

INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING IN NIEUW PERSPECTIEF

Laurens Zwaan

Intergemeentelijke samenwerking komt al zolang voor als er gemeenten zijn. De geschiedenis van intergemeentelijke samenwerking kenmerkt zich vooral door twee tendensen. Enerzijds is er de rijksoverheid, die de intergemeentelijke samenwerking probeert te reguleren. Vooral de (democratische) controle op samenwerkingsverbanden en het voorkomen van een vierde bestuurslaag zijn daarbij de achterliggende doeleinden. Anderzijds zijn er de gemeenten die actief samenwerking zoeken, deels als antwoord op gemeenteverstijgende (regionale) vraagstukken, maar vooral als verdediging tegen dreigende herindeling. De laatste paar jaren zien wij een nieuwe impuls in de aandacht voor samenwerking en lijkt in de discussie rond samenwerking ruimte zich af te tekenen voor nieuwe richtingen.

Beknopt historisch overzicht

Tot 1931 is de rijksbemoening met intergemeentelijke samenwerking nog beperkt. In de gemeentewet van 1851 wordt samenwerking tussen gemeenten voor het eerst geregeld, in twee artikelen en heel summier. In 1855 werd een beperking aangebracht in de toegelaten vormen van gemeenschappelijke regeling. Met name rond wegen werden echter oogluikend commissies van beheer toegelaten, waarvan de bevoegdheden niet in overeenstemming waren met de formele regeringsopvatting ¹⁾. Daarnaast zochten gemeenten hun heil in privaatrechtelijke constructies zoals de NV of de vereniging ²⁾. Deze privaatrechtelijke constructies richtten zich vooral op het aanbieden van externe diensten die een gemeenteoverschrijdende aanpak vragen (tramlijnen, waterleiding, elektra, telefoon etc.). Struycken constateert al in 1912 dat samenwerking, naast het aanpakken van gebiedsoverstijgende vraagstukken, vooral wordt gezocht als middel om dreigende herindeling te keren. ³⁾

In de eerste decennia van de twintigste eeuw nam de behoefte aan samenwerking toe, met name 'waar meer en meer belangen regeling voor grootter territoir dan dat van de enkele gemeente gingen eischen' ⁴⁾. In de gemeentewet van 1931 werden de twee artikelen dan ook vervangen door achttien nieuwe artikelen. Hierin werd gepoogd om meer greep te krijgen op intergemeentelijke samenwerking en dit terug in het publieke domein te trekken. De mogelijkheid om samenwerking publiekrechtelijk te organiseren werd vergroot, terwijl privaatrechtelijke vormen grotendeels werden verboden. Ook kreeg de Kroon de bevoegdheid om gemeentebesturen te dwingen tot samenwerking.

Na de Tweede Wereldoorlog ontstond discussie over de inrichting van het lokaal bestuur. De Commissie Koelman, ingesteld door de minister van Binnenlandse Zaken, concludeerde in 1947 dat oorspronkelijke samenwerkingsvormen niet langer voldeden zodra er sprake was van een complex belang. Voorstellen om nieuwe bestuursvormen in het leven te roepen kregen weinig bijval in de Tweede Kamer uit vrees voor het ontstaan van een nieuwe vierde bestuurslaag. Wel leidden de discussies in 1950 tot de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), waarin de samenwerking tussen verschillende gemeenten werd geregeld. De wet voorzag zowel in vrijwillige als in gedwongen samenwerking.

In de praktijk bleek ook de Wgr van 1950 tekortkomingen te vertonen en kritiek te krijgen ⁵⁾. Het democratisch gehalte van de samenwerking was onvoldoende geborgd. De wet bood het gemeentebestuur de mogelijkheid om met wisselende partners samenwerkingsverbanden aan te gaan, hetgeen resulteerde in een ondoorzichtige wirwar van regelingen. De intergemeentelijke samenwerking als verlengd bestuur was onvoldoende in de wet gewaarborgd, waarbij onduidelijkheid ontstond over

wie politiek verantwoordelijk was voor het beleid van het samenwerkingsverband. De wet bood onvoldoende middelen om de neiging tot het vormen van een vierde bestuurslaag tegen te gaan. Ten slotte bemoeilijkte de wet een integraal samenhangend beleid door de bepaling dat een regeling alleen 'bepaalde' belangen kon behartigen.

Inmiddels ging de discussie over de inrichting van het lokaal en bovenlokaal bestuur onverminderd door. Met name vanuit de ruimtelijke hoek, waarin een lokale benadering al snel te beperkt is, werd de discussie over bovenlokale aanpak en bestuursstructuren aangejaagd. Zowel de Eerste als de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1960 respectievelijk 1966) zijn hier sprekende voorbeelden van. In discussies over de inrichting van het bestuur verzet de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zich telkens tegen de vorming van een vierde bestuurslaag en geeft de voorkeur aan samenwerkingsvormen als vorm van verlengd lokaal bestuur. Diverse soms ingrijpende voorstellen en (regerings)plannen uit de jaren zestig en zeventig met betrekking tot gewestvorming, bestuursrayons, gewijzigde provinciale indeling e.d. strandden op bezwaren vanuit de Tweede Kamer. Uiteindelijk zou dit leiden tot de herziene Wgr van 1985, waarin het accent werd gelegd op intergemeentelijke samenwerking als verlengd lokaal bestuur en het voorkomen van een zelfstandige bestuurslaag tussen gemeenten en provincie. Ook beoogt de wet het grillige patroon van gemeenschappelijke regelingen dat na 1950 was ontstaan te ordenen, onder meer door het definiëren van Wgr gebieden. Ten slotte beoogt de wet de rol van provincies bij intergemeentelijke samenwerking te versterken en het democratisch gehalte te vergroten via de plicht van openbaarheid en openheid.⁶⁾

De nadruk in de discussie over intergemeentelijke samenwerking tot en met de Wgr van 1985 ligt op gebiedsoverstijgende problemen en belangen. Wij zien dan ook dat discussies over ruimtelijke planning een belangrijke plaats innemen in het kijken naar gebiedsoverstijgende samenwerking. Voordelen van meer bedrijfsmatige aard, zoals het verminderen van kwetsbaarheid bij kleine gemeenten, het vergroten van kwaliteit door bundeling van krachten en het verminderen van kosten door opschaling worden van tijd tot tijd wel aangekaart, maar

krijgen in het nadenken over samenwerking zelden de nadruk.

In de periode volgend op de nieuwe Wgr ontstaat een toename in de omvang van het takenpakket van Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, met name wat betreft de bedrijfsmatig uitvoerende taken op de gebieden regionale gezondheidszorg (incl. ambulance en Centrale Post Ambulance (CPA)), regionale brandweer, regionale welzijnstaken, onderwijsbegeleiding, afvalverwijdering (incl. stortplaatsbeheer), historisch archief, milieu.⁷⁾

Een nieuwe eeuw, een nieuw geluid?

In de eerste jaren van deze eeuw zien wij voor het eerst op grotere schaal belangstelling ontstaan voor de gemeenschappelijke organisatie van interne taken. Daarnaast ontstaan discussies rond concepten om grote delen zoniet vrijwel het gehele ambtelijke apparaat voor meerdere gemeenten te delen, waarbij de gemeente alleen bestuurlijk een autonome eenheid blijft met een hele kleine groep bestuurlijk-strategisch beleidsadviseurs, die tevens de opdrachtgeverrol naar het gedeelde ambtelijke apparaat vervullen.

In 2002 introduceert professor Elzinga het concept van de federatiegemeente als mogelijkheid om doelmatigheid te vergroten met behoud van politieke gemeenschappen.⁸⁾ Kern van het idee is dat een aantal gemeenten belangrijke delen van hun taken, zoals vergunningverlening, onderwijs, voorzieningen en diensten onderbrengen bij één gemeenschappelijke dienst. Professor Korsten voert dit concept nog een stapje verder in zijn voorstel voor het SETA (Samen en toch apart) model.⁹⁾ Hij pleit voor een facilitaire dienst waar een aantal gemeenten het grootste deel van hun ambtelijke capaciteit in onderbrengen en delen. De deelnemende gemeenten houden zelf alleen een minimale secretarie over, die het bestuur strategisch adviseert en het opdrachtgeverschap aan het facilitair bedrijf verzorgt. Ook Korsten zet dit concept neer als optie om politiek en bestuurlijk kleinschalige gemeenschappen te kunnen behouden die toch doelmatig kunnen blijven opereren in een

steeds complexere maatschappij die steeds hogere eisen stelt aan het ambtelijk apparaat. Ontwikkelingen die in toenemende mate kleinere gemeenten over het hoofd groeien zijn volgens Korsten onder meer europeanisering, juridisering, digitalisering, multiculturalisering, dualisering, meer interactieve beleidsvorming, mondiger burgers en intern de noodzaak tot professioneel HRM-beleid.

Net als in de vorige eeuw klinkt hier de roep om samenwerking als alternatief voor herindeling in door. De modellen van Elzinga en Korsten zijn tot op heden vooral theoretisch. Tot op heden zijn er geen gemeenten in Nederland die een dermate vergaande samenvoeging van hun ambtelijke apparaat hebben gerealiseerd. Hoewel hun modellen belangrijke aandacht geven aan organisatorische overwegingen voor samenwerking (kwaliteitsvergroting, kostenreductie e.d.) is hun vertrekpunt toch nog vooral in bestuurlijke overwegingen (behoud van bestuurlijke kleinschaligheid) gelegen.

De laatste paar jaren zijn echter op deelgebieden wel diverse experimenten opgestart voor samenwerking, waarbij vooral organisatorische overwegingen als doelmatigheid, efficiency en kwaliteit voorop staan. Hierin zien wij voor het eerst op grotere schaal aandacht voor het gezamenlijk organiseren van interne diensten.

Samenwerking Utrecht–West

Een illustratief voorbeeld van de nieuwe belangstelling voor samenwerking op ondersteunende processen is het nieuwe Samenwerkingsgebied Utrecht–West.¹⁰⁾ Opvallend is dat de regeling naast drie inhoudelijke commissies (RO, Bestuur & veiligheid, Maatschappelijke zorg) een commissie Bedrijfsvoering kent, waarin de gemeentesecretarissen als portefeuillehouder optreden. Dit overleg verkent samenwerkingsmogelijkheden op het terrein van bedrijfsvoering, waaronder ICT, financiën en belastingen, personeelszaken, organisatiezaken, centrale inkoop, en planning & control.

Dergelijke initiatieven worden sinds 16 april 2002 actief gestimuleerd en gevolgd door de Commissie Innovatie openbaar bestuur, onder de naam InAxis. Wij zien duidelijk een zoektocht naar nieuwe terreinen en nieuwe vormen van intergemeentelijke samenwerking.¹¹⁾ Nieuw

is met name de aandacht voor samenwerking op ondersteunende processen, zoals ICT, HRM en inkoop, waar in het verleden vooral samenwerking werd gezocht op inhoudelijke thema's. Deze ontwikkeling past ook in de uitbreiding van gemeenschappelijke behartiging van gemeenschappelijke (regionale) belangen naar samenwerking gericht op doelmatigheid, efficiency en kwaliteit.

Gezamenlijke inkoop Drechtsteden¹²⁾

De Drechtsteden hebben hun inkoop gezamenlijk georganiseerd in de vorm van een gemeenschappelijke aanbestedingsprocedure waarin per terrein 'preferred suppliers' zijn geselecteerd en collectieve voorwaarden zijn overeengekomen.

De samenwerking op ondersteunende processen kan ook worden gezien in het licht van een toenemende belangstelling voor zogenaamde 'shared service center' (SSC) concepten, die ook in de private sector sterk in opkomst zijn.¹³⁾ InAxis beschrijft (naast mengvormen) vier varianten van shared services in gemeenteland.¹⁴⁾ De lichtste daarvan is het netwerkconcept, waarbij ambtenaren in hun eigen organisatie werkzaam blijven, maar op een aantal terreinen gezamenlijk opereren. Feitelijk is dit nog geen echt voorbeeld van shared services. Samenwerking Utrecht–West is een voorbeeld van een netwerkconcept.

Het tweede model is het centrumconcept, waarbij enkele gemeenten één of meer diensten bij één centrumgemeente afnemen.

Inkoopcentrale Moerdijk

De gemeente Moerdijk heeft eind jaren negentig haar inkoopfunctie sterk geprofessionaliseerd en het initiatief genomen om regionaal in te gaan kopen, waarbij omliggende gemeenten gebruik konden maken van de inkoopfunctie van Moerdijk. Inmiddels is de gemeenschappelijke inkoop voor de inmiddels zeventien deelnemende gemeenten¹⁵⁾ (en twee waterschappen)¹⁶⁾ ondergebracht in de Stichting Inkoop Bureau West–Brabant.

Het derde model is het matrixconcept, waarbij elk van de deelnemende gemeenten een terrein verzorgt. Gemeente één verzorgt bijvoorbeeld de P&O diensten voor alle deelnemende

gemeenten, gemeente twee neemt de ICT diensten voor haar rekening, gemeente drie Bouw- en woningtoezicht en zo voorts.

K5

Het matrixconcept wordt ook wel het K5 concept genoemd naar de vijf gemeenten uit de Krimpenerwaard,¹⁷⁾ die in 2001 een samenwerking overeenkwamen. Elke gemeente fungeert voor één aandachtsgebied als centrumgemeente. De K5 gemeenten zijn gestart met de terreinen automatisering, belastingen, onderwijs, personeelszaken en sociale zaken, maar laten ruimte om hier terreinen aan toe te voegen. Automatisering en personeelszaken zijn duidelijk interne ondersteunende processen. Belastingen, onderwijs en sociale zaken zijn extern gerichte processen, maar hebben in hoge mate een uitvoerende component. De beleidsaspecten van deze drie terreinen worden aangestuurd door een bestuurscommissie. Hier vertoont het K5 model kenmerken van verlengd lokaal bestuur, waarbij sprake is van gemeenschappelijk beleid.

Het vierde model is een afzonderlijk shared service center waarin diensten en ambtenaren van één of meer taakvelden worden ondergebracht in één gemeenschappelijke organisatie.

Friese gemeenten

Zes Friese gemeenten hebben rond 2000 het initiatief genomen om te komen tot een gemeenschappelijke ICT organisatie. Hiertoe hebben zij in 2002 een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam opgericht. Deze zelfstandige organisatie is gevestigd in een apart kantoor van waaruit de deelnemende gemeenten worden bediend, onder meer middels een centrale servicedesk.

Na het verschijnen van de inventarisatie van InAxis medio 2004 zijn al weer nieuwe initiatieven opgestart. Recent onderzoek door Leeuwendaal onder gemeenten wijst uit dat 44% van de gemeenten gebruik maakt van SSC concepten of dit in voorbereiding heeft. De top vijf van taakvelden die de ondervraagden (burgemeesters) geschikt achten voor SSC zijn Inkoop, Juridische Zaken, Sociale Dienst, ICT en P&O.

Dit soort samenwerkingsvormen zal ongetwijfeld verder bijdragen tot een betere en goedkopere dienstverlening van de lokale overheid. De noodzaak tot bezuiniging van de laatste paar jaar is ongetwijfeld een belangrijke prikkel die mede de toegenomen belangstelling bij gemeenten voor nieuwe samenwerkingsvormen verklaart.

De vraag is hoe ver de samenwerking kan gaan. Zullen deze samenwerkingsvormen verder uitbreiden totdat feitelijk het ideaal van Korsten van de SETA gemeente wordt bereikt? Waarschijnlijk lijkt dit niet. Gezamenlijke beleidsvoorbereiding op ambtelijk niveau met behoud van bestuurlijke autonomie is in de praktijk moeilijk. In wezen geeft de gemeente een kerntaak uit handen. Het is ook de vraag om ambtenaren in staat zullen zijn op hetzelfde beleidsterrein verschillende, mogelijk zelfs tegengestelde beleidsconcepten per klant te ontwikkelen. Ervaring leert dat shared service concepten niet alleen pas goed werken bij een zekere mate van standaardisatie, maar daar ook toe dwingen.

(In het eerder beschreven K5 concept zien wij ook dat de samenwerking op de niet strikt ondersteunende processen het karakter krijgt van verlengd lokaal bestuur, waarbij een gemeenschappelijk beleid wordt gevoerd.) Niet voor niets gaan shared service theorieën uit van een scheiding tussen de te delen ondersteunende processen en de in eigen beheer te houden kerntaken.

Waarschijnlijker is een toekomst waarin flexibele allianties tot stand komen, al naar gelang het onderwerp. Samenwerking op ondersteunende en uitvoerende diensten heeft daarbij de meeste kans van slagen.

Noten

- ¹⁾ Struycken, A.A.H., De gemeenten en haar gebied. Eene studie over de vrijwillige en onvrijwillige samenwerking der gemeenten en de verandering van gemeentegrenzen, S. Gouda Quint, Arnhem, 1912
- ²⁾ Oppenheim, J. Het Nederlandsch gemeenterecht, bewerkt door Pot, C.W. van der, vijfde geheel herziene druk, drie delen, De Erven F. Bohn N.V., Haarlem, 1928 (deel 1 en 2) en 1932 (derde deel, supplement)
- ³⁾ Traag, J.M.E., Intergemeentelijke samenwerking. Democratie of verlengd lokaal bestuur?, proefschrift Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente, Enschede, 1993
- ⁴⁾ Duthler, I., Hilferink, J.D., De kosten van regionale samenwerking. Een vergelijkend onderzoek bij drie gewesten, deel 1, Hilferink Croonen Organisatie Adviseurs, Den Haag, 12 februari 1986
en Hilferink, J.D., De kosten van regionale samenwerking. Deel II: integratie en bundeling 1985 – 1988, deel 2, Hilferink Croonen Organisatie Adviseurs, Den Haag, september 1988
- ⁵⁾ Elzinga, D.J., 'De federatiegemeente heeft de toekomst', Binnenlands Bestuur, 5 april 2002, p. 17
- ⁶⁾ Korsten, A.F.A., cs., Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing, Open Universiteit, Heerlen, 2002
- ⁷⁾ Abcoude, Breukelen, Loenen, De Ronde Venen, Woerden, Momtfoort, Oudewater, Lopik
- ⁸⁾ Korsten, A.F.A., Schaepkens, L., Sonnenschein, L.J.M.J., Shared Services. Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten, in opdracht van InAxis, Commissie Innovatie Openbaar Bestuur, Den Haag, 2004
- ⁹⁾ Alblasterdam, Dordrecht, ,s-Gravendeel, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Slie-drecht, Zwijndrecht
- ¹⁰⁾ Strikwerda, J., Shared Service Centers. Van kostenbesparing naar waardecreatie, in opdracht van Stichting Management Studies (SMS) Den Haag, Koninklijke van Gorcum, Assen, 2003
- ¹¹⁾ Alblasterdam, Albrandswaard, Binnenmaas, Cromstrijen, ,s-Gravendeel, Korendijk, Nieuw-Lekkerland, Oud Beijerland, Schoonhoven, Strijen, Vlist
- ¹²⁾ De Groote Waard, Goeree-Overflakkee
- ¹³⁾ Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk aan den IJssel, Schoonhoven, Vlist
- ¹⁴⁾ Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Littenseradiel, Nijefurd, Wûnseradiel
- ¹⁵⁾ Sturm, M.W., Timmermans, P., 'Samenwerking op ICT-gebied: een uitkomst' in Bestuursmiddelen, 24 december 2002, pp. 21 – 23
- ¹⁶⁾ Janssen, P.S.C., Zwaan, L.J., Shared Services in gemeenten. Een onderzoek onder burgemeesters, Leeuwendaal, Rijswijk, januari 2005
- ¹⁷⁾ Zwaan, L.J., Integrale handhaving in gemeenten. Een onderzoek onder ruim 100 burgemeesters, Leeuwendaal, Rijswijk, september 2000.