een afweging van een specifiek tegen een algemeen belang), ligt het voor de hand om de volksvertegenwoordiging een grote rol te geven in de agendasetting en kaderstelling, of een rol in het bestuur. Als dit niet wordt gedaan dan ontstaat in deze VP-en eerder een spanning met democratische legitimiteit, omdat bestuurlijke taken verder van de volksvertegenwoordiging komen te staan.

De rollen partner en ontwikkelaar van maatschappelijke en openbare voorzieningen kunnen ook vrij beleidsrijk zijn en staan dicht bij de burger. Daarom is ook bij deze rollen een grote rol voor de volksvertegenwoordiging noodzakelijk, eventueel in combinatie met vormen van directe democratie. De rol van de overheid als dienstverlener raakt direct de burger, maar is minder beleidsrijk dan de voorgaande rollen, waardoor hier de rol voor de volksvertegenwoordiging wat beperkter kan zijn. De rollen van vergunningverlener en handhaver en die van belastinginnehmer zijn in principe minder beleidsrijk en veranderlijk, waardoor deze zich meer lenen een grote bestuurlijke taak in plaats van een directe rol voor de volksvertegenwoordiging.

In de uitoefening van bovenstaande rollen kan de overheid nog verschillende keuzes maken. Zij kan het "direct" zelf doen of in oplopende mate bij anderen leggen of laten. Verder is het belangrijk politiek een keuze te maken voor de mate waarin zij zich laat aanspreken op de maatschappelijke effecten (voor zover die keuze niet al maatschappelijk of wettelijk bepaald is). De eerste keuze gaat dus over de mate waarin de overheid invloed uitoefent op de keten of het netwerk in een bepaald beleidsveld. De tweede keuze gaat over de mate van verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke effecten van een bepaald beleid Dit leidt tot verschillende rolinvullingen, die worden samengevat in onderstaande matrix:

Verantwoordelijkheid voor maatschappelijke effecten

		→					
		Direct	(In)direct	Systeem (Meta)	Mede	Politiek aanspreekbaar	Geen
Invloed op keten/ netwerk	Direct	Zelf Presterend Uitvoerend					
	(In)direct		Opdracht - gevend				
	Voorwaarden schepend / stellend			Regisserend			
	Gedeeld Faciliterend				Coproducent		
	Communicatief					Partner Netwerker	
	Geen						Markt Privaat
	Geen						

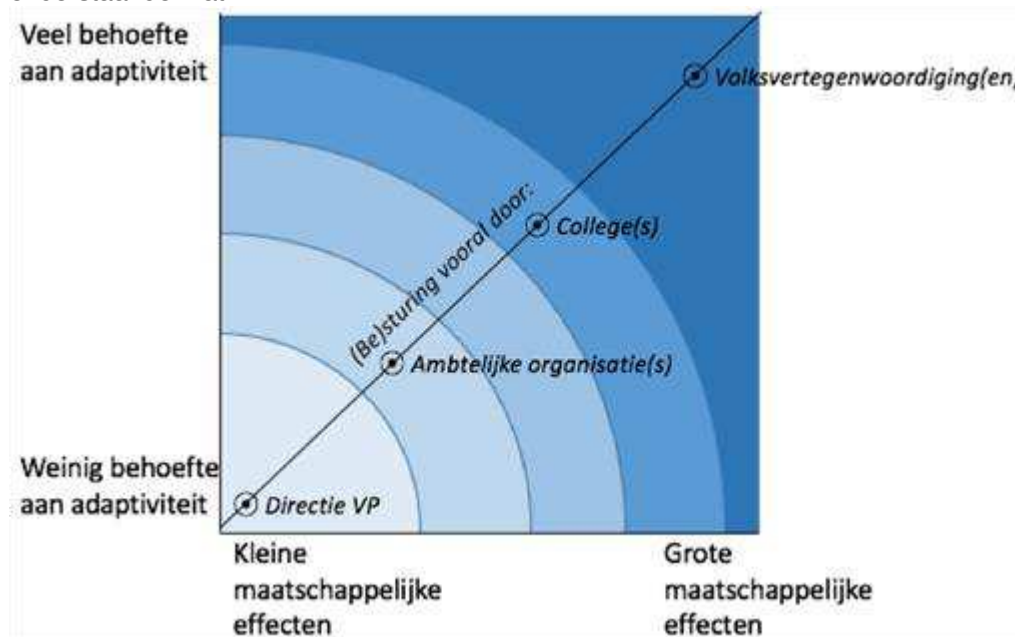
Wanneer een overheidsorganisatie bijvoorbeeld direct verantwoordelijk is voor de effecten van een taak (zoals een wettelijke taak omtrent het afgeven van paspoorten), en ook een directe invloed heeft op de keten of het netwerk, ligt het voor de hand om de taak zelf uit te voeren. Bij deze taken spelen kaderstelling en democratische controle een grote rol. Wanneer een overheid verantwoordelijk is voor het functioneren van het systeem en slechts een voorwaardenscheppende invloed heeft, ofwel samenhang moet brengen in een veld met meerdere spelers, is een regisserende rol waarschijnlijk. De volksvertegenwoordiging zal binnen het door haar, samen met de stakeholders, gedefinieerde systeem ruimte moeten bieden aan deze stakeholders. Bij het ontwerpen van het systeem heeft zij de mogelijkheid passende kaders te stellen. Wanneer de overheid niet verantwoordelijk is voor de effecten, en ook geen taak heeft in de uitvoering, kan de taak worden overgelaten aan de markt. Het type taak van een VP en de rol opvatting die hieruit voortvloeit, dienen een grote invloed te hebben op hoe de VP wordt ingericht: wat is de verantwoordelijkheid en ruimte voor burgers zelf, welke rollen pakken algemeen en dagelijks bestuur en welk mandaat wordt aan de VP meegegeven? Je kan bijvoorbeeld een GR recreatiegebied de plicht meegeven bij de ontwikkeling van het gebied burgers op een bepaalde zorgvuldige manier door middel van inspraak te betrekken.

Maatschappelijke impact en gewenste adaptiviteit bepalen vormgeving democratie

Niet bij elke verbonden partij dient de doorvertaling van de democratische principes dezelfde te zijn. Het belang van democratische legitimiteit in de VP-en hangt vooral af van hoe groot de maatschappelijke effecten van het handelen van de VP zijn en van de mate waarin behoefte bestaat aan adaptiviteit.^[9] Bij de maatschappelijke effecten gaat het om de mate waarin burgers (direct) geraakt worden door de VP en in hun vrijheid beperkt of juist versterkt.^[10] Wanneer de maatschappelijke effecten groot zijn, zal de eigenaar van de VP meer direct willen sturen en zullen burgers meer actieve sturing en controle door de volksvertegenwoordiging verlangen. De behoefte aan adaptiviteit hangt af van de noodzaak om als VP aansluiting te (blijven) zoeken bij een veranderende context binnen het gegeven mandaat. In een beweeglijke omgeving waarin dat mandaat zelf onder druk staat, zal de volksvertegenwoordiging vanuit haar kaderstellende en controlerende rol meer willen kunnen (bij)sturen.

Wanneer het handelen van de VP grote maatschappelijke effecten in een beweeglijke context (bijvoorbeeld in het sociaal domein) moet realiseren, bestaat meer behoefte aan directe invloed van de volksvertegenwoordigers^[11] op de werking van het systeem zelf en is het zaak de governance hierop in te richten. Wordt dit niet adequaat geregeld, terwijl de maatschappelijke effecten van het handelen van de VP groot zijn, dan wordt een gebrek aan democratische kwaliteit ervaren. Wanneer

het handelen van een VP echter een relatief klein direct maatschappelijk effect heeft en de VP opereert in een stabiele omgeving (bijvoorbeeld een ICT-samenwerking), kan deze dus meer voorspelbaar handelen. In deze gevallen kunnen meer taken door de volksvertegenwoordigers gemandateerd worden aan de directie van de VP. Immers de aspecten van die taken waarover de volksvertegenwoordigers willen gaan, zijn voldoende vooraf in kaderstelling (mandatering) te vatten. Daarmee kan de democratische legitimiteit voldoende worden geborgd, ook al staat de volksvertegenwoordiging wat verder van de dagelijkse besturing af.. In deze gevallen geeft de volksvertegenwoordiging op efficiënte wijze uitvoering aan haar wettelijke taken en kan de burger zich door adequate kaderstelling vooraf, voldoende goed gehoord weten. Dit wordt geïllustreerd in onderstaande matrix:



5. Concluderend

Om de democratische legitimiteit van VP-en te verhogen zijn er mogelijkheden die verder gaan dan de mogelijkheden die nu vanuit het Huis van Thorbecke worden benut, en die een oplossing bieden voor de democratische problemen die veel gemeenteraden tegenkomen. Het is belangrijk dat deze mogelijkheden meer benut gaan worden. Wat daarvoor de meest geschikte veranderstrategie is nog onduidelijk. Wel is het van belang om een gesprek te voeren over de vormen van democratie in een VP. Het gaat er om heldere afspraken te maken over de wijze waarop de aansturing plaatsvindt en hoe bijvoorbeeld tussentijds bijgestuurd kan worden. Dat zal institutioneel moeten worden vastgelegd. De nota verbonden partijen biedt overheden de plek om principiële denklijnen daarover te verankeren. Auteurs:

Harry ter Braak is werkzaam bij WagenaarHoes Organisatieadvies en gastdocent bij de Vrije Universiteit Amsterdam

Erik Koopman is werkzaam bij WagenaarHoes Organisatieadvies

Alinda van Bruggen is werkzaam bij WagenaarHoes Organisatieadvies

Dit artikel is te lezen in het Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control (TPC), nr. 5 van 2017.

[1] Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waar een overheidsorgaan een bestuurlijk én een financieel belang in heeft. Een bestuurlijk belang wil zeggen dat het overheidsorgaan stemrecht heeft en/of in het bestuur vertegenwoordigd wordt. Een financieel

belang betekent dat het overheidsorgaan financieel aansprakelijk is bij faillissement van de verbonden partij of als de partij haar verplichtingen niet nakomt.

[2] Zie: Ter Braak, H. & Wiertz, E., 'Verbonden partijen: toekomstvast besturen', Tijdschrift voor Public Governance, audit & control, jrg. 13, nr. 3, 2015; en Ter Braak, H., Koopman, E. & Van 't Zelfde, P. 'Verbonden partijen en waterschappen', in: Tijdschrift voor Public Governance, audit & control, jrg. 14, nr. 6, 2016.

[3] Zie onder andere Van Poelje, G.A. (1931). Osmose: een aantekening over het elkaar doordringen van de beginselen van openbaar bestuur en particulier beheer. Hierin spreekt van Poelje over 'het verbijsterende beeld van de veelheid en veelvormigheid van bijzondere organen, welke de moderne staat tot vervulling van zijn taak behoeft'.

[4] Vereniging van Griffiers. (2015). Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers.

[5] Commissie Scholten. (2004). Advies Lange termijn afspraken bestuurlijke organisatie Drechtsteden.

[6] Raad van State. (2017). Jaarverslag Raad van State 2016.

[7] Zie noot 7

[8] Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), Maak Verschil.

[9] VGS/VB/Huis van de Democratie (eds.) (2008). Veerkracht en democratie. Dordrecht.

Zie ook Paardekooper, C. & Ter Braak, H. (2014). De bestuurlijke organisatie van Nederland: spanningsvelden en veranderstrategieën. Bestuurskunde, 23(1), 41-50.

[10] Montesquieu, Ch(2008) Over de geest van de wetten, Amsterdam Boom

[11]Ervan uitgaande dat de volksvertegenwoordiging haar vertegenwoordigende rol adequaat