



Samen anders

De Andere Overheid
de Regio West-Brabant



Leergang Professioneel Publiek Management 2005-2006

Academie West-Brabant

Peter van Boxel – John Burgs – Elly Kerstens – Barbara van Loon – Pim Wilde

VOORWOORD

In 1992 promoveerde een veelbelovend stafmedewerker van het Wetenschappelijk instituut van het CDA op een proefschrift met als titel ‘Overheidsregeling en maatschappelijke organisaties’. Tien jaar later werd deze jonge promovendus, Jan Peter Balkenende genaamd, minister-president. Het eerste kabinet Balkenende I was een te kort leven beschoren om zijn idee over hoe de verhouding tussen de overheid en de maatschappij er in de toekomst uit moet zien te verwezenlijken. Het tweede kabinet Balkenende zet wel volop in op het streven naar dit nieuwe maatschappijbeeld. ‘Meedoen, meer werk, minder regels’ zo luidt de titel van het regeerakkoord van dit kabinet, dat een krachtige overheid voorstaat, die de samenleving centraal stelt en slagvaardig optreedt. Met het Programma Andere Overheid tracht het kabinet invulling te geven aan deze visie op de veranderende rol van overheid en burger.

Onze opdracht luidt om te bezien of het Programma Andere Overheid vertaald kan worden naar een samenhangend programma voor de regio West-Brabant op basis waarvan de samenwerkende gemeenten planmatig kunnen werken aan een betere lokale overheid. Geen gemakkelijke opgave, maar wel een interessante. Dat gold overigens ook voor de rest van de leergang. Pittige vrijdagen waren het, waarbij onze docenten, elk van hen een topper op zijn vakgebied, ons meenamen in de diepte van hun ervaringswereld.

De samenwerking binnen onze werkgroep vormde overigens een goed voorbeeld van hoe de samenwerking binnen de regio West-Brabant zou moeten verlopen: prettig, constructief en opbouwend kritisch naar elkaar.

We hebben deze opdracht niet alleen volbracht. Langs deze weg willen we daarom iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan het welslagen van onze scriptie. Op de eerste plaats onze begeleiders: professor A.J. Steijn, bijzonder hoogleraar HRM in de publieke sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en Ir. J.P. Kruf, gemeentesecretaris van Roosendaal. Terwijl Bram Steijn er voortdurend op hamerde vooral de wetenschappelijke kant van het vraagstuk te belichten, drong Jack Kruf vooral aan op aandacht voor de praktische kant van het probleem. Vanuit die twee invalshoeken hebben we getracht een wetenschappelijk onderbouwde studie van het project de Andere Overheid op te zetten die tevens bruikbaar is voor de West-Brabantse praktijk.

Verder bedanken we degenen, die geheel belangeloos en op zeer korte termijn hun tijd beschikbaar stelden om bestookt te worden met een reeks van vragen over dit onderwerp: Piet Bervoets (Samenwerking Vastgoedinformatie Heffing en Waardebepaling), Rob Ferdinandus (gemeente Bergen op Zoom en Roosendaal), Hugo 't Hart (Inkoopbureau West-Brabant), Cees Martens (gemeente Etten-Leur), Herman Scholten (Projectbureau De Andere Overheid), Maarten Schurink (gemeente Dordrecht) en Harry Smits (gemeente Bergen op Zoom en Roosendaal). Bij alle gesprekken die we in de loop van de leergang en het opstellen van deze scriptie hadden, viel het ons telkens weer op hoe zeer iedereen betrokken is bij 'haar' of 'zijn' overheid. En ook hoe de overtuiging leeft dat het anders moet met die overheid. Dat gold zowel voor onze collega studenten, als ook voor de docenten, onze begeleiders en de respondenten. Wij vertrouwen er op dat deze scriptie een bescheiden bijdrage kan leveren aan het streven naar een Andere Overheid in West Brabant.

Bergen op Zoom, Etten-Leur, Halderberge, Rucphen, april 2006.

Elly Kerstens
Barbara van Loon
Peter van Boxel
John Burgs
Pim Wilde

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	3
2. Theoretisch kader	
2.1. Het Programma Andere Overheid	4
2.1.1. Inleiding	4
2.1.2. Advies Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid	5
2.1.3. Advies Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling	8
2.1.4. Hoofdlijnenakkoord Kabinet Balkenende II	9
2.1.5. Kabinetsvisie Andere Overheid	9
2.1.6. Actieprogramma Andere Overheid	9
2.1.7. Reactie Vereniging van Nederlandse gemeenten	10
2.1.8. Status Groot Project	11
2.1.9. Kritiek	11
2.1.10. Samenvatting en conclusie	12
2.2. Intergemeentelijke samenwerking	
2.2.1. Inleiding	14
2.2.2. Mogelijke voor- en nadelen van samenwerking	15
2.2.3. Motieven voor samenwerking	16
2.2.4. Vormen van samenwerking	18
2.2.4.1. Publiekrechtelijke samenwerking	19
2.2.4.2. Privaatrechtelijke samenwerking	20
2.2.4.3. Nieuwe vormen van samenwerking	21
2.2.5. Aandachtspunten	22
2.2.6. Het proces	26
2.2.7. Samenvatting en conclusie	27
2.3. Shared service center	
2.3.1 Inleiding	29
2.3.2. Wat is een shared service center	29
2.3.3. Motieven voor een shared service center	30
2.3.4. Succes- en faalfactoren	30
2.3.5. Implementatie van een shared service center	33
2.3.6. Samenvatting en conclusie	35

3.	Samenwerking in de praktijk	
3.1.	Inventarisatie samenwerkingsverbanden West-Brabant	37
3.1.1.	Inleiding	37
3.1.2.	Register gemeenschappelijke regelingen	37
3.1.3.	Financiële verantwoording BBV	37
3.1.4.	Informele samenwerkingsverbanden	38
3.2.	Resultaten interviews	38
3.2.1.	Samenvatting van de interviews	39
3.2.2.	Samenvatting en conclusie	42
4.	Conclusies en aanbevelingen	
4.1.	Samenvatting	43
4.2.	Conclusies en aanbevelingen	47
	LITERATUUR	52

INLEIDING

Het kabinet Balkenende II wil een krachtige overheid, die de samenleving centraal stelt en slagvaardig optreedt. Toenmalig minister Thom de Graaf voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft hiertoe in 2003 het Programma Andere Overheid (PAO) ontwikkeld. Het programma bestaat uit vier actielijnen, op basis waarvan de rijksoverheid kritisch naar haar eigen functioneren kijkt. Deze vier actielijnen zijn:

- het verbeteren van de dienstverlening aan de burgers,
- het minder en anders regelen,
- zich beter organiseren,
- beter samenwerken.

In het kielzog van dit rijksprogramma geven provincies en gemeenten, al dan niet onder de vlag van IPO en VNG, een lokale invulling aan het Programma Andere Overheid. Ook in onze regio zijn gemeenten druk bezig de dienstverlening aan de burgers te verbeteren, de regelgeving te verminderen en de samenwerking vorm te geven.

Ter afsluiting van de Leergang Professioneel Publiek Management van de Academie West-Brabant moeten de studenten groepsgewijs een afstudeerscriptie schrijven. Daarbij hebben zij de keuze uit een beperkt aantal onderwerpen. Wij hebben gekozen voor de volgende opdracht:

“kan het Programma Andere Overheid vertaald worden naar een samenhangend programma voor de regio op basis waarvan gemeenten – al dan niet samenwerkend – planmatig kunnen werken aan een betere overheid in West-Brabant”.

Alvorens antwoord te kunnen geven op deze centrale vraag hebben wij drie deelvragen geformuleerd:

1. Is het Programma Andere Overheid door te vertalen naar een lokaal dan wel regionaal programma?
2. Kan samenwerking tussen gemeenten een meerwaarde hebben bij de uitwerking van een programma om te komen tot een betere overheid in West-Brabant?
3. Kan een shared service center in deze samenwerking een functie vervullen?

Voor dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van een aantal bronnen. Allereerst hebben we gebruik gemaakt van (voornamelijk recente) literatuur. In eerste instantie hebben wij onderzocht wat het Programma Andere Overheid voor ogen heeft en of dit project ook geschikt is voor het lokale en regionale niveau. Daarnaast hebben we onderzocht of samenwerking voordelen kan opleveren om de doelstelling van het Programma Andere Overheid op het lokale en regionale niveau te realiseren. Meer specifiek zijn wij hierbij ingegaan op het samenwer-

kingsconcept shared service center en in hoeverre dit concept, dat binnen het bedrijfsleven en de rijksoverheid thans veelvuldig wordt toegepast, ook toepasbaar is binnen de gemeentelijke en regionale overheid.

Daarnaast hebben wij, aan de hand van een inventarisatie in de regio onderzoek gedaan naar de verschillende samenwerkingsvormen. Tot slot hebben wij een aantal sleutelfiguren op het gebied van intergemeentelijke samenwerking geïnterviewd aan de hand van gestructureerde vragenlijsten. Via deze interviews hebben wij inzicht gekregen in de visie van een aantal deskundigen op intergemeentelijke samenwerking. Daarbij hebben we vooral gekeken naar de succes- en faalfactoren voor samenwerking.

In hoofdstuk 2 beschrijven wij het theoretisch kader van het Programma Andere Overheid, de diverse vormen van samenwerking en tot slot het samenwerkingsconcept van het shared service center. In hoofdstuk 3 komt de praktijk aan de orde met een inventarisatie van de samenwerkingsvormen binnen de regio. Ook beschrijven wij het beeld dat wij uit de interviews hebben gekregen ten aanzien van samenwerking. In hoofdstuk 4 formuleren wij aan de hand van een viertal stellingen conclusies en aanbevelingen. Tot slot beantwoorden wij de centrale vraag van onze opdracht of het Programma Andere Overheid vertaald kan worden naar een samenhangend programma voor de regio West-Brabant op basis waarvan gemeenten –al dan niet samenwerkend – planmatig kunnen werken aan een betere overheid in de regio.

2. HET THEORETISCHE KADER

2.1. De Andere Overheid

2.1.1. Inleiding

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag of het Programma Andere Overheid vertaald kan worden naar de regio, is het van belang inzicht te krijgen in de achterliggende gedachte bij dit programma. Het Programma Andere Overheid spreekt zich namelijk uit over de wijze waarop de overheid haar rol en die van de burger ziet. Die rol verandert in de loop der tijd, afhankelijk van de omstandigheden waaronder de overheid en de burger optreden.

Als we ons beperken tot de vorige eeuw speelde de overheid een actieve rol bij de wederopbouw na de verwoestingen van de Tweede Wereldoorlog. De daarop volgende explosieve groei van de welvaart bood gunstige condities voor de uitbouw van een verzorgingsstaat. Hierin vervulde de overheid, in tegenstelling tot de teruggetrokken rol die zij in de nachtwakersstaat van de negentiende en begin twintigste eeuw vervulde, een actieve rol. Daardoor namen de taken van het openbaar bestuur in enkele jaren enorm toe¹.

De oliecrises begin jaren zeventig van de vorige eeuw en de daarop volgende economische crisis maakte een einde aan de onbeperkte groei van de overheid. Groei maakte plaats voor selectieve krimp². De in de jaren zestig en zeventig zo zorgvuldig opgebouwde verzorgingsstaat werd geleidelijk onbetaalbaar.

De jaren tachtig stonden daarom in het teken van forse bezuinigingen op de overheidsuitgaven: in het verhullende jargon van die tijd ook wel aangeduid als inkrimpen of ombuigen. Het geloof in de maakbare samenleving van de jaren zestig en zeventig maakte plaats voor dat van de zelfregulering van de samenleving en de markt. De terugtrekkende overheid was het nieuwe devies.

In de bestuurskunde worden in de jaren tachtig en negentig opvattingen populair die bekend zouden worden als New Public Management (NPM). NPM grijpt terug op het liberale gedachtegoed en legt grote nadruk op de regulerende kracht van de markt. De overheid moet initiatieven nemen, ondernemend opereren en oog hebben voor de burger als klant. Bedrijfsmatig werken, deregulering, efficiency en marktwerking zijn sleutelbegrippen uit die tijd.

De kritiek op NPM stelt dat deze stroming zich wel erg richt op zaken die fout gaan bij de overheid en te weinig op zaken die goed gaan. Bovendien blijkt het

¹ Oog voor openbaar bestuur, een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde door prof.dr. Nico Nelissen, dr. Peter de Goede en prof.dr. Mark van Twist, Reed Business Information bv, 's-Gravenhage (2004), p. 297.

² Zie Oog voor openbaar bestuur, p. 297

toch moeilijk te zijn oplossingen uit het bedrijfsleven toe te passen op de publieke sector: de overheid is immers geen bedrijf. Naast efficiency en effectiviteit blijken ook zaken als het democratisch gehalte en de rechtsstatelijkheid van belang³. In de jaren tachtig stonden markt en bedrijfsleven nog ten voorbeeld aan de overheid en ging de discussie vooral over de vraag waar de grens tussen markt en overheid getrokken moet worden. In de jaren negentig komt de verwevenheid van overheid, semi-overheid en bedrijfsleven in complexe netwerken, ook wel civil society genoemd, centraal te staan. De klassieke visie op sturing, waarbij de overheid wordt gezien als een actief besturend subject en de burger als een passief bestuurd object wordt losgelaten. Er volgt een erkenning van wederzijds sturen en gestuurd worden⁴. De overheid blijkt niet langer in staat om de belangrijke kwesties, waarvoor de samenleving zich gesteld ziet, op te lossen. Daarom wordt een beroep gedaan op de burgers om naar vermogen en draagkracht bij te dragen. In deze visie is de emancipatie van de burger onvoltooid gebleven. De welvaartsstaat heeft bijgedragen aan een ongekende toename in welvaart en welzijn en het aantal goed opgeleide, zelfbewuste en mondige burgers is toegenomen. Dat heeft echter onvoldoende geleid tot het besef van bijbehorende plichten en eigen verantwoordelijkheden. De roep om een herdefiniëring van de relatie overheid-civil society komt voort uit de wens van overheidszijde om de burger meer eigen verantwoordelijkheid te geven⁵.

2.1.2. Advies WRR

Op 29 oktober 2002 biedt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zijn rapport “De toekomst van de nationale rechtsstaat”⁶ aan het toenmalige demissionaire kabinet Balkenende I aan. Bij brief van de minister president van 27 oktober 2003⁷ neemt het kabinet de standpunten van dit advies van de WRR grotendeels over.

De WRR stelt de rechtsstaat voorop. Het handelen van de overheid is gebonden aan de regels van het recht. Hierdoor wordt willekeur in de uitoefening van de staatsmacht ingeperkt. Dit draagt er toe bij dat de staat van de burgers kan verlangen dat ze zich aan de rechtsregels houdt. Democratische legitimatie in de vorm van verkiezingen versterkt deze aanspraken. Universele rechtsbeginselen, zoals onpartijdige rechtspraak en eerbiediging van de mensenrechten stellen de burger in staat concrete rechten te handhaven, zelfs tegen de wil van de overheid in. Dit negentiende eeuwse ideaalbeeld staat volgens de WRR onder druk. Daar liggen twee oorzaken aan ten grondslag: internationalisering en individualisering. Onze rechtsorde wordt al lang niet meer bepaald door de Nederlandse overheden, maar in belangrijke mate gevormd door internationale wet- en regel-

³ Zie Oog voor openbaar bestuur, p. 252

⁴ Zie Oog voor openbaar bestuur, p. 253

⁵ Zie Oog voor openbaar bestuur, p. 299

⁶ De toekomst van de nationale rechtsstaat, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 2002

⁷ Kamerstukken 2003/04, 29 279, nr. 1

geving, waarvan een belangrijk deel afkomstig is van de Europese Unie. Niet Den Haag, maar Brussel bepaalt in belangrijke mate onze rechten en plichten. Met het mondiger worden van de burgers is ook de individualisering van de samenleving toegenomen. De burger stelt steeds hogere eisen aan de overheid. De presterende overheid wordt tegenwoordig, net als andere grote organisaties, immers beoordeeld op zaken als effectiviteit, efficiency, flexibiliteit, snelheid van optreden, klantvriendelijkheid en het ontbreken van bureaucratische overlast.

De afnemende soevereiniteit van de staat enerzijds en de toegenomen mondigheid van de zelfstandige burger anderzijds leiden tot wat de WRR de beklemde rechtsstaat noemt. Aan de ene kant wordt de regelgeving steeds complexer en bureaucratischer, terwijl er aan de andere kant capaciteitsproblemen en handhavingstekorten ontstaan door de toenemende stroom van aanvragen, procedures en klachten. De burger verlangt van de overheid dat deze slagvaardig en effectief presteert, maar diezelfde overheid is door de vele aan zichzelf opgelegde voorschriften en beperkingen beperkt in haar mogelijkheden. De overheid zit kortom gevangen in haar eigen web.

Toch ziet de WRR toekomst in de nationale rechtsstaat. De belangrijkste voorwaarden voor het goed functioneren van de rechtsstaat zijn volgens de raad:

1. een effectieve rechtshandhaving, met name in de strafrechtelijke sfeer;
2. een adequaat presterende overheid;
3. een goed functionerende rechterlijke macht;
4. een levendige civil society als draagvlak;
5. voldoende vertrouwen van de bevolking in het recht.

Om aan deze voorwaarden te kunnen blijven voldoen zijn veranderingen nodig of groot onderhoud zoals de WRR het noemt. Een van de belangrijkste veranderingen die de WRR in dit verband bepleit is de invoering van nieuwe vormen van regulering, zoals het werken met open normen.

De WRR doet vervolgens, aansluitend op de hiervoor aangehaalde vijf voorwaarden voor het goed functioneren van de rechtsstaat, een aantal aanbevelingen. Zo beveelt de WRR aan de zorg voor het publieke belang niet langer uitsluitend bij de overheid te leggen, maar deze over te hevelen naar particuliere organisaties. In het kader van deze overheveling van taken bepleit de WRR de reeds aanwezige vormen van zelfregulering en zelfhandhaving te toetsen op voldoende rechtsbescherming, kwaliteitscontrole, transparantie en verantwoording. De overheid moet er daarom op toezien dat vormen van zelfhandhaving tot stand komen en in de praktijk worden gebracht. De raad beveelt aan dat de combinatie van toezicht en zelfregulering onder supervisie van de overheid tot stand komt. Zo wordt een hernieuwd beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers gedaan, waardoor de civil society een nieuwe impuls krijgt, aldus de WRR.

De WRR gaat vervolgens dieper in op het begrip civil society. Aanvankelijk had dit begrip vooral betrekking op de heropbouw van de landen achter het ijzeren gordijn na de val van de muur. In die landen ontbrak onder het communistische regime zowel het rechtsstatelijke als het sociaal-culturele element dat zo kernmerkend is voor een civil society. Het ontbrak daar nagenoeg geheel aan particuliere organisaties die het publieke belang dienden.

Het begrip civil society is in de jaren negentig vervolgens ook doorgedrongen in de westerse wereld. In West Europa had dit voornamelijk betrekking op deelname aan het vrijwilligerswerk en de samenstelling van de verzorgingsstaat. In de Angelsaksische landen ligt de nadruk bij het begrip civil society meer op vrijheidsrechten en dan vooral op de afscherming van de burger tegen de macht van de staat⁸.

De Nederlandse civil society heeft een meer politiek-maatschappelijk en sectoraal karakter en is gekoppeld aan de uitoefening van politiek aanvaarde maatschappelijke functies. Zij heeft haar wortels in de negentiende eeuwse standenmaatschappij en kwam voort uit de hogere burgerij, de kerk, de vakbeweging en de werkgeversorganisaties. Het waren met name deze maatschappelijke organisaties die zich richtten op een deel van de publieke taak. In de hoogtijdagen van de typisch Nederlandse verzorgingsstaat, zo rond de jaren zestig en zeventig, is het particulier initiatief sterk vervlochten geraakt met de overheid. Aldus ontstond een bonte verzameling van geprofessionaliseerde organisaties, met name op de beleidsterreinen zorg, onderwijs, woningbouw, welzijn en sport. De WRR duidt dit maatschappelijk middenveld aan als de civil society⁹. Volgens de WRR kent Nederland momenteel zo'n 10.000 verenigingen en stichtingen die zich op enigerlei wijze inzetten voor de publieke taak¹⁰. Vergeleken met andere landen is de participatiegraad in Nederland hoog¹¹. De ledenaantallen van maatschappelijke organisaties als Natuurmonumenten en ANWB zijn bijvoorbeeld vele malen groter dan van de klassieke organisatieverbanden als vakbeweging en politieke partij. Anderzijds zijn de leden van dergelijke organisaties veel minder actief dan die van de meer klassieke verenigingen. Het zijn min of meer consumentenorganisaties, waarvan de leden in ruil voor het betalen van contributie verwachten dat de professionele werknemers in dienst van die organisaties opkomen voor het doel waar zij sympathiek tegenover staan. Naast deze min of meer georganiseerde verbanden kent Nederland ook nog een groot informeel circuit van actiegroepen, buurt- en wijkverenigingen en dergelijke¹².

⁸ Zie WRR, p. 113

⁹ Zie WRR, p. 114

¹⁰ Zie WRR, p. 129

¹¹ Zie WRR, p. 129

¹² Zie WRR, p. 129

De civil society en overheid delen samen de publieke ruimte van waaruit maatschappelijke problemen kunnen worden opgelost. De overheid staat niet langer boven de maatschappij, maar maakt daar onderdeel van uit. De civil society wordt een erkend instrument van uitvoering van beleid. Veel beleid krijgt juist vorm in de civil society. En als het overheidsbeleid op dat terrein aan veranderingen onderhevig is wordt het politiek en maatschappelijk als bijna vanzelfsprekend beschouwd dat de civil society daar haar bijdrage aan levert. Als de overheid door de achterblijvende economie bijvoorbeeld moet bezuinigen wordt van de civil society verwacht dat deze haar steentje bijdraagt. Slaagt deze opzet dan hebben overheid en maatschappelijke instelling ‘een akkoord bereikt’ zoals dat zo mooi heet. Deze innige verhouding tussen overheid en civil society leidt er vaak toe dat besluitvormingsprocessen niet verticaal maar horizontaal verlopen. De WRR onderscheidt twee soorten factoren die bijdragen aan de horizontalisering en vervlechting tussen overheid en maatschappelijke organisaties. Enerzijds factoren aan de zijde van de overheid en anderzijds factoren aan de zijde van de maatschappelijke instellingen¹³.

Tot de factoren aan de zijde van de overheid behoren:

- Minder afstand tussen de overheid en de burger¹⁴;
- Toenemende overheidssubsidiëring¹⁵;
- Uitbreiding van de wet- en regelgeving en het staatstoezicht op de hiervoor aangehaalde beleidsvelden¹⁶;
- Ontzuiling en de opheffing van de daarmee verbonden koepelorganisaties¹⁷;
- Planning en verzelfstandiging ten aanzien van de gesubsidieerde sector¹⁸;
- Verzwakking van het legaliteitsbeginsel en de toenemende beleidsvrijheid van de departementen¹⁹;
- Geringere afhankelijkheid van de overheid als financiële bron.

Zoals hiervoor aangehaald wordt het proces van horizontalisering en voortgaande vervlechting tussen overheid en maatschappelijke organisaties daarnaast aangewakkerd door een aantal factoren vanuit de maatschappelijke organisaties.

Daarbij valt te denken aan:

- Professionalisering en schaalvergroting. Aan de medewerkers van maatschappelijke instellingen worden steeds hogere eisen gesteld. Om aan die eis te kunnen voldoen volgt schaalvergroting²⁰.
- Vergruizing (versnippering) en heterogeniteit²¹.

¹³ Zie WRR, p. 117

¹⁴ Zie WRR, p. 118

¹⁵ Zie WRR, p. 118

¹⁶ Zie WRR, p. 118

¹⁷ Zie WRR, p. 119

¹⁸ Zie WRR, p. 120

¹⁹ Zie WRR, p. 121

²⁰ Zie WRR, p. 122

- Functiedifferentiatie binnen de instellingen: afstoten van administratieve taken, oprichten van arbeidspools²².
- Maatschappelijke professionals.

De vergaande wisselwerking tussen deze factoren leidt er toe dat de van toepassing zijnde regulering niet langer exclusief afkomstig is van de overheid, maar ook van andere partijen. Daar waar de overheid zich terugtrekt van haar presterende functie geldt dat nog sterker. De WRR stelt vast dat de reguleringsmacht zo steeds meer verschuift van de overheid naar de maatschappelijke instellingen. Dit proces is momenteel al gaande, maar is in de ene sector wat verder ontwikkeld dan in de andere. Dit heeft tot gevolg dat er momenteel in een groot aantal sectoren sprake is van combinaties van overheidsregulering en zelfregulering²³. Enkel daar waar de overheid niet vertrouwt op het horizontale besluitvormingsproces handhaaft zij het klassieke hiërarchische, of verticale, model²⁴. De overheid streeft dus wel naar zelfregulering door de civil society, maar stelt daar tegelijkertijd door middel van overheidsregulering grenzen aan.

De civil society in de West-Europese, niet Angelsaksische, betekenis zou tegenwicht moeten bieden aan de negatieve gevolgen van de toenemende individualisering en internationalisering. Participatie van burgers zou aldus de democratische tekorten op moeten vullen. De georganiseerde burger is zo een factor van betekenis geworden waar de overheden en instellingen rekening mee houden en op reageren.

De hierboven beschreven horizontalisering heeft er toe geleid dat de rol van de burger in dit stelsel onduidelijk is geworden en hij moeite heeft daarin zijn weg te vinden. Door de, vaak verplichte, invoering van bijvoorbeeld medezeggenschapsraden, ouderverenigingen, patiëntenplatforms en dergelijke wordt getracht dit te ondervangen. Samengevat draagt de horizontalisering enerzijds bij tot een herwaardering van de rol van de civil society, maar anderzijds gaat horizontalisering ook gepaard met de opkomst van nieuwe spanningen en innerlijke tegenstrijdigheden: de overheid als regelgever van, maar tegelijkertijd als participant in, de civil society²⁵. Het toenemende aantal regels op het gebied van het toezicht op de maatschappelijke instellingen draagt bij aan de bureaucratisering van de verhoudingen tussen overheid en de civil society²⁶. Door de verzelfstandiging van de instellingen neemt tevens de kans toe dat de, toezicht uitoefenende of voor het betreffende beleidsveld verantwoordelijke, overheid wordt geconfronteerd met onverwachte ontwikkelingen. Denk aan afspraken waarvan de minister

²¹ Zie WRR, p. 123

²² Zie WRR, p. 124

²³ Zie WRR, p. 125

²⁴ Zie WRR, p. 115

²⁵ Zie WRR, p. 132

²⁶ Zie WRR, p. 133

niet op de hoogte was, scholen die hun geldstromen risicovol hebben belegd of verkeerd aangewende subsidies. De overheid wordt daar op aangesproken en de minister moet vervolgens verantwoording afleggen over een beleidsterrein waar hij juridisch gesproken wel, maar feitelijk niet, op aangesproken kan worden. Om dit te voorkomen zoekt de overheid vervolgens naar nog verder geperfectioneerde controlesystemen. Deze leiden op haar beurt weer tot een verdergaande bureaucratisering, enzovoorts. Uiteindelijk kan dit er toe leiden dat de civil society wordt aangetast in haar vitaliteit²⁷.

Ondanks zijn kritiek op de civil society bepleit de WRR niet de afschaffing ervan. In zijn fundamenten functioneert de civil society volgens de WRR naar behoren en vormt zij een uiting van de individuele vrijheidsrechten, zoals die in de negentiende eeuw zijn ontstaan. De vervlechting en horizontalisering die wij tegenwoordig associëren met de civil society zijn pas in de tweede helft van de twintigste eeuw ontstaan. Door middel van privatisering, ontvlechting en verzelfstandiging zou een terugkeer naar de oorsprong van de civil society in beginsel mogelijk zijn. Probleem daarbij is dat dit in de regel gebeurt op initiatief van de overheid en dus ook onder haar condities²⁸. In plaats van een terugkeer naar de situatie van voor de vervlechting van overheid en civil society acht de WRR het beter om, wat hij noemt ‘onderhoud te plegen’. De meeste aandacht vergt het niveau van de vervlechtingen. Deze dreigen namelijk een doel op zichzelf te gaan vormen. Daardoor treedt, zoals we hiervoor hebben kunnen vaststellen, een ongeremde bureaucratisering van de verhoudingen op. Dat leidt vervolgens weer tot een nog verdere uitholling van de civil society, aldus de WRR.²⁹

2.1.3. Advies RMO

Op 3 februari 2003 presenteert de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) zijn advies uit 2002 ‘Bevrijdende kaders, Sturen op verantwoordelijkheid’³⁰ aan het toen nog steeds demissionaire kabinet Balkenende I³¹. In ‘Bevrijdende kaders’ gaat de RMO in op de vraag hoe de overheid in deze tijd invulling kan geven aan zijn integrale beleidsverantwoordelijkheid. De RMO signaleert dat veel burgers, professionals en instellingen zich gevangen voelen van ingewikkelde systemen. Er zijn veel regels en instructies en bij een bepaald probleem zijn altijd veel organisaties betrokken. De oplossing voor deze, als problematisch ervaren, verschijnselen moet volgens de RMO komen uit kaderstelling en horizontalisering. Deze twee begrippen vormen de kern van de nieuwe visie op overheidssturing. Kaderstelling betekent dat de overheid zich terugtrekt op enkele kernregels. Er zijn vervolgens veel minder regels nodig, maar deze

²⁷ Zie WRR, p. 134

²⁸ Zie WRR, p. 144

²⁹ Zie WRR, p. 145

³⁰ Bevrijdende kaders, Sturen op verantwoordelijkheid door Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), Advies 24, Den Haag, 2002

³¹ Persbericht, behorende bij advies 24, RMO, Den Haag, 2003

worden dan wel gehandhaafd. In deze visie is de taak van de overheid beperkt tot het bewaken van het speelveld. Binnen dat speelveld ontstaat ruimte voor burgers en instellingen of te wel de civil society. Horizontalisering wil zeggen dat professionals en publieke instellingen zich vooral op burgers en op elkaar moeten richten en veel minder op de eisen van de overheid. De verantwoording die instellingen afleggen moet zo worden ingericht dat burgers actief betrokken raken bij het functioneren van die instellingen. Ook moeten instellingen zich meer met elkaar vergelijken op hun functioneren en prestaties. De RMO beschouwt kaderstelling en horizontalisering als een Siamese tweeling: de een kan niet zonder de ander. Kaderstelling alleen leidt slechts tot meer regels van bovenaf, terwijl horizontalisering zonder meer maar leidt tot oeverloze dialogen. Maar juist de combinatie van beide zal leiden tot een overheid die niet alleen effectiever werkt, maar ook beter gebruik maakt van talenten in de samenleving. De RMO doet ook een aantal concrete aanbevelingen³². Zo pleit hij er voor om jaarlijks een dereguleringsdag in de Tweede Kamer te organiseren waarop alle afgeschafte regels worden gepresenteerd. Verder beveelt de RMO de overheid aan om organisaties die vergelijkbare taken uitvoeren bijeen te voegen, zodat bijvoorbeeld verschillende inspecties een organisatie voor integrale handhaving vormen. Tenslotte beveelt hij aan dat de overheid meer gebruik maakt van de rivaliteit in de publieke sector: instellingen streven er dan naar zich van elkaar te onderscheiden en om in onderlinge competitie uit te blinken in kwaliteit voor burgers.

2.1.4. Hoofdlijnenakkoord

Het kabinet Balkenende II treedt op 16 mei 2003 aan. Aan de basis van dit kabinet ligt het regeer-akkoord met als titel ‘Meedoen, meer werk, minder regels’³³. Een van de doelstellingen uit dit Hoofdlijnenakkoord is enerzijds de regelzucht en bureaucratie te verminderen en anderzijds de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers en samenleving te versterken³⁴. Het kabinet stelt uitdrukkelijk dat zij dit niet alleen kan: *‘Iedereen moet meedoen’*. In de visie van het kabinet betekent meedoen: niet alles van een ander verwachten of van de overheid, maar zelf verantwoordelijkheid nemen³⁵. De overheid schiet volgens het kabinet te kort. Dat uit zich onder meer in een matige kwaliteit van de publieke dienstverlening, een grote afstand tussen overheid en burger, bureaucratie en een overdadige regelgeving. De overheid is minder doeltreffend en doelmatig dan gewenst. Een slagvaardige overheid moet zich onder meer kenmerken door minder bureaucratie en regelzucht³⁶. Het kabinet zegt toe de bestuurlijke vernieuwing en de vergroting van de kwaliteit van het openbaar bestuur met kracht ter hand te zullen nemen. Kernbegrippen zijn: verbetering van de voorbereiding

³² Zie RMO p. 51-58

³³ Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, Den Haag 16 mei 2003

³⁴ Zie Hoofdlijnenakkoord, p. 1

³⁵ Zie Hoofdlijnenakkoord, p. 1

³⁶ Zie Hoofdlijnenakkoord, p. 2

en uitvoering van overheidsbesluitvorming, effectiviteit en slagkracht. Ook kondigt het kabinet een takenoperatie aan waarin regelgeving, staand beleid en organisatie van de rijksdienst aandacht krijgen³⁷.

2.1.5. Kabinetsvisie Andere Overheid

De Kabinetsvisie Andere Overheid fungeert tevens als kabinetsstandpunt op het hiervoor aangehaalde advies van de RMO. De Kabinetsvisie Andere Overheid vormt de filosofie die ten grondslag ligt aan de veranderingen die het kabinet Balkenende II voor ogen staan. Veelvuldig valt hierin het begrip *civil society* consequent in cursief gedrukt. Hieronder verstaat het kabinet de burgers en hun organisaties. In de visie van het kabinet houdt de beoogde hervorming van rolverdeling tussen de civil society en de overheid in dat burgers meer verantwoordelijkheid moeten nemen en de overheid minder regels moet stellen. Daarbij is het noodzakelijk dat de civil society de vrijheid krijgt om zelf het goede te doen en te regelen. Het kabinet stelt dat het zich daarin gesteund voelt door het rapport 'De toekomst van de nationale rechtsstaat' van de WRR³⁸. Samengevat kunnen we stellen dat het kabinet in de Kabinetsvisie Andere Overheid de hiervoor aangehaalde adviezen van zowel de RMO als de WRR onderschrijft.

2.1.6. Actieprogramma Andere Overheid

Op 4 december 2003 presenteerde toenmalig minister Thom de Graaf voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties namens het kabinet het actieprogramma Andere Overheid. Dit programma vormt de concrete uitwerking van de kabinetsvisie over dit onderwerp. Met dit programma geeft het kabinet aan langs welke lijnen de overheid zou moeten worden gemoderniseerd. Het kabinet streeft naar een overheid die beter in staat is de grote maatschappelijke problemen adequaat aan te pakken.

Zij doet dat langs vier, wat genoemd worden, actielijnen. Het kabinet onderscheidt de volgende actielijnen:

1. De overheid gaat haar dienstverlening aan de burger verbeteren.
2. De overheid gaat minder en anders regelen.
3. De rijksoverheid gaat zichzelf beter organiseren.
4. De rijksoverheid gaat haar relaties met provincies en gemeenten vernieuwen.

Elke actielijn bevat vervolgens een concreet aantal activiteiten. Bij elke activiteit is een planning en een of meer verantwoordelijke ministeries aangegeven. Ook is per activiteit een praktijkvoorbeeld opgenomen.

Actielijn 3, de rijksoverheid gaat zichzelf beter organiseren, onderscheidt activiteiten die zijn onderverdeeld volgens een aantal primaire taken van de overheid,

³⁷ Zie Hoofdlijnenakkoord, p. 9

³⁸ Kabinetsvisie Andere Overheid, Kabinet Balkenende II, 2003, p. 2.

zoals beleidsvorming, uitvoering, toezicht en handhaving en tenslotte ondersteunende taken. De regelgeving, een andere primaire taak, komt aan bod in actielijn 2: minder en anders regelen³⁹. Het kabinet stelt dat een goede en efficiënte bedrijfsvoering een belangrijke voorwaarde vormt voor de effectieve uitvoering van de kerntaken. Verbetering van de bedrijfsvoering kan onder andere worden bereikt door bundeling van taken, bijvoorbeeld door een gemeenschappelijke bedrijfsvoering. Ter uitvoering van dat streven kondigt het kabinet aan om de personeelsregistraties en salarisadministraties van de ministeries onder te brengen in een shared service: een gebundelde uitvoering voor de gehele rijkdienst. Het is de bedoeling dit concept vervolgens ook toe te passen op andere terreinen van bedrijfsvoering van het Rijk.

Als voorbeelden noemt het kabinet: voorlichting, ICT, financiën, facilitaire diensten en de inning van bestuurlijke boetes⁴⁰. Voordat daartoe overgegaan kan worden is volgens het kabinet eerst een verdere harmonisatie nodig⁴¹. Dit project zou later de naam P-Direkt krijgen. Het kabinet stelt dat het moderniseren van de overheid een verantwoordelijkheid is voor de gehele openbare sector. Niet alleen Rijk, provincie en gemeente spelen daarin een cruciale rol, maar ook de private organisaties met een publieke rol, aldus het kabinet. De uitwerking van de beschreven activiteiten in plannen van aanpak zal in samenwerking met deze partijen plaatsvinden. Daarnaast erkent het kabinet een eigen inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de in het Programma Andere Overheid (in het Haagse jargon inmiddels afgekort tot PAO) opgenomen activiteiten. Die verantwoordelijkheid ligt bij de verschillende ministers voor zo ver de activiteiten betrekking hebben op hun beleidsterrein. Namens het kabinet is de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties belast met de algehele coördinatie⁴². Behoudens de voorbereidings- en ontwikkelkosten gaat het kabinet er van uit dat het Programma Andere Overheid budgettair neutraal verloopt. Investerings in de verschillende activiteiten moeten zichzelf terug verdienen⁴³. Uiteindelijk moet het Programma Andere Overheid leiden tot een overheid waarvan duidelijk is wat zij doet en niet doet en de prestaties levert die zij moet leveren⁴⁴.

2.1.7. VNG reactie

Al voor de definitieve vaststelling van het Programma Andere Overheid heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hierover bestuurlijk overleg gevoerd met toenmalig minister De Graaf. De VNG heeft de minister er op gewezen dat de gemeenten autonoom zijn en een eigen huishouding voeren.

³⁹ Programma Andere Overheid (PAO), Ministerie van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2003, p 22

⁴⁰Zie PAO, p. 31

⁴¹ Zie PAO, p. 32

⁴² Zie PAO, p. 39

⁴³ Zie PAO, p. 40

⁴⁴ Zie PAO, p. 41

Het kabinet kan de gemeenten daarom niet binden aan het Programma Andere Overheid. Die kritiek van de VNG heeft geleid tot enkele aanpassingen van de Nota Programma Andere Overheid. Toch blijft de VNG van mening dat in het Programma Andere Overheid de gemeenten nog te vaak als uitvoerder van rijksbeleid worden gezien. Overigens deelt de VNG de overtuiging van het kabinet dat ook de lokale overheid een moderniseringsslag kan maken. Om die reden neemt de VNG ook deel aan een aantal voorgestelde acties uit het Programma Andere Overheid. Daarnaast ontplooiën de gemeenten zelf initiatieven op het gebied van de verbetering van het lokaal bestuur.

De VNG onderscheidt voor het gemeentelijke actieprogramma vijf sporen:

- Dienstverlening;
- Deregulering/ontbureaucratisering;
- Benchmarking;
- Sanering specifieke uitkeringen;
- Toezicht.

De VNG acht de doelstellingen die het kabinet nastreeft met het Programma Andere Overheid ambitieus en twijfelt aan de haalbaarheid van de door het rijk gestelde doelen. Niettemin schaaft zij zich achter het programma⁴⁵.

2.1.8. Status Groot Project

Op initiatief van VVD-kamerlid Zsolt Szabo besluit de Tweede Kamer op 23 november 2004 het Programma Andere Overheid de status van ‘groot project’ te geven. Dat stelt de Kamer in staat strenger toezicht uit te oefenen op de planning, uitvoering en budgettering. In reactie daarop heeft de minister aangegeven dat hij de Tweede Kamer tweemaal per jaar op hoofdlijnen op de hoogte stelt van de voortgang van de actiepunten uit het Programma Andere Overheid⁴⁶. Ter uitvoering daarvan is in december 2004 de voortgang van het gehele project Andere Overheid beschreven. In overleg met de Kamer is vervolgens besloten de uitvoering te concentreren op een beperkt aantal prioriteiten. De overige actiepunten uit het Programma Andere Overheid worden in het vervolg separaat door de verantwoordelijke vakministers teruggekoppeld aan de Tweede Kamer.

⁴⁵ VNG-notitie ‘Actieprogramma Andere Overheid’, Den Haag, 2004

⁴⁶ Kamerstukken 2004-2005, 29, 362, nrs. 28 en 34

In overleg tussen Kamer en kabinet zijn de volgende onderwerpen tot prioriteit aangemerkt:

- Verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening:
Elektronische Overheid, inclusief Contactcenter Overheid;
- Verlagen van de bureaucratie en de regelzucht:
Administratieve lastenverlichting burgers;
- Verbetering van de slagkracht van het rijk:
Takenanalyse;
Hervorming van de rijksdienst.

In de Voortgangsrapportage Programma Andere Overheid van oktober 2005 is op basis van de hierboven aangehaalde prioriteitenstelling een evaluatie opgesteld.

2.1.9. Kritiek

Inmiddels is er ook de nodige kritiek op het Programma Andere Overheid. Zo verwijt de Tweede Kamer, die het project de status van groot project heeft gegeven, de huidige Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Alexander Pechtold, in januari 2006 dat hij geen interesse toont in de reorganisatie van de rijksdienst⁴⁷.

Begin 2006 wordt bekend dat een van de speerpunten uit het Programma Andere Overheid is mislukt. Het gaat om het hiervoor onder 2.1.6 al aangehaalde project P-Direkt: de oprichting van een shared service in de vorm van een centrale personeelsdienst die alle bestaande P&O afdelingen bij de verschillende ministeries zou moeten vervangen. Dit zou leiden tot het overbodig worden van duizend van de in totaal vijftienhonderd personeelsmedewerk(st)ers en een besparing van veertig miljoen euro op jaarbasis. De centrale personeelsdienst had op 1 januari 2006 een feit moeten zijn, maar inmiddels is duidelijk dat P-Direkt er (nog) niet komt. De aangetrokken automatiseerder heeft zich terug getrokken uit het project en de schade wordt geschat op twintig miljoen euro.

Om het Programma Andere Overheid een extra impuls te geven roept premier Balkenende een speciale ministerraad bijeen. Hij is van mening dat de burger na bijna drie jaar nog te weinig merkt van het streven naar ‘minder regels’; een van speerpunten uit het Hoofdlijnenakkoord. Tijdens een speciale ministerraad op 20 maart 2006 kregen alle ministers in een soort workshop de opdracht om alsnog met concrete voorstellen te komen. Dit leidde tot een, overigens beperkt aantal, concrete maatregelen: de procedure voor de tegemoetkoming in de kosten van de kinderopvang wordt drastisch vereenvoudigd, het persoonsgebonden budget

⁴⁷ Binnenlands Bestuur, 27 januari 2006

voor invaliden zal soepeler worden toegekend en de indicatiestellingen in de zorg worden vereenvoudigd. Ook zal de jaarlijkse APK-keuring worden vervangen door een tweejaarlijkse. Deze maatregelen gaan in per 1 januari 2007.

Het kan geen toeval zijn dat de huidige minister-president zo hoog inzet op de veranderende verhouding tussen de overheid en burger en er op gebrand is het Programma Andere Overheid te laten slagen. In 1992 is hij, als toenmalig stafmedewerker van het Wetenschappelijk instituut van het CDA, gepromoveerd op een proefschrift over dit onderwerp: Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties⁴⁸.

Het is nog te vroeg om vast te kunnen stellen of het Programma Andere Overheid is vastgelopen, maar het ziet er op het moment waarop we deze scriptie afsluiten (april 2006) weinig hoopvol uit.

2.1.10. Samenvatting en conclusie

Het kabinet Balkenende II wenst een andere verhouding tussen overheid en burger. Die wens komt tot uiting in de titel van het Hoofdlijnenakkoord: ‘Meedoen, meer werk, minder regels’. Het kabinet leunt daarbij zwaar op de adviezen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, die de civil society centraal stelt: de burger in zijn maatschappelijke omgeving. De in de tweede helft van de vorige eeuw opgebouwde verzorgingsstaat is overbelast en kan niet langer voldoen aan de eisen die de overheid en de burger daar aan stellen. In de visie van het kabinet moet de burger zelf verantwoordelijkheid nemen, daarin gesteund door zijn civil society. De overheid kan zich vervolgens concentreren op haar kerntaken. Ter uitvoering van die doelstellingen introduceert het kabinet het Programma Andere Overheid. Dit bevat een aantal concrete voorstellen om de dienstverlening te verbeteren, de afstand tot de burger te verkleinen, de bureaucratie te beteugelen en overdadige regelgeving te schrappen. Het programma is ambitieus, te ambitieus zoals later zou blijken. De voortgang stagneert als gevolg van het ontbreken van bestuurlijke belangstelling en een gebrekkige coördinatie. Begin 2006 wordt het mislukken van een van de meest prestigieuze onderdelen van het Programma Andere Overheid duidelijk: P-Direkt, de centrale personeelsafdeling voor alle departementen. Omdat blijkt dat het kabinet in de huidige regeerperiode nog maar weinig concrete resultaten heeft geboekt in het kader van de Andere Overheid belegt Balkenende eind maart 2006 een speciale ministerraad. Die leidt tot een gering aantal, maar wel zichtbare, maatregelen die de lasten voor de burger moeten verlichten.

⁴⁸ Prof.dr. J.P. Balkenende, proefschrift Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties, Samson Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn 1992

Het PAO is niet zozeer één project, als wel een samenraapsel van reeds lopende projecten en nieuwe initiatieven. Gezamenlijk zouden zij de visie van het tweede kabinet Balkenende moeten verwoorden op ontwikkelingen in de maatschappelijke verhoudingen en gewijzigde inzichten in de bestuurskunde. Het Programma Andere Overheid is een rijksprogramma dat niet vertaald is naar lokaal niveau. En hoewel zij op zich sympathiek staat tegenover de doelstelling van het PAO heeft de VNG de minister er uitdrukkelijk op gewezen dat gemeenten niet gehouden zijn het PAO uit te voeren. Dat wil overigens niet zeggen dat gemeenten niets doen op het gebied van verbetering van dienstverlening, deregulering, organisatie en samenwerking. Integendeel: er gebeurt heel veel op dat terrein. De acties die de lokale overheid op dat punt ondernemen zijn echter zelden gebaseerd op het PAO en al helemaal niet op een nieuwe visie op de verhouding tussen de overheid en de burger. De civil society zoals het kabinet die voor ogen staat is niet of nauwelijks doorgedrongen op lokaal niveau.

De eerste deelvraag van onze opdracht luidt om te bezien of het Programma Andere Overheid kan worden vertaald naar een samenhangend programma voor de regio West-Brabant. Het Programma Andere Overheid is omvangrijk en de tot nu toe bereikte resultaten zijn niet op alle fronten succesvol en oogsten veel kritiek. Daar waar ‘het rijk’ er al niet in slaagt alle departementen op een lijn te krijgen, zie het fiasco van P-Direkt, moeten we niet de illusie hebben dat we er op regionaal niveau in zouden slagen de klokken van de West-Brabantse gemeenten gelijk te laten lopen. Mede gelet op het te hoog gebleken ambitieniveau en het daarmee gepaard gaande afbreukrisico komen wij tot de slotsom dat het geen aanbeveling verdient het Programma Andere Overheid als zodanig te vertalen naar de regio. Moeten we het PAO dan maar als laten voor wat het is? Zeker niet; elementen uit het programma zijn zeker bruikbaar in de regio. Die elementen kunnen worden gevonden in de afzonderlijke activiteiten waar het PAO uit bestaat. Een eerste voorwaarde om dat te kunnen realiseren is dat de West-Brabantse gemeenten samenwerken. Op die samenwerking gaan we in de volgende hoofdstukken verder in.

2.2. Intergemeentelijke samenwerking in het algemeen

2.2.1. Inleiding

Zoals wel blijkt uit de reactie van de VNG op het Programma Andere Overheid deelt de VNG de overtuiging van het kabinet dat óók de lokale overheid – hoewel ze daar niet door de rijksoverheid toe gedwongen kan worden - een moderniseringsslag kan en moet maken. De gemeenten moeten daarbij net als de rijksoverheid ook de veranderingen in de samenleving en het bestuur - welke zojuist ook al gedeeltelijk naar voren zijn gekomen bij de behandeling van de adviezen van de WRR en de RMO - goed voor ogen houden.

Ten eerste is er sprake van maatschappelijke en bestuurlijke schaalvergroting waardoor vraagstukken complexer en omvattender worden. Gemeenten krijgen hierdoor te maken met andere en grotere vragen met betrekking tot bijvoorbeeld beleidsvorming en dienstverlening terwijl zij in hun middelen en capaciteit gekort worden. Daar komt nog bij dat er door de burger steeds hogere eisen worden gesteld aan de dienstverlening van de gemeenten. Aan de vraag naar meer kwaliteit en producten met minder middelen kan alleen maar worden voldaan door slim te werk te gaan bij het vergroten van de professionaliteit, doelmatigheid en efficiëntie.

Een andere duidelijke trend, die voorlopig niet op zijn retour is, vinden we in de juridisering van het openbaar bestuur en de verhoogde juridische risico's die daarmee gepaard gaan. Dit vergt niet alleen een hoge mate van professionaliteit, maar ook extra ambtelijke capaciteit. Hetzelfde geldt voor de Europeanisering in het bestuur en de daaruit volgende behoefte aan kennis, regelgeving, investeringen en bezuinigingen.

Daarnaast vraagt het digitale tijdperk niet alleen meer kennis en informatie, maar ook een organisatie waarmee die kennis en informatie kan worden gedeeld en verwerkt. Het gebruik van internet leidt tevens tot deterritorialisering en virtualisering van processen: vanaf elke denkbare locatie kunnen activiteiten worden ondernomen en kunnen mensen en organisaties met elkaar in contact komen. Informatie- en communicatietechnologie bieden tevens de mogelijkheid dat maatschappelijke en bestuurlijke processen transparanter worden en ondersteunen daarmee tevens (publieke) verantwoording.

Nog een ontwikkeling waar lokale overheden mee te maken hebben is de behoefte aan (het aantrekken van) goed personeel, en dus aan een goede werkomgeving voor het personeel.

De gemeenten hebben tevens al decennia lang te maken met een aanhoudende trend van verzakelijking in het openbaar bestuur. Tot slot heeft dualisering geleid tot de vraag naar meer transparantie en een prestatiegerichte verantwoording.

Gemeenten staan voor een strategische keuze om deze ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden en de benodigde moderniseringslag in goede banen te leiden. Vele gemeenten hebben hier al initiatieven toe genomen, maar echt goed van de grond komt het over het algemeen nog niet. De vraag die wij ons in ons onderzoek hebben gesteld is of er door samenwerking een beter resultaat behaald kan worden. Wij hebben onderzocht welke kansen en bedreigingen aan intergemeentelijke samenwerking kleven en welke succesfactoren aanwezig dienen te zijn om in kwalitatieve en kwantitatieve zin de uitwerking van het actieprogramma in de regio West-Brabant te kunnen garanderen.

Hoewel regionale samenwerking tussen gemeenten voor de hand ligt - aangezien gemeenten dezelfde taken hebben, tegen dezelfde problemen op lopen én veel vraagstukken de gemeentegrenzen overstijgen - bestaat er bij veel gemeenten de vrees voor verlies van de gemeentelijke autonomie bij de besluitvorming indien gekozen wordt voor samenwerking. Gemeentebesturen willen zelf kunnen blijven beslissen. Het gevoel bestaat dat inmenging leidt tot beperking van hun vrijheid.

Maar is er zonder autonomie geen sprake meer van keuzevrijheid? Autonoom handelen betekent dat actoren gescheiden van elkaar en zonder afstemming zelfstandig opereren op basis van individueel bepaalde doelstellingen⁴⁹. Autonoom handelen is niet hetzelfde als volledig geïsoleerd en 'autarkisch' handelen en sluit niet uit dat actoren rekening met elkaar houden of strategisch op elkaar inspelen. Zij hebben hierover echter geen contact en komen niet tot overeenstemming.

Autonomie impliceert dus een zekere mate van keuzevrijheid. Autonomie is echter niet hetzelfde als keuzevrijheid. Niet rekening houden met anderen levert vanzelfsprekend keuzevrijheid op, maar ook samenwerking kan tot meer keuzevrijheid leiden. Samenwerking kan bijvoorbeeld leiden tot het bundelen van middelen of het delen van kennis waardoor het aantal mogelijkheden – en daarmee ook het aantal mogelijke keuzes - kan toenemen. Vergelijk bijvoorbeeld het verschil tussen negatieve en positieve vrijheid.

⁴⁹ Pröpper, I.M.A.M. (2000), Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken in: Bestuurskunde, 9, 3, pp. 106-116.

2.2.2. Mogelijke voor- en nadelen van samenwerking

In zijn algemeenheid kan niet worden gezegd welke keuze verstandig is: samenwerken of autonoom handelen. Samenwerking kan een aantal voordelen hebben, maar er kunnen ook nadelen aan kleven.

*Samenwerking en slagvaardigheid*⁵⁰

Samenwerking kan bijvoorbeeld tot een grotere slagvaardigheid leiden. Wanneer organisaties bepaalde problemen niet in hun eentje aankunnen, biedt samenwerking de mogelijkheid krachten te bundelen. Daarbij komt nog dat samenwerking kan zorgen voor openheid en een gevoel van saamhorigheid tussen organisaties. Deskundigheden worden uitgewisseld en een kritische discussie over elkaars inzichten en plannen leiden dan tot een betere en een zorgvuldiger afgewogen aanpak.

Hiertegenover staat dat samenwerking ook tot minder slagvaardigheid kan leiden. De snelheid van handelen kan worden beperkt doordat eerst moet worden overlegd. Daarnaast kan de afhankelijkheid van elkaar toenemen, wanneer door samenwerking de verwachting ontstaat dat partijen betrokken zullen worden bij het beleid van de ander. Deze afhankelijkheid kan nog verder toenemen als partijen gezamenlijk beleid voeren en hun eigen inbreng afstemmen op die van de anderen. Het gevolg kan zijn dat een slagvaardig optreden wordt beperkt doordat men afhankelijk is van de zwakste schakel in het geheel. Samenwerking betekent in zekere zin dat men 'regelend' optreedt en ingrijpt in spontane ontwikkelingen. Systemintegratie kan ten koste gaan van spontane coördinatie.

Samenwerking en identiteit

Samenwerking tussen organisaties heeft ook consequenties voor de identiteit van de organisatie. De gemeenschappelijke identiteit van de samenwerkende organisaties kan toenemen doordat organisaties zich solidair voelen met andere organisaties en er een gemeenschappelijke beleving ontstaat. Hiertegenover staat dat samenwerking tot vermindering van de individuele identiteit kan leiden en daarmee ook van de autonomie⁵¹.

⁵⁰ Uit: Pröpper, I.M.A.M. (2000), Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken in: Bestuurskunde, 9, 3, pp. 106-116. Met verwijzing naar: Barnard, Ch., The functions of the executive, Cambridge, 1968 (oorspr. 1938); Chisholm, D., Coordination without hierarchy, Berkely, 1989: 56-57; Hendriks, F. en T. Toonen, (red.), Schikken en plooiën, Assen, 1998: 4, 219 e.v.; Lindblom, C., The intelligence of democracy, New York, 1965; Scharpf, F.W., Planung als Politischer Prozess, Aufsätze zur Theorie der Planenden Demokratie, Frankfurt am Main, 1973: 81-83; Schimank, U., Spezifische Interessenskonsens trotz generellen Orientierungsdissens - Eine Integrationsmechanismus polyzentrischer Gesellschaften, in: H-J. Giegel, Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften, Frankfurt am Main, 1992: 270; Weick, K., Educational organizations as loosely coupled systems, in: Administrative Science Quarterly, jrg. 21, 1976: 6-8).

⁵¹ Uit: Pröpper, I.M.A.M. (2000), Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken in: Bestuurskunde, 9, 3, pp. 106-116. Met verwijzing naar: Scharpf, F.W., Planung als Politischer Prozess, Aufsätze zur Theorie der Planenden Demokratie, Frankfurt am Main, 1973: 81-83; Weick, K., Educational organizations as loosely coupled systems, in: Administrative Science Quarterly, jrg. 21, 1976: 6-8).

Samenwerking en verantwoordelijkheid

Het is denkbaar dat samenwerking een grotere verantwoordelijkheid van de organisatie tot gevolg heeft. Samenwerking kan voor een bredere blik zorgen en met zich brengen dat organisaties zich verantwoordelijk voelen voor het grotere geheel. Organisaties worden er direct mee geconfronteerd als hun handelen consequenties voor hun samenwerkingspartners heeft.

Samenwerking kan echter ook tot verlies aan verantwoordelijkheid leiden. Het 'probleem van de vele handen' kan ontstaan, waarbij verantwoordelijkheid op elkaar wordt afgeschoven. Partijen kunnen het zicht op het grote geheel en hun rol daarin verliezen, zodat ze zich ook niet meer verantwoordelijk voelen voor de uitkomsten van de samenwerking⁵².

*Samenwerking en conflicten*⁵³

Samenwerking kan tot een toename, maar ook tot een afname van conflicten leiden. In beide gevallen zijn er zowel voor- als nadelen mogelijk.

Door samenwerking kunnen sluimerende en belemmerende conflicten worden gethematiseerd en op de spits worden gedreven. Dit kan leiden tot een kritischer doordenking van bestaande standpunten en kan een stimulans bieden voor het zoeken naar nieuwe wegen, maar het kan er ook toe leiden dat het conflict escaleert en afbrekend werkt (stress, demotivatie en tegenwerking).

De afname van conflicten kan positief zijn voor de 'teamgeest', maar ook negatief als ter wille van de harmonie belangrijke zaken onbesproken blijven ('groepsdenken').

*Samenwerking en efficiëntie*⁵⁴

Samenwerking kan ten slotte consequenties hebben voor de efficiëntie. Extra communicatie-, coördinatie- en/of transactiekosten zijn inherent aan samenwerking.

⁵² Uit: Pröpper, I.M.A.M. (2000), Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken in: Bestuurskunde, 9, 3, pp. 106-116. Met verwijzing naar: Bovens, M., Verantwoordelijkheid en organisatie, Zwolle, 1990: 4; Mayntz, R., Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Politisches Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 1993: 49).

⁵³ Uit: Pröpper, I.M.A.M. (2000), Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken in: Bestuurskunde, 9, 3, pp. 106-116. Met verwijzing naar: Harmon, M.N., Action theory for public administration, New York, 1981: 103, 114; Zeitz, G., Interorganizational dialectics, in: Administrative Science Quarterly, jrg. 25, 1980: 82).

⁵⁴ Uit: Pröpper, I.M.A.M. (2000), Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken in: Bestuurskunde, 9, 3, pp. 106-116. Met verwijzing naar: Scharpf, F., Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives, in: K. Hanf and F.W. Scharpf, (eds.), Interorganizational policy making, Beverly Hills, 1978: 364; Schimank, U., Spezifische Interessenskonsens trotz generellen Orientierungsdissens - Eine Integrationsmechanismus polyzentrischer Gesellschaften, in: H-J. Giegel, Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften, Frankfurt am Main, 1992: 270.

Hiertegenover staat dat dubbelwerk kan worden vermeden, bijvoorbeeld doordat alle partijen niet afzonderlijk 'het wiel hoeven uit te vinden' of doordat de doelgroep van beleid eenmalig door het samenwerkingsverband wordt benaderd in plaats van vaker door de afzonderlijke organisaties.

2.2.3. Motieven voor samenwerking

Ondanks de vrees voor verlies aan autonomie en andere mogelijke nadelen kiezen veel gemeenten er toch voor om te gaan samenwerken. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten gaan samenwerken vanwege⁵⁵:

- **Wettelijke plicht tot samenwerking**
- **Kennisdeling en uitwisseling van ervaring**
Gemeenten kunnen elkaar als kennisbron en klankbord gebruiken. Zij hebben dezelfde taken en lopen tegen dezelfde problemen op. Het wiel hoeft niet meer per gemeente uitgevonden te worden. Gemeenten hopen door deze uitwisseling van kennis en ervaring een hogere kwaliteit van uitvoering/ dienstverlening te kunnen bereiken.
- **Bundeling van middelen/(bedrijfseconomische) schaalvoordelen**
Door het bundelen van middelen kunnen gemeenten efficiënter en effectiever werken. In eerste instantie kan worden gedacht aan bundeling van personeel en financiën. Bundeling van gekwalificeerde menskracht en budgetten kan uitbreiding van de financiële ruimte betekenen. Bij samenvoeging van taken en diensten komt er goed gekwalificeerd personeel beschikbaar voor meerdere gemeenten. Samenwerking biedt ook meer financiële ruimte bijvoorbeeld door het gezamenlijk aanvragen van een subsidieregeling en het samen ter hand nemen van de uitvoering.
- **Alternatief voor herindeling**
Het is mogelijk om gemeentegrensoverstijgend samen te werken terwijl de gemeente op gemeentespecifiek vlak de burger persoonlijk en dichtbij kan bedienen. Elzinga schreef hierover een opiniecolumn waarin hij aangeeft dat deze samenwerking, die hij de federatiegemeente noemt, een zeer goed alternatief kan zijn voor gemeentelijke herindeling, die hij 'hopeloos ouderwets' noemt⁵⁶. Hierbij aansluitend is in december 2002 door Korsten het SETA-model ontwikkeld. SETA staat voor **Samen En Toch Apart**.

⁵⁵ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Intergemeentelijke samenwerking en ICT, De grenzen verkennen, 2003: 17-19; Partners+Pröpper, Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden, 2005.

⁵⁶ Elzinga, prof.mr. D.J., De federatiegemeente heeft de toekomst, in Binnenlands Bestuur, 2002.

In dit model voegen gemeenten een groot deel van hun ambtelijke apparaten samen, maar blijven de gemeenten tegelijkertijd zelfstandig bestaan. De samengevoegde ambtelijke apparaten vormen een pool die het ‘facilitair bedrijf’ wordt genoemd. Deze vorm van samenwerking kan belangrijk zijn voor gemeenten, omdat is gebleken dat ook na herindeling veel gemeenten te klein blijken om bepaalde beleidsthema’s op te pakken. SETA kan een alternatief zijn voor herindeling in plattelandsgebieden en daar waar intergemeentelijke samenwerking momenteel niet werkt. Het vormt een verlengstuk van het lokale bestuur waardoor de politieke besluitvorming dicht bij de burger blijft staan.

- **Dienstverlening/hulp aan andere gemeenten**

Een bijzondere beweegreden om samen te werken is om andere gemeenten te kunnen helpen. Stimulansen vanuit andere overheden (financiën e.d.) spelen hierbij vaak een rol. Voorbeeld: gemeenten Eindhoven/ Helmond, Enschede en Den Haag streven de doelstelling van honderd procent elektronische dienstverlening na. Ze hebben daarvoor in het kader van de Superpilots vier jaar de tijd gekregen en worden financieel en instrumenteel ondersteund door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De ontwikkelde producten uit de Superpilots moeten overdraagbaar zijn aan alle andere Nederlandse gemeenten zodat deze op basis hiervan hun eigen elektronische dienstverlening kunnen ontwikkelen.

- **Coördinatie van regionale ontwikkeling**

Samenwerking tussen gemeenten kan ook gestart worden om regionale ontwikkelingen te coördineren en op deze wijze lokale raads- en bestuursleden op de hoogte te houden zoals in Parkstad Limburg (een samenwerkingsverband tussen zeven Limburgse gemeenten om samen te werken aan de kansen en mogelijkheden van de regio) en de Drechtsteden al wordt gedaan. Hiermee kan tevens worden tegengegaan dat het beleid van de ene partij de andere schaadt en kunnen er gemeenschappelijke belangen worden benoemd en gerealiseerd.

- **Coördinatie van regionale dienstverlening**

In Limburg is vanuit de gedachte om de inwoners zo goed mogelijk van dienst te zijn gekozen om een vraaggerichte integrale (gemeenten én bedrijfsleven) regionale website/portal op te zetten. De krachten worden gebundeld om zoveel mogelijk informatie op één plek beschikbaar te maken op ‘een muisklik afstand’. Daarbij fungeert de site als informatiepunt voor en over veiligheidsinstanties, ook ten tijde van rampen. Het totaal zorgt voor een grote klantgerichtheid en een maatschappelijk bredere betrokkenheid.

- **Etalagefunctie**

Voor kleinere gemeenten geldt de etalagefunctie van de samenwerking als een reden om de krachten te bundelen. Samen vormen de gemeenten een voorbeeld voor andere gemeenten. De voorbeeldfunctie kan ervoor zorgen dat leveranciers net een stapje harder lopen of dat er overeenkomsten kunnen worden gesloten met gunstige (financiële) voorwaarden.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Partners+Pröpper de opdracht gegeven een onderzoek te doen naar de samenwerking tussen decentrale overheden⁵⁷. Zij hebben in het kader van hun onderzoek een online enquête onder gemeenten gehouden. In de online enquête is de gemeentesecretarissen specifiek gevraagd naar de motieven, vormen en resultaten van twee samenwerkingsverbanden die voor het gemeentebestuur van belang zijn en waarop zij een goed zicht hebben. Uit het rapport van Partners+Pröpper blijkt dat voor samenwerking ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken (bedrijfseconomische) schaalvoordelen en een hogere kwaliteit van uitvoering/dienstverlening veruit de twee belangrijkste motieven zijn. Andere motieven worden veel minder vaker genoemd. Bij (regionale) beleidsafstemming is er meer spreiding over de motieven die doorslaggevend zijn voor samenwerken dan wel zelfstandig opereren. Het benoemen en realiseren van gemeenschappelijke belangen en het realiseren van een hoger ambitieniveau zijn de twee belangrijkste motieven. (Bedrijfs) economische schaalvoordelen komt als derde belangrijkste motief naar voren⁵⁸.

2.2.4. Vormen van samenwerking

Het is gezien het voorgaande ook niet verwonderlijk dat er in de afgelopen vijftien jaar een stijgende lijn is te ontdekken in het aantal samenwerkingsverbanden. Niet alleen het aantal formele - zowel publieke als private - samenwerkingsverbanden neemt toe, maar er is ook sprake van een toenemende mate van informele samenwerking⁵⁹.

Het is belangrijk dat gemeenten stilstaan bij de juridische kant van samenwerking. Zeker in het openbaar bestuur is het belangrijk dat de samenwerking juridisch wordt vastgelegd. Er zijn twee manieren waarop gemeenten hun samenwerking juridisch kunnen vastleggen: publiekrechtelijk op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) of privaatrechtelijk, bijvoorbeeld in de vorm van deelneming aan een rechtspersoon of het aangaan van een samenwerkings-

⁵⁷ Partners+Pröpper, Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden, 2005.

⁵⁸ Partners+Pröpper, Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden, 2005: voor een volledig overzicht van alle motieven zie tabellen B4.4, B4.6 en B4.8 tot en met B4.11 van bijlage 4 van het rapport.

⁵⁹ Partners+Pröpper, Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden, 2005: 11.

overeenkomst. Uitgaande van de gekozen variant moet de samenwerkingsvorm worden toegesneden op het doel van de beoogde samenwerking en de aard van de activiteiten die ter verwezenlijking van dit doel moeten worden verricht.

De aard van de activiteiten bepaalt of de keuze voor een van de twee vrij is of niet. Wanneer het publiekrechtelijke taken en bevoegdheden betreft is het principiële uitgangspunt dat er niet wordt gekozen voor een privaatrechtelijke overeenkomst⁶⁰. Dit belang wordt hieraan gehecht vanwege de waarborgen voor bevoegdheidsverdeling, besluitvormingsstructuur, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid. Deze waarborgen zijn in het kader van een goede behartiging van het algemeen belang opgenomen. Bij de keuze van een samenwerkingsvorm kan het dus een pré zijn dat een gemeenschappelijke regeling die verantwoordelijkheden bij voorbaat goed afdekt. Wanneer er toch wordt gekozen voor een privaatrechtelijke vorm moet het verband met het openbaar belang kunnen worden aangewezen. De Gemeentewet bepaalt namelijk dat het (door gemeenten gezamenlijk) participeren in privaatrechtelijke rechtspersonen ‘bijzonder aangewezen moet zijn in verband met het daarmee te dienen openbaar belang’. Deelneming aan privaatrechtelijke rechtspersonen vergt goedkeuring van Gedeputeerde Staten.

Bij de keuze voor een gemeenschappelijke regeling moet wel in het oog worden gehouden dat de regeling nogal wat vormvoorschriften bevat. Daarnaast staat in de Wgr dat de kosten uit de gemeenschappelijke regeling verplichte kosten zijn voor de gemeente. De gemeente heeft daardoor weinig invloed op de uitgaven wat een belemmerende factor kan zijn bij de keuze voor de gemeenschappelijke regeling. Daarnaast zijn gemeenten bang dat zij aan invloed verliezen en bevoegdheden moeten overdragen. Tot slot is er vaak discussie over de machtsverhouding tussen de verschillende partijen waardoor gemeenten geneigd zijn andere samenwerkingsvormen te kiezen.

Uit het onderzoek van Partners+Pröpfer blijkt dat slagvaardigheid een dominant motief voor alle vormen van samenwerking is, zowel bij publiekrechtelijke als privaatrechtelijke samenwerking. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat voor publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerking in grote lijnen vergelijkbare motieven spelen.

⁶⁰ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Intergemeentelijke samenwerking en ICT De grenzen verkennen*, september 2003: 10-12

De verschillen zitten vooral in het democratisch gehalte en de flexibiliteit van de regeling. Als het democratisch gehalte van belang is, kiest men veelal voor een publiekrechtelijk verband, terwijl men eerder kiest voor een privaatrechtelijk verband als de flexibiliteit van de regeling een belangrijk motief vormt⁶¹.

2.2.4.1. Publiekrechtelijke samenwerking

Wanneer gemeenten ervoor kiezen om de samenwerking in een publiekrechtelijke overeenkomst vast te leggen, dan kiezen zij over het algemeen voor de gemeenschappelijke regeling. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) voorziet hierin met verschillende mogelijkheden: *het openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan en de centrumgemeente*. Voor het opstellen van een gemeenschappelijke regeling is een raadsbesluit vereist.

Naast bovengenoemde mogelijkheden kan als vierde samenwerkingsconstructie de ‘regeling zonder meer’ worden genoemd. Deze regeling wordt niet in de Wgr genoemd, maar kan wel uit de wet worden afgeleid⁶². De ‘regeling zonder meer’ is een overeenkomst aangegaan op basis van de Wgr, waarbij geen van de drie overige varianten in het leven wordt geroepen.

Een vijfde mogelijkheid waarop gemeenten publiekrechtelijk kunnen samenwerken is door het instellen van een functionele commissie op basis van een gelijklopende verordening voor de uitvoering van een bepaalde taak. Wanneer een aantal gemeenten een zelfde commissie in het leven roept, kan er materieel worden samengewerkt. Doorgaans kan dit alleen op beperkte schaal. Er kleven echter wel risico's aan deze vorm van samenwerking:

- de samenwerking kan eenzijdig, zonder verplichting worden opgezegd door wijziging van de samenwerkingsverordening;
- de samenwerking is moeilijk te traceren voor niet-betrokkenen waardoor een buitenstaander niet weet dat er een samenwerkingsverband bestaat.

Motieven

Op basis van de online enquête in het kader van het onderzoek van Partners+Pröpper kunnen we indicaties afleiden welke motieven vooral van belang zijn voor de keuze van specifieke vormen van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden⁶³. Slagvaardigheid, gunstige kosten/ baten verhouding, flexibiliteit en een niet-verplichtend karakter komen als motief relatief vaker naar voren voor een Centrumgemeentenconstructie en een Regeling zonder meer dan voor een Openbaar Lichaam en een Gemeenschappelijk orgaan.

⁶¹ Partners+Pröpper, Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden, 2005: 23

⁶² artikel 1, eerste lid Wgr.

⁶³ Partners+Pröpper, Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden, 2005: 23

Omgekeerd spelen motieven als het democratisch gehalte, juridische binding en controle op de samenwerking relatief (veel) vaker voor een Openbaar Lichaam en een gemeenschappelijk orgaan dan voor een Centrumgemeenteconstructie en een Regeling zonder meer.

2.2.4.2. Privaatrechtelijke samenwerking

Wanneer gemeenten de samenwerking in een privaatrechtelijk jasje gieten, kunnen ze bijvoorbeeld kiezen voor deelneming in een rechtspersoon, een stichting, vereniging, naamloze of besloten vennootschap. De samenwerking verkrijgt hiermee rechtspersoonlijkheid en kan juridisch zelfstandig handelen (bijvoorbeeld ten aanzien van de planning, de productie maar ook voor de financiering). Wanneer voor deze privaatrechtelijke samenwerkingsvormen wordt gekozen, zijn de deelnemende gemeenten de opdrachtgever en is de rechtspersoon de opdrachtnemer.

Naast het instellen van een rechtspersoon kan voor een contract óf een bestuursakkoord, convenant of intentieverklaring, een lichtere vorm voor samenwerking, worden gekozen.

Een privaatrechtelijke overeenkomst is bruikbaar als de samenwerkingsrelatie niet per se een aparte organisatie vereist. De aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid blijven geheel bij de afzonderlijke partners. Op basis van de overeenkomst wordt een afspraak over meetbare en concrete prestaties geformaliseerd. Wanneer een gemeente een taak uitvoert namens een andere gemeente wordt veelal gesproken over een dienstverleningsovereenkomst. Raadzaam is om bij een dienstverleningsovereenkomst in ieder geval op te nemen:

- de reikwijdte en taken van het samenwerkingsverband;
- de aansturing door de gemeenten en de daarvoor vereiste verantwoordingsinformatie;
- de verdeling van de kosten;
- de voorwaarden die bij opzegging in acht moeten worden genomen.

Kenmerkend voor de samenwerking of afstemming op grond van een bestuursakkoord, convenant of intentieverklaring is dat ze veelal geen concreet omschreven resultaatverplichting kennen.

Motieven

Rond 1997 was er vooral een stijging van private samenwerking in de vorm van bestuursakkoorden, convenanten en intentieverklaringen. Deze toename had te maken met een voorkeur voor tijdelijke samenwerkingsverbanden zonder een aparte samenwerkingsorganisatie. Op het moment is juist weer sprake van een afname van bestuursakkoorden, convenanten en intentieverklaringen. Een sterke stijging doet zich daarentegen voor bij samenwerking in de vorm van contracten.

Dit heeft te maken met de ontwikkeling naar verzakelijking, het streven naar juridische duidelijkheid en minder vrijblijvende samenwerking. Een factor van betekenis is ook dat convenanten en bestuursakkoorden in de jaren negentig een modeverschijnsel waren, terwijl dit momenteel minder het geval is⁶⁴.

Deze verzakelijking ontstaat door de tijdgeest van 'niet praten, maar doen' en het voor burgers duidelijk maken welke prestaties de overheid voor welke prijs levert. De verwachting is dat deze verzakelijking in de toekomst verder zal doorzetten.

De verzakelijking van de samenwerking komt tot uitdrukking in verschillende punten. In de eerste plaats is er meer behoefte aan concrete en tastbare resultaten. Verzakelijking komt ook tot uitdrukking in het meer dan voorheen evalueren van de feitelijke resultaten van samenwerkingsverbanden en inzichtelijk maken van de kosten en baten van de samenwerking. In de derde plaats komt het tot uitdrukking in het meer dan voorheen individueel verrekenen van de kosten en baten van de samenwerking. Een teken van verzakelijking is ook dat samenwerking meer en meer in het teken staat van een concrete inhoudelijke opgave. De verzakelijking komt ten slotte tot uitdrukking in het zoeken naar een schaal van samenwerking die hanteerbaar is.

Eén van de manieren waarop decentrale overheden verzakelijking van samenwerking vorm geven is flexibilisering van samenwerking. Er bestaat meer de behoefte om samenwerking probleemgericht te organiseren, waarbij alleen die partijen participeren die direct worden geconfronteerd met een vraagstuk. Dit in tegenstelling tot het gebiedsgericht aanpakken van problemen, waarbij alle partijen uit een bepaald gebied betrokken worden. Samenwerking krijgt een meer ad hoc karakter, al naar gelang de concrete inhoudelijke beleidsopgave⁶⁵.

2.2.4.3. Nieuwe vormen van samenwerking

De toenemende samenwerking vindt tevens voor een groot deel plaats onder de vlag van recent opgekomen nieuwe vormen van samenwerking, de zogenaamde interbestuurlijke 'Shared Services'. De pleidooien van Elzinga voor 'Federatiegemeenten', en Korsten voor het SETA-model, hebben er toe geleid dat de belangstelling voor deze 'nieuwe' vormen van samenwerking - waar ook het shared service center onder valt - toeneemt. Wij hebben in ons onderzoek dan ook nadrukkelijk bekeken of deze samenwerkingsvorm de meest aangewezen vorm is om planmatig te kunnen werken aan een betere overheid in West-Brabant. In paragraaf 2.3 zal hier nog nader op ingegaan worden.

⁶⁴ Partners+Pröpper, Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden, 2005: 19-21

⁶⁵ Partners+Pröpper, Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden, 2005: 21

Gemeenschappelijke noemer van de interbestuurlijke shared services is dat partijen hun inhoudelijke beleidsautonomie behouden en dat er (in de zuivere vorm) geen sprake is van inhoudelijke beleidsafstemming. De samenwerking richt zich op hulpbronnen. Dit kunnen allereerst beleidsmatige hulpbronnen zijn gericht op beleidsontwikkeling (bijvoorbeeld de inzet en deskundigheid van beleidsmedewerkers) en/ of uitvoering. Naast beleidsmatige hulpbronnen kan de samenwerking zich ook richten op bedrijfsmatige of facilitaire hulpbronnen. Gemeenten zien in het concept shared services een mogelijkheid om schaalvoordelen te behalen zonder dat dit ten koste gaat van de autonomie van de samenwerkende organisaties.

Shared services zijn bij uitstek dienstverlenende organisatieverbanden die opereren op basis van een opdrachtnemer-opdrachtgever relatie met de verschillende deelnemende organisaties. Het verschil met het extern inhuren van diensten is dat de shared service opereert onder verantwoordelijkheid van de concernleiding of een bestuur ingesteld door de deelnemende organisaties. Zij kunnen waar nodig de koers van de shared service bijsturen.

Gemeenten experimenteren op verschillende manieren met shared services.

Grofweg zijn er vijf varianten:

- *Het netwerkconcept.* Het netwerkconcept is een lichte vorm van samenwerking. Ambtenaren blijven in de eigen organisatie, maar werken wel structureel samen om schaalvoordelen te realiseren. Het shared service karakter zit in het structurele karakter van de samenwerking en de opdracht om schaalvoordelen te realiseren. Die twee maken het netwerkconcept meer dan een vrijblijvend netwerk van werkgroepen;
- *Het centrumconcept.* In het centrumconcept is de shared service ondergebracht bij één van de deelnemende gemeenten of organisaties. De shared service verleent vervolgens diensten op basis van ‘service level agreements’ aan de andere partners;
- *Het matrix- of K5-concept.* In het matrixconcept nemen de partners elk één of meerdere taakvelden of beleidsterreinen voor hun rekening. In principe treden alle medewerkers uit een bepaalde sector of met een bepaalde expertise in dienst van een bepaalde gemeente, of worden daarnaar gedetacheerd. De integrale verantwoordelijkheid van elke gemeente voor de elders ondergebrachte taken krijgt vorm in de leveringscontracten die zij afsluiten;
- *Het shared service center.* In het shared service center concept voegen de samenwerkende organisaties bepaalde afdelingen samen in één nieuwe afzonderlijke organisatie-eenheid, die op contractbasis diensten verleent aan de moederorganisaties. De medewerkers uit de moederorganisaties worden overgeheveld naar de nieuwe organisatie of worden daarheen gedetacheerd.

Het shared service center kan één taakveld omvatten, maar het is ook mogelijk om meerdere afdelingen samen te voegen, of om met meerdere gemeenten één gezamenlijk ambtelijk apparaat op te zetten. Dit laatste staat onder andere de bedenkers van het SETA-concept voor ogen;

- *Mengvormen* van bovenstaande vier met lichte en zwaardere vormen van samenwerking.

2.2.5. Aandachtspunten

De randvoorwaarden die gecreëerd en gerealiseerd worden om de samenwerking te laten groeien en ontwikkelen zijn van cruciaal belang voor het uiteindelijk slagen van de samenwerking. Gezien de grote verschillen tussen de verschillende samenwerkingsvormen is dan ook erg belangrijk vooraf de mogelijke voor- en nadelen van de verschillende vormen van samenwerking tegen elkaar af te wegen.

Aangezien geen gemeente of regio hetzelfde is, is het belangrijk een vorm te kiezen die past bij wat de betreffende gemeenten willen en ook bij wat zij aan kunnen. Daarbij dienen de volgende zaken goed voor ogen te worden gehouden.

Vertrouwen

Bij samenwerking tussen verschillende partijen is het belangrijk dat de interactie tussen de partijen op een goede manier verloopt. Een belangrijk onderdeel van deze interactie is het element vertrouwen dat hierbij komt kijken. Wanneer er een hoge mate van vertrouwen bestaat tussen samenwerkende partijen zorgt dit ervoor dat zij elkaar handelingsvrijheid geven en dat verantwoordelijkheid wordt verdeeld en gedeeld. De transacties tussen de partijen verlopen dan efficiënter en effectiever. Vertrouwen is belangrijk, zeker wanneer de samenwerking complex, dynamiek en onzeker is. Vertrouwen maakt het handelen van de partijen voorspelbaar en hanteerbaar.

Volgens Edelenbos kan vertrouwen op de volgende manieren bijdragen aan het ontwikkelen en instandhouden van samenwerking⁶⁶:

- Vertrouwen maakt samenwerking mogelijk. Er ontstaat commitment en wederzijdse afhankelijkheid.
- Vertrouwen maakt samenwerking hechter. Een breuk zal minder snel voorkomen.
- Vertrouwen vergroot het probleemoplossend vermogen. Partijen zijn eerder geneigd kennis, geld en andere middelen toegankelijk te maken in het samenwerkingsverband. Belangen en visies worden eerder naar voren gebracht. Vertrouwen is dan de basis waarop deze uitwisseling kan plaatsvinden.

⁶⁶ Edelenbos, Dr. J. , Vertrouwen in interorganisationele samenwerking, Bestuurswetenschappen 2002, nummer 4.

- Vertrouwen bespaart transactiekosten. Er hoeft minder te worden geïnvesteerd in organisatorische voorzorgsmaatregelen voor toezicht en controle. Voor blind vertrouwen moet echter ook worden opgepast.
- Vertrouwen maakt meer complexiteit in de samenwerking mogelijk. Vanwege het vertrouwen durft men meer risico te nemen. Dit kan zorgen voor meer variëteit en mogelijkheden binnen de besluitvorming tussen de partijen.

Toch zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij vertrouwen:

- Een te grote groepsbinding kan ervoor zorgen dat partijen te veel aan elkaar gaan hangen. Dit werkt improductiviteit en verkokering in de hand waardoor belangrijke prikkels van buitenaf niet kunnen doordringen.
- Te veel vertrouwen kan leiden tot een bepaalde rolverdeling tussen de partijen. Dit leidt tot vastgeroeste regimes die elke vorm van verandering buitensluiten.
- Totaal blind vertrouwen in andere partijen kan leiden tot ongezonde situaties. Misverstanden en onduidelijke afspraken doen zich voor.
- Het probleemoplossend vermogen van de samenwerkende partijen kan te lijden hebben onder een beperkt vertrouwen in bekende partijen. Men werkt alleen samen met vertrouwde partners op een vertrouwde wijze waardoor men niet openstaat voor andere denk- en zienswijzen. Creativiteit en innovatie lijden hieronder.

Edelenbos geeft aan dat vertrouwen, ondanks de mogelijke valkuilen, toch belangrijk is en deels het succes van de samenwerking bepaalt.

Tijd

Samenwerking tussen gemeenten kost tijd. Besluitvorming in overheidsorganisaties gaat nu eenmaal niet erg snel vanwege de vele belangen waaraan doorgaans aandacht moet worden besteed. Samenwerking kan lastig blijken als een van de samenwerkende partijen sneller wil gaan dan de andere. Het is belangrijk om te beseffen dat gemeentelijke samenwerkingspartners die tijd nodig zullen hebben.

Eerst zien, dan geloven

Het kan ook voorkomen dat partijen een houding hebben van ‘eerst zien, dan geloven’. Bij projecten waarbij de meerwaarde voor de gemeente nog duidelijk moet worden gemaakt, kan het moeilijk zijn om de partijen te overtuigen van deelname. Zodra deze partijen overstag zijn, moet er iets zijn om te kunnen laten zien, zodat ze niet weer afhaken. In zulke gevallen is het belangrijk dat men niet al te lang blijft hangen in de startfase. Deze fase moet zo kort mogelijk zijn. Er moet duidelijkheid zijn over de opbrengst van de samenwerking en men moet zo snel mogelijk resultaat kunnen zien zodat men geïnteresseerd blijft.

Draagvlak en continuïteit

Het tijdspad moet ook in de gaten worden gehouden om op een ander belangrijk punt niet te verliezen: *draagvlak*. Doordat de ene gemeente sneller kan werken dan de andere, bestaat het risico dat het draagvlak onder een samenwerkingsverband weg kan vallen wanneer een samenwerkingspartner moeite heeft om ‘over de brug te komen’. In dit opzicht is ook continuïteit belangrijk in het samenwerkingsproces. Wanneer de samenwerking bij alle partijen wordt ervaren als een continu proces, zal er in de dagelijkse organisatie meer rekening mee worden gehouden waardoor samenwerkingsinitiatieven beter van de grond komen. Om de continuïteit te waarborgen kunnen in het proces zogenaamde beslismomenten worden ingebouwd. Op deze go/no-go-momenten worden vraagstukken en problemen open besproken en zo mogelijk weggenomen, waardoor draagvlak voor de samenwerking wordt behouden en alle deelnemers bepaalde stappen bewust zetten. Ook hier blijkt de waarde van een goed tijdspad als bewaking van de voortgang van het project. Deze momenten blijken ook goed voor de afbakening van het project bij de vraag: ‘Wat gaan we wel doen en wat niet?’ Daarbij is het belangrijk om een goede ‘voortrekker’ van de samenwerking te hebben die voor een sterke drijfveer zorgt en de samenwerking levend en ‘op de agenda’ houdt. Een ander element bij draagvlak is het feit dat er een balans moet blijven bestaan tussen de mate van voordeel van de samenwerking voor verschillende partijen. Wanneer hierin geen evenwicht is, zal het draagvlak voor de samenwerking al snel wegvallen.

Juiste expertise op de juiste plaats

De juiste expertise op de juiste plaats is van belang voor de continuïteit van de samenwerking. Vaak worden taken toebedeeld aan mensen die ‘de uren over hebben’ of die het naast hun reguliere werk erbij moeten doen. Het is belangrijk om er mensen bij te betrekken die weten wat er speelt en die de capaciteit en kennis bezitten om de samenwerking te ontwikkelen, te leiden of de juiste deelprojecten aan te sturen. Opleiding is daarbij belangrijk en investeren in die mensen die de samenwerking ‘trekken’. Met iemand die deze capaciteiten niet heeft of niet in staat is te ontwikkelen, zal de samenwerking al snel mislukken.

Gemeentelijke autonomie

Voor sommige gemeenten is het lastig de stap naar samenwerking te maken omdat wordt gevreesd voor verlies van de gemeentelijke autonomie bij de besluitvorming. Het kan moeilijk zijn voor bestuurders om zich te committeren aan een samenwerkingsverband waar beslissingen worden genomen over gemeentelijk beleid. Vaak willen gemeenten de uitvoering niet uit handen geven. Het is daarom belangrijk om de voordelen van de samenwerking duidelijk te maken. In samenhang hiermee is het ook belangrijk om vast te leggen waar verantwoordelijkheden liggen en hoever die reiken.

Vastleggen van verantwoordelijkheid

Het vastleggen van verantwoordelijkheden of het overgeven van een bepaald mandaat kan en moet per project worden bekeken. Niet alle projecten hebben dezelfde zwaarte of hebben een even grote impact op de organisatie. Het is daarom niet noodzakelijk om voor elk initiatief een (volledig) contract op te stellen of een beslissing te nemen die wordt ondersteund door het college of de voltallige raad. Het karakter van de samenwerking is bepalend voor het vastleggen van de verantwoordelijkheden van de samenwerkende partijen. Kanttekening hierbij is dat het verstandig is om voor elk project een bestuurlijke stuurgroep te hebben die het mandaat heeft van het bestuur. Zij kunnen beslissingen nemen die niet noodzakelijkerwijs langs het bestuur hoeven. Zo blijft de verantwoordelijkheid afgedekt en wordt het samenwerkingsproces niet bij elke beslissing vertraagd.

Vrijblijvendheid of commitment

Een ander belangrijk punt bij samenwerking hangt samen met het verdelen van verantwoordelijkheden, namelijk de vraag of de samenwerking vrijblijvend is of dat het commitment van de partijen wordt vastgelegd. Bij de meeste samenwerkingsverbanden is het heel belangrijk dat wordt vastgelegd dat alle partijen zich ook daadwerkelijk binden aan de samenwerking. Het is heel vervelend voor de andere deelnemers wanneer partijen zich halverwege een project terugtrekken. Voor de partijen die wel veel energie in het project steken kan dit betekenen dat het voor niets is geweest.

Daarnaast is voldoende bestuurlijke commitment een belangrijke conditie voor een slagvaardige samenwerking. De samenwerking en betrokkenheid op bestuurlijk niveau verloopt vaak met een verborgen agenda en er wordt samengewerkt op basis van een non-interventiehouding. Pijnlijke keuzes worden hierdoor te vaak vooruitgeschoven of gemeenten spelen hun eigen belangen onderling of in strategische combinaties uit. Het stapelen van wensen is hiervan het gevolg, wat weer allerlei discussies oproept over de beschikbare middelen en noodzakelijke bezuinigingen. Dit proces leidt vaak tot algemene, vage plannen (zonder politieke keuzes) en/of niet uitvoerbare plannen.

Communicatie

Een ander aspect van commitment is de communicatie die nodig is om de samenwerking in goede banen te kunnen leiden. Wanneer het bestuur overtuigd is van het nut van samenwerking maar de uitvoerende delen van de organisatie niet, dan zal de samenwerking al snel stranden. En vice versa.

Bij het opzetten van de samenwerking tussen verschillende (maar ook binnen de eigen) organisaties is het belangrijk om te communiceren wat het plan is, om nut en noodzaak van de samenwerking duidelijk te maken en vooral alle partijen

binnen de eigen organisatie erbij te betrekken. Zo weet iedereen wat er speelt, wordt iedereen door de betrokkenheid verantwoordelijk voor het project en staan alle neuzen dezelfde kant op. Iedereen die op de verschillende organisatieniveaus door de samenwerking wordt 'geraakt', moet daarom kunnen meepraten. Ook hierdoor zal draagvlak binnen de organisatie worden ontwikkeld en behouden. Het bestuur is immers nodig omdat het de strategie van de gemeente bepaalt. De ambtenaren zijn nodig om het bestuur te adviseren en de daadwerkelijke uitvoering adequaat ter hand te nemen. Het opzetten van goede communicatiekanalen tussen de samenwerkende partijen is belangrijk om de samenwerking te laten slagen. Het is belangrijk dat duidelijk wordt gemaakt wat de verschillende visies op en het doel van de samenwerking zijn en wat er wordt verwacht. Problemen moeten in een vroeg stadium worden gesignaleerd om zo de samenwerking levend te houden. Zonder goede communicatie is samenwerking niet mogelijk.

Niet praten maar doen

Een ander aandachtspunt is dat men vooraf niet te veel energie moet steken in de vraag of een bepaald project wel kans van slagen heeft en daarbij geheel uitspellen hoe het vormgegeven moet worden. Vooraf is het makkelijk om een project de grond in te praten. Dit moet worden voorkomen. Vaak moet gewoon – natuurlijk wel goed doordacht – aan de slag worden gegaan.

Aantasting van gemeentelijke beleidskaders

Het is gemakkelijker om samen te werken bij concrete projecten, bijvoorbeeld de gezamenlijke inkoop van een financieel systeem, dan bij projecten waarbij het beleid, de uitvoering of zelfs de afdeling wordt aangetast. Andere beleidskaders, kennis en belangen spelen een rol. De onverenigbaarheid van de regels van het samenwerkingsverband met de regelgeving die binnen de eigen organisatie of afdeling van belang is, kan wringen binnen samenwerkingsverbanden.

Afwijking van het eigen organisatiebeleid

Samenwerking kan ertoe leiden dat moet worden afgeweken van de eigen wijze van organiseren binnen de gemeente. De handelwijze binnen de samenwerking kan verschillen van de eigen manier van werken. Ook kan samenwerking nopen tot het doen van investeringen die men liever op een ander tijdstip had gedaan. En wanneer men personeel en expertise gaat delen kan het voorkomen dat de specialist binnen de gemeente net in een andere gemeente is waardoor de eigen organisatie tijdelijk zonder zit.

Derden

Invloed van derden is ook een aspect dat bij samenwerking een rol kan spelen. Sommige partijen zijn bij het uitvoeren van taken of diensten afhankelijk van andere instanties.

Wanneer de uitvoering gezamenlijk wordt gedaan, kan de visie van een derde instantie in strijd zijn met de visie die in het samenwerkingsverband is geformuleerd. De samenwerking zou hierdoor kunnen worden gehinderd.

Ontwikkeling vanuit de eigen organisatie

Samenwerking moet ook worden ontwikkeld vanuit de dynamiek van de eigen organisatie. Te vaak wordt bij een probleem gekeken hoe andere organisaties dit oplossen of hoe zij de samenwerking hebben geregeld. Die andere organisaties hebben echter wel hun eigen dynamiek, cultuur en regels. Het overnemen van ontwikkelplannen kan daarom de samenwerking doen mislukken omdat de organisatie anders in elkaar steekt en andere ‘behoeften’ heeft bij de ontwikkeling en inrichting van de samenwerking. Het behoud van de eigen identiteit speelt hier een rol. Wanneer de identiteit van de organisatie dreigt te worden aangetast, is men al snel geneigd de samenwerking niet aan te gaan of op te zeggen. De cultuur en dynamiek van een organisatie zijn vanuit dit oogpunt dus belangrijk.

Democratisch gehalte van samenwerking

De kwaliteit van bestuurlijk handelen is naast organisatorische beginselen (zoals effectiviteit en efficiëntie), rechtsstatelijke beginselen (zoals het legaliteitsbeginsel en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en integriteitsbeginselen, mede afhankelijk van democratische beginselen. De kwaliteit van het democratisch proces als resultaat van samenwerking omvat verschillende aspecten, zoals:

- voldoende invloed van de volksvertegenwoordiging op de samenwerking;
- voldoende draagvlak onder burgers, instellingen en bedrijven voor de besluiten die voortvloeien uit de samenwerking;
- transparante besluitvorming;
- publieke verantwoording van de resultaten (en kosten) van de samenwerking.

Evaluaties van samenwerkingsverbanden laten zien dat het democratisch gehalte van samenwerking nogal eens problematisch is. De tweede grondregel voor democratisch bestuur wordt in ‘Beginselen van het Nederlandse staatsrecht’ als volgt omschreven: “Niemand kan een bevoegdheid uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat op die uitoefening controle bestaat.”⁶⁷ Uit deze grondregel volgt dat democratische legitimiteit van een bestuur in grote mate afhankelijk is van een goede democratische controle.

⁶⁷ Belinfante, A.D. en Reede, J.L. de, *Beginselen van het Nederlands staatsrecht*, 2002: 25.

Beperkte focus, fragmentatie en suboptimale oplossingen voor een groter geheel

De resultaten van samenwerking kunnen te wensen over laten doordat de deelnemende partijen een beperkte focus hebben en er sprake is van een zekere fragmentatie die tot suboptimale oplossingen voor het grotere geheel leidt. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn:

- het onvoldoende koppelen van de eigen belangen van deelnemers aan een gemeenschappelijk belang op basis van gemeenschappelijke visie, vertrouwen, vrijheid én verbinding;
- naar binnen gekeerde partijen. Hiervan is sprake als decentrale overheden niet verder kijken dan hun eigen grenzen, maar ook wanneer zij eenzijdig een veel te hoge sturingsambitie hebben, zonder zicht op doelstellingen en belangen van de partijen waarvan zij afhankelijk zijn om deze ambities ook feitelijk te realiseren;
- verkokering van afzonderlijke beleidsvelden.
- onvoldoende eenheid van leiding, of een groot aantal betrokken partijen die een andere kant uitsturen.

Een beperkte focus van de samenwerkende partijen en het onvoldoende koppelen van het eigen belang aan een gemeenschappelijk belang bieden een belangrijke verklaring voor de beperkte mate waarin samenwerkingspartners 'grosso modo' tevreden zijn over de slagvaardigheid van de samenwerking. Ook op dit punt zijn er wel degelijk positieve voorbeelden waarbij samenwerkende partijen manieren vinden om het eigen belang te verbinden aan een gemeenschappelijk belang. Dit betekent ook dat zij een visie ontwikkelen waarbij het realiseren van het regionale belang (op lange termijn) ook dienstbaar is aan het lokale belang.

2.2.6. Het proces

Als er eenmaal gekozen wordt voor samenwerking, is het belangrijk een vorm te kiezen die past bij wat de betreffende gemeenten willen en ook bij wat zij aan kunnen. Het eerste is vooral aan de politiek, het tweede meer een kwestie van de ambtelijke organisatie.

Bij het proces zijn diverse actoren betrokken en zijn tal van factoren van invloed op de kans van slagen van de samenwerking. De randvoorwaarden die gecreëerd en gerealiseerd worden om de samenwerking te laten groeien en ontwikkelen zijn van cruciaal belang voor het uiteindelijk laten slagen van het proces. Het komt nogal eens voor dat het debat over samenwerken zich vooral richt op de vormgeving van de samenwerking (het model). Als het gaat om samenwerken dan zijn drie andere dimensies evenzeer van belang. Dat zijn:

- Een gedeelde *visie* over de missie en doelstelling van de samenwerking
- Het *draagvlak* voor samenwerking
- De (implementatie)*strategie*

Deze vier dimensies tesamen geven een goed beeld van de (on)mogelijkheden die in een concrete situatie zijn ten aanzien van de vraag of verdergaande samenwerking zin heeft, van de terreinen waarop samenwerking gerealiseerd kan worden, van de daarvoor meest geschikte vorm en van de manier waarop en het tempo waarin samenwerking gestalte kan krijgen.

Visie

De afbakening en het stellen van een doel zijn belangrijk bij samenwerking. Het doel moet vooraf worden vastgesteld en is de motor achter de samenwerking. Tevens zorgt een gezamenlijk geformuleerd doel ervoor dat de samenwerking een basis heeft van waaruit kan worden gewerkt. Alle neuzen blijven dezelfde kant op gericht, er ontstaat saamhorigheid, er is een richtpunt om naartoe te werken, het geeft de samenwerking inhoud en het biedt de mogelijkheid om een evaluatie te houden over het bereiken van het doel. Tijd- en motivatieverlies worden tegengegaan. Het doel van samenwerking kan door verschillende motieven worden ingegeven. De motieven van de partijen die met elkaar samenwerken kunnen verschillend zijn. Om onduidelijkheid over de motieven van samenwerking te voorkomen, is het nuttig om het doel van de samenwerking vast te stellen en de stappen te formuleren die nodig zijn om dit doel te bereiken. Wanneer aan het eind blijkt dat de partijen verschillende doelen nastreven, is het natuurlijk zonde geweest van alle inspanning die in de samenwerking is gestoken.

Draagvlak

Samenwerking is echter niet een proces dat vanzelf gaat. Wat in het oog dient te worden gehouden is dat samenwerking vooral veel tijd en energie kost. Zeker wanneer men samenwerkt met andere gemeenten moet men zich realiseren dat gemeentelijke besluitvorming veel tijd nodig heeft. Naast een trage besluitvorming is het soms ook lastig om aan te tonen wat samenwerking op de korte termijn oplevert omdat de baten van de samenwerking niet altijd even snel duidelijk en in beeld te brengen zijn. Belangrijk is dat men zich realiseert dat wanneer men gaat kijken wat er gebeurd zou zijn wanneer de samenwerking niet tot stand was gekomen, de baten al snel veel duidelijker worden. Samenwerking is daarentegen ook een continu proces. Juist omdat samenwerken veel tijd kost, kan het gebeuren dat het draagvlak onder de samenwerking wegvalt. Dit kan op bestuurlijk, management- en ambtelijk niveau gebeuren.

Daarnaast wordt samenwerking ook nog wel gezien als aanval op de autonomie van de gemeente. Het is moeilijk om vertrouwen te hebben in iets wat je uit handen moet geven. Een ander belangrijk aandachtspunt is om personen bij de samenwerking te hebben die qua persoonlijkheid een sterke drijfveer vormen voor de samenwerking. Ook zeer belangrijk is een bestuur dat achter de samenwerking staat.

Als dit ontbreekt, mis je al snel de continuïteit die nodig is om de samenwerking levend te houden. Gezien het feit dat deze mensen steeds zeldzamer worden binnen de overheid, is dat een redelijk heikel punt. Bij samenwerking komt ook de vraag naar voren bij wie de verantwoordelijkheid ligt. Dit hangt af van het karakter van de samenwerking. Voor vormen met een vast karakter zul je een verantwoordelijkheidslijn moeten vastleggen, een juridische status bepalen of iemand als eigenaar benoemen. Andere vormen van samenwerking kunnen zo 'licht' zijn dat gemeenten niet de behoefte voelen om alles formeel vast te leggen. Dit moet per situatie worden bekeken. Belangrijk is om hier afspraken over te maken.

De (implementatie)strategie

Per project moet worden bekeken wat de slagingskans is. Projecten die erg concreet zijn, zoals een inkoopproject bij de afdeling Financiën, zullen vanwege 'gebrek aan emotie' over dit onderwerp veel makkelijker uit te voeren zijn dan projecten waarin een groot deel van de organisatie verweven is, bijvoorbeeld op het gebied van vastgoed. Op deze projecten is vaak moeilijker grip te krijgen, ook omdat het voor het bestuur gevoeliger ligt. Daarnaast maakt het een groot verschil wat voor cultuur er op de afdelingen heerst. Een project op de afdeling Sociale Zaken is veel lastiger vanwege alle ontwikkelingen die er op dat terrein plaatsvinden en de (politieke) belangen die daarmee zijn gemoeid. Op verschillende afdelingen werkt men met andere beleidskaders en hebben ze andere kennis en belangen. Het is belangrijk dat het samenwerkingsverband niet vrijblijvend is en dat er een 'voortrekker' is, iemand die het samenwerkingsverband draaiend houdt. Is deze er niet, dan zal de samenwerking al snel een te vrijblijvend karakter gaan krijgen, waardoor er geen constructieve projecten van de grond komen. Het is goed om vooraf niet te veel energie te steken in de vraag waarom een bepaald project niet zou kunnen slagen. Begin met het initiatief en probeer later de obstakels weg te nemen wanneer die zich voordoen. Anders wordt het risico gelopen om bij voorbaat nergens te komen

2.2.7 Samenvatting en conclusie

Ingevolge de opdracht hebben wij onderzocht of de benodigde moderniserings-slag door samenwerking beter gemaakt kan worden. Daarnaast hebben wij onderzocht welke kansen en bedreigingen aan intergemeentelijke samenwerking kleven en welke succesfactoren aanwezig dienen te zijn om in kwalitatieve en kwantitatieve zin de uitwerking van de moderniserings-slag in de regio West-Brabant te kunnen garanderen.

In zijn algemeenheid kan niet worden gezegd welke keuze verstandig is: samenwerken of autonoom handelen. Samenwerking kan een aantal voordelen hebben, maar er kunnen ook nadelen aan kleven.

Ondanks de vrees voor verlies aan autonomie en andere mogelijke nadelen kiezen veel gemeenten er toch voor om te gaan samenwerken. Gemeenten gaan samenwerken vanwege bijvoorbeeld een wettelijke plicht tot samenwerking, kennisdeling en uitwisseling van ervaring, om middelen te bundelen en schaalvoordelen te behalen, om regionale ontwikkelingen te coördineren, maar ook vanuit strategisch oogpunt als alternatief voor herindeling.

Gemeenten kunnen de samenwerking – afhankelijk van het doel van de beoogde samenwerking en de aard van de activiteiten die ter verwezenlijking van dit doel moeten worden verricht - zowel op basis van een publiekrechtelijke regeling (bijvoorbeeld de Wet gemeenschappelijke regelingen) of op basis van het privaatrecht (bijvoorbeeld op basis van een overeenkomst of deelneming in stichting, vereniging, nv etc.) vormgeven. De toenemende samenwerking vindt tevens voor een groot deel plaats onder de vlag van recent opgekomen nieuwe vormen van samenwerking, de zogenaamde interbestuurlijke ‘Shared Services’.

De randvoorwaarden die gecreëerd en gerealiseerd worden om de samenwerking te laten groeien en ontwikkelen zijn van cruciaal belang voor het uiteindelijk slagen van de samenwerking. Gezien de grote verschillen tussen de verschillende samenwerkingsvormen is dan ook erg belangrijk vooraf de mogelijke voor- en nadelen van de verschillende vormen van samenwerking tegen elkaar af te wegen.

Aangezien geen gemeente of regio hetzelfde is, is het belangrijk een vorm te kiezen die past bij wat de betreffende gemeenten willen en ook bij wat zij aan kunnen. Daarbij zijn onder andere vertrouwen tussen de samenwerkingspartners, afspraken over het tijdsplan, het creëren van draagvlak, het vastleggen van verantwoordelijkheid en de communicatie erg belangrijk.

Wij komen tot de conclusie dat bij het proces om te komen tot samenwerking vier dimensies van belang zijn, namelijk:

- de vorm van de samenwerking;
- een gedeelde visie over de missie en doelstelling van de samenwerking;
- het draagvlak van de samenwerking;
- de (implementatie) strategie.

Terugkomend op onze deelvraag, of de benodigde moderniseringsslag door samenwerking beter gemaakt kan worden, zijn wij van mening dat samenwerking in de regio West-Brabant op dit terrein zeer zeker voordelen kan hebben, maar dat er vooraf aandacht moet worden besteed aan de vier dimensies van samenwerking en de genoemde aandachtspunten.

2.3. Shared service center

2.3.1. Inleiding

Burgers stellen steeds hogere eisen aan de overheid. Zij verlangen snel en adequaat diensten en eisen een gemeente die efficiënt en kwalitatief hoogstaande diensten verleent. Tegelijkertijd moet deze overheid dicht bij de burgers staan, direct aanspreekbaar zijn en burgers betrekken bij besluitvorming.

Om aan die eisen te kunnen voldoen, is een krachtig en slagvaardig bestuur nodig. Gemeenten gaan daarom op zoek naar nieuwe vormen van samenwerking, die de kenmerken van shared services in zich hebben. De diverse vormen van shared services hebben wij beschreven in hoofdstuk 2.2. Het shared service center is een van deze nieuwe vormen van samenwerken en is een concept waarbij samenwerkende organisaties vooral efficiency en kwaliteitsverbetering nastreven.

Allereerst geven wij in deze paragraaf een definitie van het begrip shared service center en geven we de belangrijkste motieven aan waarom organisaties kiezen voor het concept van een shared service center. Vervolgens beschrijven we volgens de literatuur de succes- en faalfactoren en stellen aan de hand hiervan voorwaarden om tot een succesvolle implementatie van een shared service center te komen. Tot slot geven wij vanuit dit theoretisch kader antwoord op de deelvraag van onze opdracht of een shared service center een functie kan vervullen en tot meerwaarde kan leiden in de samenwerking om te komen tot een betere overheid in West-Brabant.

2.3.2. Wat is een shared service center?

Sinds midden jaren negentig gaat een toenemend aantal bedrijven over tot het oprichten van shared service centers. Veelal gaat het daarbij om generieke activiteiten (b.v. het innen van rekeningen, ICT en HRM diensten) die uit de afzonderlijke bedrijfsonderdelen worden gehaald en worden samengevoegd in een nieuw te vormen shared service center. Binnen de overheid zien we een vergelijkbare trend. Gemeenten vormen gezamenlijke afdelingen of richten een aparte organisatie op om krachten te bundelen en exploitatiekosten te beperken.

Als omschrijving van een shared service center maken wij gebruik van de definitie van Strikwerda⁶⁸ in ‘Shared Services: van kostenbesparing naar waardecreatie’ (2003).

⁶⁸ Prof. Dr. J. Strikwerda is hoogleraar organisatieleer en –veranderingen aan de Universiteit van Amsterdam, als management consultant verbonden aan Nolan, Norton & Co. en is auteur van o.m. *Shared Service Centers: van kostenbesparing naar waardecreatie* (4^e gewijzigde editie), Assen: Van Gorcum – Stichting Management Studies, 2004, p?

Strikwerda definieert een shared service center als:

“een resultaat verantwoordelijke eenheid in de interne organisatie van een onderneming, overheidsinstelling of non-profitinstelling, die tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie (zoals administratie, personeelszaken, informatietechnologie, inkoop) aan de operationele eenheden van die onderneming (zoals business units, divisies of werkmatschappijen) op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs”.

Omdat bij deze definitie het shared service center gepositioneerd wordt binnen de interne organisatie van de eigen organisatie, heeft Korsten e.a.⁶⁹ de definitie van Strikwerda aangepast voor de shared services tussen organisaties. Deze definitie is toepasbaar voor zowel de private als de publieke sector. Wij hanteren daarom in deze scriptie de door Korsten aangepaste definitie van Strikwerda. Deze definitie beoordeelt Van Kempen als goed bruikbaar voor de publieke sector in haar onderzoek naar de beoordeling van P-Direkt, het Shared Service Center Human Resource Management (HRM) voor de sector Rijk⁷⁰.

Deze definitie luidt als volgt:

‘Een shared service center is een resultaatverantwoordelijk samenwerkingsverband, al dan niet samengebracht in één organisatie-eenheid, dat tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie (zoals administratie, personeelszaken, informatietechnologie, inkoop, beleidsontwikkeling, toezicht), aan de afzonderlijke moederorganisaties (besturen of operationele diensten), op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs’.

Bij een shared service center besteden de samenwerkende organisaties (verder te noemen de moederorganisaties) taken uit aan een nieuwe aparte organisatie, een shared service center. Ook de bijbehorende middelen (ambtenaren en productiemiddelen als gebouwen, automatisering) worden overgedragen. Tussen de moederorganisaties en het shared service center worden duidelijke afspraken gemaakt, worden contracten afgesloten en worden op basis van de contracten en de geleverde prestaties kosten verrekend.

2.3.3. Motieven voor een shared service center

Waarom kiezen organisaties voor de inrichting van een shared service center. Welke resultaten wenst een organisatie te bereiken door het werken met het concept van een shared service center? Dat is de eerste vraag die beantwoord dient te worden.

⁶⁹ A.F.A. Korsten, L. Schaepkens, L.J.M.J. Sonnenschein, *Shared Services, Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*, InAxis, Den Haag, 2004, p.15

⁷⁰ Dra. R.M. van Kempen, scriptie P-Direkt, hoe kan het invoeringsproces van P-Direkt, het shared service center HRM voor de sector Rijk worden beoordeeld?, Rotterdam, november 2005, p.18-19.

Wat is het uiteindelijke doel dat de organisatie wil bereiken door voor deze vorm van samenwerking te kiezen. De doelstelling voor de toepassing van een shared service center dient helder te zijn.

Om verschillende redenen wordt gekozen voor het concept van een shared service center, Strikwerda heeft deze doelstellingen in zijn artikel 'shared service centers en gemeenten' als volgt samengevat⁷¹:

- Een verbetering van de transparantie in het democratisch toezicht op de uitvoering van taken en bevoegdheden. De burger verlangt deze transparantie.
- Een shared service center biedt een hogere kwaliteit van beleidsontwikkeling en uitvoering van wettelijke taken en publieke voorzieningen. Een hogere kwaliteit wordt verkregen door een hogere snelheid van en minder fouten in de uitvoering. Hierdoor worden burgers en bedrijven niet meer lastig gevallen met inconsistenties, maar anticiperend gewezen op verplichtingen en rechten.
- De lasten wat betreft tijd en kosten worden voor burger en bedrijf lager. De burger/ het bedrijf hoeft maar één keer opgave te doen van zijn gegevens. Er is één aanspreek/contactpunt voor de burger/bedrijf.
- De kosten van uitvoering van wetten en publieke voorzieningen worden lager. De arbeidsproductiviteit stijgt door bundeling en specialisatie van werkzaamheden. De interne dienstverlening wordt kwalitatief hoger en de ambtenaren krijgen meer plezier in het werk.

Strikwerda voegt hieraan nog een doelstelling toe, die vooral bij kleine(re) gemeenten vanuit strategisch oogpunt belangrijk is: het reduceren van de kwetsbaarheid en het verkrijgen van schaalgrootte om een goed kwaliteitsniveau van dienstverlening in de toekomst te kunnen garanderen. Het werken met een shared service center maakt het mogelijk om toch de complexe wetgeving van het rijk goed uit te voeren en de burgers een kwalitatief goede dienstverlening te bieden.

Tijdens een verslechterde economie, wanneer bezuinigingen noodzakelijk zijn, staan met name de doelstellingen als kostenbesparing en verhoging van kwaliteit in de belangstelling. Toch moet niet uit het oog worden verloren, dat een shared service center een middel is en geen doel op zich. Niet alleen bedrijfsmatige aspecten maar ook menselijke aspecten zijn van belang. Wij komen hierop nader terug bij de succes- en faalfactoren van de toepassing van een shared service center.

⁷¹Prof.Dr. J. Strikwerda, publicatie *shared services en gemeenten* in Openbaar Bestuur, 15 (4), 4 januari 2005, p 28-31

2.3.4. Succes- en faalfactoren

In de literatuur wordt een goed beeld gegeven van de succes- en faalfactoren wat betreft de oprichting van een shared service center. Wij hebben in dit onderzoek gebruik gemaakt van de inzichten van Strikwerda (2003) en Twijnstra Gudde (2004). Daarnaast hebben wij gebruik gemaakt van het onderzoek van Van Kempen (2005), waarin zij ter beoordeling van het invoeringsproces van P-Direkt⁷² succes- en faalfactoren heeft samengevat in het theoretisch model: de SWOT-analyse⁷³. Van Kempen concludeert in haar onderzoek dat de succes- en faalfactoren van shared service centers in de private sector tevens van toepassing zijn in de publieke sector⁷⁴. Uit haar analyse blijkt dat alle kernelementen van toepassing zijn op P-Direkt met uitzondering van het kernelement “de mobilisering van en weerstand bij de medezeggenschap”. Ten aanzien van dit kernelement wordt overigens door Van Kempen aangegeven dat dit wel een rol zou kunnen spelen bij andere trajecten in de publieke sector⁷⁵. Daarnaast heeft Van Kempen nog een aantal elementen benoemd, die niet genoemd zijn ten aanzien van shared service centers in de private sector, maar uitdrukkelijk wel van toepassing zijn in de publieke sector⁷⁶.

In ons onderzoek sluiten wij ons aan bij de conclusie bij Van Kempen en verklaren de hieronder genoemde succes- en faalfactoren, zij het in verschillende gradaties, tevens van toepassing op de oprichting van een shared service center in de publieke sector in de regio West-Brabant.

Succesfactoren:

- ⇒ Schaalvoordelen leveren efficiency en kostenbesparing op. Schaalvoordelen ontstaan door shared services aan te bieden aan een groot aantal moederorganisaties. Hierdoor kunnen ook gezamenlijk investeringen worden gedaan.
- ⇒ De levering van diensten door het shared service center is professioneel en kwalitatief goed. De opgedragen taken/diensten zijn kerntaken en spelen een hoofdrol binnen het shared service center. Bij deze professionalisering van het shared service center dient wel te worden opgemerkt, dat ook de moederorganisaties mee moet professionaliseren om tegenwicht te kunnen bieden aan het shared service center.

⁷² R.M. van Kempen, P-Direkt, hoe kan het invoeringsproces van het SSC HRM voor de sector Rijk worden beoordeeld, 2005, p. 22-30.

⁷³ De SWOT analyse is een theoretisch instrument dat de sterke en zwakke punten van een organisatie of bedrijf benoemt samen met de belangrijkste kansen en bedreigingen om te bepalen hoe een organisatie of bedrijf in de markt staat.

⁷⁴ Zie R.M. van Kempen, P-Direkt, p. 40-57.

⁷⁵ Respondenten in het kader van het onderzoek van Van Kempen constateerden dat er niet van een duidelijke mobilisering of weerstand ten aanzien van de invoering van P-Direkt kon worden gesproken. Geconstateerd werd dat medezeggenschap niet goed belegd was en dat er sprake was van een lauwe houding. Is de medezeggenschap wel goed georganiseerd, dan kan deze in andere trajecten binnen de publieke sector wel een rol van betekenis spelen, p.55-56.

⁷⁶ Zie R.M. van Kempen, P-Direkt, p. 57-63.

- ⇒ Het shared service center werkt op basis van zakelijke dienstverlening en sluit contracten af met de klanten over welke producten wanneer en tegen welke prijs geleverd worden. De klant stelt eisen aan het eindproduct en zal het shared service center aan zijn contractuele verplichtingen houden
- ⇒ Harmonisatie en eenduidige uitvoering van regelingen en werkzaamheden zorgen voor een betere kwaliteit, transparantie, efficiency en kostenbesparing. Tot op zekere hoogte is maatwerk mogelijk, maar teveel maatwerk heeft snel een negatief effect op de efficiency en kostenbesparing.
- ⇒ Ontwikkelingen op IT-gebied bieden de mogelijkheid om werkzaamheden op één plaats te concentreren. Automatisering vormt een essentiële ondersteuning voor het bestaan van een shared service center.
- ⇒ Het uitbesteden van activiteiten aan een shared service center levert ruimte op binnen de achterblijvende afdelingen van de moederorganisaties. Hierdoor kunnen deze afdelingen zich richten op andere activiteiten binnen de moederorganisatie.
- ⇒ De moederorganisaties stellen prestatie-eisen aan het te leveren product en hoeven zich niet met de bedrijfsvoering van het shared service center bezig te houden. Hierdoor kunnen de moederorganisaties zich meer richten op taken op strategisch en tactisch niveau.
- ⇒ Personeelsreductie binnen de moederorganisatie leidt tot kostenbesparing en komt tegemoet aan de taakstelling, zoals die vaak wordt opgelegd vanuit de politiek.
- ⇒ Een goede vertrouwensbasis is noodzakelijk om een shared service center te laten slagen. Ook al hebben de moederorganisaties hun eigen belangen en kan de samenwerking niet afgedwongen worden, er dient commitment en solidariteit te zijn tussen alle partijen.

Faalfactoren:

- ⇒ Gebrek aan harmonisatie en eenduidige regelingen, dus teveel maatwerk, werkt kostenverhogend voor een shared service center.
- ⇒ Teveel vertrouwen in de techniek is vaak een risicofactor bij grote innovatieve projecten. Een risico dat zich in de private sector maar vooral in de publieke sector afspeelt⁷⁷. Ook omdat de overheid minder bekend is met het uitbesteden van grootschalige innovatieve projecten. Gebleken is, dat het onderdeel automatisering één van de oorzaken is van het falen van P-Direkt⁷⁸.

⁷⁷ Dit is terug te vinden in de literatuur. In De vanzelfsprekendheid van vooruitgang – kritische beschouwingen over technologie en rationaliteit (1994 i.s.m. De Witte, M, Houtman, D) en Werken in de informatiesamenleving (2001) signaleert Bram Steijn dat er bij grote innovatieve projecten een grenzeloos vertrouwen is in de mogelijkheden van de techniek.

⁷⁸ Binnen het Shared Service Centre P-Direkt zouden de personeelsdiensten van alle departementen gecentraliseerd worden: een groot en complex project en daarmee risicovol. Het consortium van IBM en LogicaCMG heeft echter de opdracht tot het ontwerpen van P-Direkt teruggegeven. Publicatie in Binnenlands Bestuur, 24 februari 2006, p. 15.

- ⇒ Risico's op de menskant van de organisatie. Medewerkers, die vanuit de moederorganisaties bij het shared service center komen te werken, kunnen deze overplaatsing zien als een devaluatie van hun werk. Daarbij kunnen door deze overplaatsing gevoelens van vervreemding en identiteitsverlies ontstaan. Deze overplaatsing, alsmede de professionalisering die hogere eisen aan de werknemers stelt, vereist een goede begeleiding. Een shared service center kan immers ook carrièrekansen bieden.
- ⇒ Wijziging van de relatie tussen de klant en de medewerkers van het shared service center. Deze relatie verzakelijkt. De medewerkers van het shared service center voelen zich niet meer verbonden met de moederorganisatie waar zij vandaan komen. De klant daarentegen stelt eisen aan de geleverde diensten en rekent het shared service center af op de geleverde prestaties.
- ⇒ De relatie klant-leverancier. Voerde de moederorganisatie de diensten voorheen (als eigenaar) zelf uit, ten aanzien van het shared service center is hij opdrachtgever (als klant) en dient hij heldere en duidelijke opdrachten te verstrekken. Zowel klant als leverancier moeten wennen aan hun nieuwe rol. Deze gewijzigde rol betekent tevens dat de moederorganisatie wijzigingen moet aanbrengen in de processen binnen de eigen organisatie.
- ⇒ Bij de vorming van een shared service center dient vanuit de moederorganisaties een goede aansturing en regievoering plaats te vinden om er voor zorg te dragen, dat het project wordt uitgevoerd overeenkomstig het uiteindelijke doel, het gekozen traject en de tijdsplanning.
- ⇒ Medewerkers dienen betrokken te worden bij het traject tot het oprichten van een shared service center. De medewerkers bezitten immers de kennis van de activiteiten en deze kennis werkt ondersteunend bij het inrichten van een shared service center.
- ⇒ Onbekendheid met aanbesteding en publiek-private samenwerking bij de overheid. Ondanks het feit dat binnen de overheid steeds meer sprake is van verzakelijking, is diezelfde overheid nog niet zo gewend om marktconform te werken.
- ⇒ Verlies van autonomie bij de moederorganisaties. De moederorganisatie wordt klant in plaats van eigenaar. Het risico ontstaat dat de moederorganisatie eigenaar wil blijven en als gevolg van onvoldoende vertrouwen werkzaamheden blijft doen die ook door het shared service center worden uitgevoerd. Hierdoor ontstaan dubbele kosten.
- ⇒ Een machtsverschuiving richting (de eigenaar van) het shared service center, verschuiving in de zeggenschapsrelaties en beïnvloeding. Om de controle op de uitbesteedde activiteiten niet kwijt te raken dient de moederorganisatie haar opdrachtgeverschap goed in te vullen en contracten aan te gaan, waarin de eisen ten aanzien van bestuurlijke informatie duidelijk zijn aangegeven. Dit is noodzakelijk om sturing en controle te houden op het shared service center.

⇒ De verschillende uitgangspunten tussen de overheid en de private sector leiden tot belemmeringen in de samenwerking binnen een shared service center. Overheden zijn slecht of slechts gedeeltelijk bekend met prijsmechanismen, maar de private markt is dat wel. Daarnaast moeten overheden verantwoording afleggen aan het parlement of aan de gemeenteraad. Binnen de markt bestaat deze verantwoordelijkheid niet.

2.3.5. Implementatie van een shared service center

We hebben beschreven wat een shared service center is, om welke motieven een shared service center veelal wordt opgericht en welke succes- en faalfactoren in de literatuur beschreven zijn.

Vanuit deze succes- en faalfactoren formuleren wij voorwaarden die noodzakelijk zijn voor een succesvolle implementatie. Wij gaan hierbij vooral in op die aspecten die met name voor (samenwerkende) gemeenten van belang zijn.

De implementatie van een shared service center is een ingrijpend veranderingsproces en specifieke inrichtings- en machtsvraagstukken spelen hierbij een rol. Korsten⁷⁹ bepleit een goede voorbereiding en goede spelregels. Er dient een visie te zijn die breed gedragen wordt door besturen, raden en personeel over het nut en de noodzaak van shared services voor de deelnemende organisaties. Korsten bepleit in deze fase van het proces een haalbaarheidsonderzoek, waarin de voor- en nadelen van shared services in kaart worden gebracht en scenario's worden geschetst voor verschillende mogelijkheden van samenwerking.

Twijnstra Gudde⁸⁰ geeft voor het implementeren van een shared service center handreikingen die voortkomen uit hun consultancypraktijk. Ook Strikwerda⁸¹ formuleert een aantal voorwaarden om tot een succesvolle oprichting van een shared service center te komen.

Op basis van deze literatuur beoordelen wij, dat gemeenten bij de oprichting en inrichting van een shared service center moeten voldoen aan de volgende voorwaarden om het invoeringsproces succesvol te laten verlopen:

1. Er moet binnen de organisatie sprake zijn van een open communicatie over het traject om te komen tot een shared service center. Voldoende en actuele informatie bevordert het vertrouwen, dé basis voor een succesvol invoeringstraject. De communicatie en informatie dient niet alleen gericht te zijn op het bestuur en/of directie en de medewerkers van de organisatie zelf maar tevens op de leveranciers en de klanten van het toekomstige shared service center.

⁷⁹ A.Korsten, L. Schaepkens, L. Sonnenschein, *Shared Services: Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*, InAxis, Den Haag 2004, p. 80-81.

⁸⁰ Twijnstra Gudde Management Consultants, *Shared Service Centers, Balanceren tussen pracht en macht*, auteurs Wilfrid Opheij en Frank Willems, Twijnstra Gudde Management Consultants, Amersfoort, 2004, p 22-29.

⁸¹ Prof.Dr. J. Strikwerda, *Shared Service Center: van kostenbesparing naar waardecreatie*, 2003, p?.

Met het oog op de publieke sector voegt Korsten⁸² toe, dat er een breed gedragen vertrouwen dient te zijn tussen de partners, zowel op bestuurlijk, ambtelijk als politiek niveau.

2. Aandacht hebben voor de menskant van de organisatie. Medewerkers die vanuit de gemeenten overgeplaatst worden naar een shared service center kunnen deze overplaatsing zien als een devaluatie van hun werk. Tevens ontstaan gevoelens van vervreemding en identiteitsverlies. Managers binnen de gemeenten verliezen werkzaamheden en personeel en kunnen deze machtsverschuivingen als bedreigend zien voor hun eigen functioneren. Er dient daarom nadrukkelijk aandacht te zijn voor de consequenties van het personeel. Daarnaast dienen medewerkers betrokken te worden bij het implementatietraject. Enerzijds bezitten zij de kennis van de activiteiten en deze kennis werkt ondersteunend bij het inrichten van een shared service center. Anderzijds wordt door deze betrokkenheid het draagvlak onder de medewerkers vergroot en gaan zij zich meer verbonden voelen met het shared service center.

In het implementatieproces is het belangrijk om tijdig te weten wie de voor- en tegenstanders zijn. Zoek de weerstand op en negeer deze niet. Nagegaan dient te worden wat de oorzaak en aanleiding is van deze weerstand en of deze weerstand door inhoudelijke of procesmatige aanpassingen opgelost kan worden. Is het niet mogelijk deze weerstand in overleg (onder andere met de Ondernemers Raad) op te lossen, dan moet de top van de organisatie zich duidelijk uitspreken over de inhoudelijke en procesmatige weg, die gevolgd moet worden.

3. Er moet een goed businessplan ten grondslag liggen aan de invoering van een shared service center. Een businessplan is noodzakelijk en maakt duidelijk wat het uiteindelijke doel is, welke partijen betrokken zijn, wat de planning is (welke stappen moeten op welk moment en door wie worden genomen), wat de eindproducten zijn en door wie die producten worden geleverd en wat daarvan de kwaliteit is. Het is noodzakelijk dat een goede projectorganisatie wordt neergezet met voldoende capaciteit en middelen en met directe betrokkenheid van de ambtelijke en bestuurlijke top van de organisatie. De invoering van een shared service center is immers een ingrijpend en complex proces, waarbij een forse bijdragen wordt gevraagd van alle betrokkenen. De rollen hierin dienen helder en onomstreden te zijn.

⁸² A. Korsten, L. Schaepkens, L. Sonnenschein, *Shared Services: Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*, InAxis, Den Haag 2004, p. 80.

4. Kies bewust een implementatiestrategie.

Vanuit de literatuur en inmiddels ook uit de ervaringen met de invoering van P-Direkt⁸³ kan geconcludeerd worden, dat een zogenaamde “big bang”-strategie niet leidt tot een succesvolle invoering van een shared service center. Volgens C. Lindblom⁸⁴ wordt beleid ‘bij stukjes en beetjes’ ontwikkeld, de zogenaamde incrementele (geringe mate) benadering. De gedachte achter het incrementeel beleid is dat bij tussentijdse wijzigingen beleidsdoelen kunnen worden geherformuleerd en dat bij stapsgewijze invoering geleidelijk aan vertrouwen ontstaat in de samenwerking.

Deze stap-voor-stap gewijze invoering wordt eveneens ondersteund door Twijnstra Gudde⁸⁵.

Daarnaast is het voor een succesvolle invoering zaak om zo snel mogelijk praktisch en concreet te worden. Een mogelijkheid is om, vooruitlopend op de discussie inzake inrichting en besturing, alvast een start te maken met de ontwikkeling van een producten- en dienstenportfolio en de toetsing van de wensen en eisen van de gebruikers. Advies is om bij voorbaat al met één of twee producten en diensten te starten, te ervaren wat erbij komt kijken om het voor elkaar te krijgen en vervolgens een inschatting te maken welke inspanning nodig is voor het ontwikkelen en implementeren van alle diensten uit het portfolio.

Het werken binnen een shared service center stelt andere competenties aan de medewerkers. Door medewerkers van het shared service center in oprichting alvast te laten oefenen in een bestaand shared service center ontstaat inzicht welke competenties nodig zijn voor het uitoefenen van een functie en welke aanvullende opleidingen noodzakelijk zijn. Als het ontbreekt aan serviceverlening, kernbegrip binnen een shared service center, dan zal het shared service center weinig succesvol worden.

De klant moet tevens groeien in zijn rol als opdrachtgever richting het shared service center. Was de klant voorheen eigenaar van de diensten en werden die diensten binnen de eigen afdeling/organisatie uitgevoerd, ten aanzien van het shared service center is hij klant geworden en zal hij duidelijke opdrachten aan het shared service center dienen te formuleren. Dit is een zakelijke relatie die wordt vastgelegd in een contract. Contracten afsluiten betekent ook dat er monitoring dient plaats te vinden. Levert het shared service center de prestaties zoals overeengekomen in het contract.

⁸³ R.M. van Kempen, P-Direkt, hoe kan het invoeringsproces van P-Direkt, het SSC HRM voor de sector Rijk worden beoordeeld, november 2005, p. 75-79.

⁸⁴ Charles E. Lindblom, geboren in 1917, is kundig in politieke economie en bestuurskunde. In zijn artikel ‘The Science of Muddling Through (1959)’ en later in ‘A Strategy of Decision’ (1963, samen met D. Braybrooke) werkt hij tegenover de conventionele visie van beleidsontwikkeling (allesomvattend en uitputtend) de zogenaamde incrementele benadering uit, namelijk beleidsontwikkeling ‘bij stukjes en beetjes’.

⁸⁵ Twijnstra Gudde Management Consultants, *Shared Service Centers: Balanceren tussen pracht en macht*, auteurs Wilfrid Opey en Frank Willems, Amersfoort 2004, p. 26-27

Volgens Korsten⁸⁶ dient in de publieke sector niet alleen verbetering en professionalisering van het ambtelijk apparaat beoogd te worden, maar ook de kwaliteit van het bestuur dient hoog genoeg te zijn en dient mee te professionaliseren. De politieke besturen dienen opgewassen te zijn en te blijven tegen de ambtelijke top.

5. Het gebruik van diensten van het shared service center mag geen vrijblijvend karakter hebben. Voorgeschreven wordt wanneer en in welke gevallen gebruik gemaakt wordt van de diensten van een shared service center.
6. Harmonisatie van de administratieve organisatie van de klant(en) van het shared service center en het shared service center zelf is van essentieel belang om doelstellingen als hoge kwaliteit, transparantie, efficiency en kostenbesparingen te behalen. Een goede aansluiting is noodzakelijk om de uitvoering van dienstverlening goed te laten verlopen en de beoogde voordelen te bereiken. Een zekere mate van maatwerk is mogelijk maar teveel maatwerk heeft al snel een negatief effect op de efficiency en werkt kostenverhogend.

De beschikbaarheid van een goede IT-infrastructuur en de controleerbaarheid van interne dienstverlening zijn volgens Strikwerda randvoorwaarden waaraan voldoen moet worden bij de invoering van een shared service center.

2.3.6. Samenvatting en conclusie

De succesfactoren van een shared service center zijn hoofdzakelijk bedrijfseconomisch van aard, namelijk het behalen van efficiencyverbetering en kostenbesparing. De faalfactoren hebben vooral betrekking op de relaties tussen het shared service center en de moederorganisaties, de risico's aan de menskant van de organisatie, machtsverschuivingen en verlies aan autonomie.

Wat betreft de te kiezen invoeringsstrategie is uit het invoeringstraject van P-Direkt te concluderen dat de gekozen "big bang" – strategie niet leidt tot een succesvolle invoering. Gelet op de relatieve onbekendheid bij de overheid met dergelijke grootschalige innovatieve projecten, is dit een risicovol scenario, hetgeen in het geval van P-Direkt inmiddels geleid heeft tot een mislukking met een miljoenenstrop voor de overheid.

Een succesvoller verloop zou verkregen zijn door het stapje voor stapje invoeren c.q. overdragen van activiteiten aan het shared service center, de zogenaamde incrementele (geringe mate) benadering van C. Lindblom⁸⁷. Deze stap-voor-stap wijze invoering wordt eveneens door Twijnstra Gudde⁸⁸ aanbevolen tijdens het implementatieproces van een shared service center.

⁸⁶ Zie Korsten, Schaepkens, Sonnenschein, p. 80

⁸⁷ Zie C.E. Lindblom

⁸⁸ Twijnstra Gudde Management Consultants, *Shared Service Centers: Balanceren tussen pracht en macht*, auteurs Wilfrid Opey en Frank Willems, Amersfoort 2004, p. 26-27

De implementatie van een shared service center is ongeacht de omvang een ingrijpend proces. Een goede voorbereiding is noodzakelijk. De voorwaarden, zoals in paragraaf 2.3.5. beschreven, dienen in acht te worden genomen om tot een succesvolle implementatie te komen. Daarnaast dient de organisatie zich ervan te vergewissen of de tijd rijp is om een shared service center in te voeren. Andere aspecten kunnen de organisatie doen besluiten nog niet tot de vorming van een shared service center over te gaan. Als de eigen organisatie niet op orde is of als het management niet over voldoende competenties beschikt, is het aan te bevelen eerst hier aan te werken.

In 2.1. hebben wij onderzocht in hoeverre het Programma Andere Overheid of onderdelen daarvan toe passen zijn binnen de regio West-Brabant. In 2.2. hebben wij onderzocht in hoeverre samenwerking daarbij tot een meerwaarde kan leiden. Komen wij tot slot aan de beantwoording van de deelvraag of een shared service center een functie kan vervullen in de samenwerking om te komen tot een betere overheid in de regio West-Brabant.

Ons oordeel is dat deze vraag bevestigend kan worden beantwoord maar niet onder alle omstandigheden. Een shared service center is bij uitstek een dienstverlenende organisatie en daarom een goed model om samenwerking in het kader van een betere overheid vorm te geven. Efficiencyverbetering, kostenbesparing en een betere dienstverlening zijn alleen te behalen bij een hoge mate van standaardisatie. Een shared service center is daarom met name geschikt voor werkzaamheden, waarbij hulpbronnen als financiën, ict en personeel gedeeld worden, en waarbij uitvoeringsprocessen gestandaardiseerd en geüniformeerd kunnen worden. Wij denken hierbij aan het opleggen en innen van gemeentelijke belastingen en het uitvoeren van (financiële) regelingen op het terrein van Sociale Zaken.

Ook beleidsmatige en politiek gevoelige activiteiten kunnen onderwerp zijn van een shared service center omdat ook door het delen van kennis en deskundigheid schaalvoordelen kunnen worden behaald. De resultaten dienen dan meer gezocht te worden in termen van kwaliteitsverbetering en continuïteit. Het belangrijkste motief om te kiezen voor een shared service center namelijk kostenbesparing is hierbij minder aan de orde, in welk geval de gemeente evenzogoed kan kiezen voor een andere vorm van samenwerking, waarbij de autonomie van de gemeente en de democratische verantwoording beter tot hun recht komen. Te denken valt hierbij aan de vormen van shared services zoals het centrumconcept en het matrix- of K5-concept.

3. SAMENWERKING IN DE PRAKTIJK

3.1. Inventarisatie samenwerkingsverbanden West-Brabant

3.1.1. Inleiding

In de vorige hoofdstukken hebben we ons gericht op de theorie, de wijze van samenwerken en het shared service center. In dit hoofdstuk toetsen we de praktijk aan de theorie en brengen we in kaart welke initiatieven tot samenwerking er in de regio West Brabant tot nu toe genomen zijn. In onze opdracht wordt gevraagd te bezien in hoeverre het Programma Andere Overheid (PAO) te vertalen is naar de regio. Doet de regio West Brabant er op dit moment wat mee, leeft het wel. Zouden we eventueel meer kunnen doen?

Aan de hand van de informatie van de middelgrote gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal en de wat kleinere gemeenten Etten-Leur, Halderberge en Rucphen, is daar een goed beeld van ontstaan.

Voor de inventarisatie hebben we gebruik gemaakt van de registraties die gemeenten bijhouden.

Daaropvolgend hebben wij ten behoeve van het onderzoek een zevental interviews afgenomen van personen, die werken binnen een samenwerkingsverband dan wel bezig zijn met de ontwikkeling van een samenwerkingsverband.

3.1.2. Register gemeenschappelijke regelingen

Gemeenten kunnen ter behartiging van één of meerdere belangen overgaan tot samenwerking. Deze samenwerking wordt vormgegeven door het sluiten van overeenkomsten (regelingen) met andere gemeenten. Burgemeester en wethouders houden een register bij van de regelingen waaraan hun gemeente deelneemt. Daarnaast houden Gedeputeerde Staten een register bij van alle regelingen waaraan in hun provincie gelegen gemeenten of waterschappen deelnemen. Zij nemen daarin tevens de regelingen op waaraan hun provincie deelneemt. De registers liggen publiekelijk ter inzage.

3.1.3. Financiële verantwoording Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Met ingang van het verslagjaar 2004 is de gemeente wettelijk verplicht om in de begroting en rekening (BBV 2003) aandacht te besteden aan zogenaamde “verbonden partijen”. In artikel 1 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), punt b staat wat verbonden partijen zijn n.l. privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente een bestuurlijke relatie en een financieel belang heeft.

De gemeenteraad moet inzicht hebben hoe de bestuurlijke, beleidsmatige én financiële belangen en risico's van de gemeente met “derde rechtspersonen” zijn.

De gemeenten in de regio West Brabant, zoals in de inleiding genoemd, nemen deel in diverse rechtspersonen, tot stand gekomen op grond van de publiekrechtelijke Wet gemeenschappelijke regelingen dan wel gestoeld op privaatrechtelijke samenwerkingsvormen, zoals NV' s of BV' s.

Van sommige besloten vennootschappen zijn gemeenten enig aandeelhouder en in andere hebben de gemeenten een meerderheidsbelang. De deelnemingen in gemeenschappelijke regelingen zijn vaak historisch gegroeid en tot stand gekomen vanuit de behoefte tot regionale samenwerking met andere West-Brabantse gemeenten.

Ten aanzien van het beleidskader in het kader van het besluit BBV is sinds kort een vorm van regionale samenwerking ontstaan. Een belangrijk aandachtspunt is dat niet alle gemeenten, die deelnemen in dezelfde rechtspersonen / verzelfstandigde organisaties, de scheiding tussen klant en eigenaar -oftewel opdrachtgever en opdrachtnemer- hanteren. Door invulling van de regionale planning- en controlfunctie wordt samen met de regiogemeenten getracht de positie ten opzichte van verzelfstandigde organisaties te versterken en te komen tot een uniforme gedragslijn in de aansturing. Op dit moment wordt gewerkt aan een voorstel voor een basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

3.1.4. Informele samenwerkingsverbanden

Uit het onderzoek blijkt ook dat er naast geformaliseerde samenwerkingsverbanden ook vele informele samenwerkingsactiviteiten bestaan. Deze informele samenwerkingsactiviteiten zijn vaak via een (ambtelijk) netwerk ontstaan en hebben meestal betrekking op aankoop- en ondersteunende activiteiten. Omdat het totale overzicht van deze informele samenwerkingen binnen gemeenten ontbreekt, zijn ze buiten het onderzoek gelaten.

Een voorbeeld van een informeel samenwerkingsverband is het ontwikkelingsprogramma West Brabant. Binnen dit ontwikkelingsprogramma zijn een bestuurlijke- en een ambtelijke regiegroep actief.

Ook zijn er voorbeelden van gezamenlijke (éénmalige) aanbestedingsprocedures van gemeenten die op basis van bestuursopdrachten zijn uitgevoerd.

3.2. Resultaten interviews

Naar aanleiding van de deelvraag in de eindopdracht om na te gaan welke initiatieven er in de regio inmiddels hebben plaatsgevonden (zie 3.1.1), hebben we in het kader van het onderzoek een zevental interviews afgenomen. De interviews zijn afgenomen van die personen die in een publieke organisatie werkzaam zijn en die te maken hebben met samenwerkingsactiviteiten of die op het punt staan daaraan te gaan beginnen. Niet alle interviews zijn in de regio West Brabant afgenomen.

Voor een goede beeldvorming en om enige vergelijking te hebben, zijn er ook interviews in een andere regio (Zuid Holland Zuid) afgenomen.

Vooraf is een brief ter bevestiging van de afspraak gestuurd waarin is aangegeven wat de aanleiding van het onderzoek is en waarom het interview wordt afgenomen. Tevens zijn de eindopdracht en de vragenlijst bijgevoegd zodat men zich kon voorbereiden op het interview.

Voorafgaand aan de interviews hebben we relevante literatuur etc. die over de organisaties cq. projecten beschikbaar was, geraadpleegd en bestudeerd.

Waarom zijn we tot deze vragen gekomen? In de vragenlijst proberen we duidelijkheid te krijgen wat de geïnterviewde weet van het PAO en of ze bij de samenwerkingsactiviteiten door het PAO zijn geïnspireerd. Als er samenwerkingsactiviteiten zijn ontplooid en/of worden ondernomen, zijn die afgestemd op het PAO? Ook willen we inzicht krijgen of er binnen de regio wel behoefte is aan verdere afstemming en zo ja, op welke terreinen men die ziet. Als men de samenwerkingsactiviteiten vorm gaat geven, hebben de gemeenten in de regio dan aan een shared service center gedacht? Zo ja, waarom dan wel en zo nee, wat waren dan de redenen. Met de vraag hoeveel partijen bij de samenwerking zijn betrokken en om hoeveel inwoners het dan gaat willen we inzicht krijgen in de omvang en grootte van de samenwerking in de regio. Is/zijn er voor de samenwerkingsvormen limieten (bijv. aantallen gemeenten of inwoners) of kan iedereen zo maar meedoen? Of zijn er mogelijk geografische barrières?

Het is belangrijk inzicht te krijgen in de motieven van het gaan samenwerken en waarom men voor die bepaalde samenwerkingsvorm heeft gekozen. Ook willen we inzicht hebben in de samenwerkingsactiviteiten en waar die zich op richten. Is het uitvoering, is het beleid of misschien beide?

Ook zijn we nieuwsgierig naar de mening van de geïnterviewden over de autonomie en het democratische gehalte van de samenwerkingsvormen. Zijn er al concrete resultaten behaald met samenwerken?

Tot slot hebben we gevraagd naar de succes- en faalfactoren en wat de randvoorwaarden zijn voor een succesvolle samenwerking.

Binnen de regio West Brabant zijn de volgende interviews afgenomen:

<u>Organisatie</u>	<u>Persoon</u>	<u>Functie</u>
Gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom	R.Ferdinandus	Coördinator samenwerking Brabantse Buitensteden
Gemeente Etten-Leur	C.Martens	Hoofd afdeling Sociale Zaken en projectleider “Op weg naar terrein van Sociale Zaken”
Gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom	H.Smits	Hoofd afdelingen Sociale Zaken Brabantse Buitensteden
Inkoopbureau West Brabant	H.’t Hart	Directeur

In de regio Zuid Holland Zuid zijn de volgende interviews afgenomen:

<u>Organisatie</u>	<u>Persoon</u>	<u>Functie</u>
SVHW*	P.Bervoets	Directeur Samenwerkingsverband en projectleider pilot Basis Gebouwen Registratie (BGR) en Shared Services
Gemeente Dordrecht	M.Schurink	Hoofd Strategie en Beleid Stads Bestuurs Centrum Drechtsteden

*Samenwerking Vastgoedinformatie Heffing en Waardebepaling

Vanwege de kennis en ervaring die op Rijksniveau inmiddels is opgedaan, hebben wij ook nog geïnterviewd:

Projectbureau De Andere Overheid	H. Scholten	teamleider projectbureau
-------------------------------------	-------------	--------------------------

3.2.1. Samenvatting van de interviews

Aan de hand van de gehouden interviews ontstaat er een duidelijk beeld hoe de geïnterviewden over het Programma Andere Overheid denken in relatie tot de activiteiten waar ze zelf mee bezig zijn. In deze samenvatting maken we onderscheid tussen de verschillende regio's.

Op de vraag “Kent u het Programma Andere Overheid?” bleek dat de meeste geïnterviewden het Programma Andere Overheid vooral uit publicaties kennen. Hierbij is er geen verschil tussen de regio's. De intenties van het programma zijn wel bekend. Eén iemand kende het programma helemaal niet.

Uit de interviews bleek dat - buiten uiteraard het Projectbureau Andere Overheid en het Stads Bestuurs Centrum - geen enkel samenwerkingsverband is geïnspireerd op het Programma Andere Overheid. Het is duidelijk dat er andere redenen/gronden waren om te gaan samenwerken. Als men de samenwerking heeft gezocht, dan is vooraf geen aansluiting gezocht en afgestemd met het PAO. In de praktijk blijkt wel dat een aantal onderdelen uit het PAO onbewust in de samenwerkingsactiviteiten worden meegenomen zoals het verbeteren van dienstverlening en het zichzelf beter organiseren zodat er een betere kwaliteit tegen lagere kosten en een snellere afhandeling in een korter tijdbestek gerealiseerd wordt.

Over het algemeen bleek, dat op de vraag “Is er binnen de regio afstemming op basis van het Programma Andere Overheid?” er in beide regio's geen afstemming is. Iedere organisatie gaat op zijn of haar eigen wijze te werk. In een paar gevallen zijn er in West Brabant initiatieven in voorbereiding of al operationeel; in West Brabant in één geval en in de regio Zuid Holland Zuid in twee gevallen.

De geïnterviewden geven wel duidelijk aan dat ze het voornemen en de behoefte hebben om met anderen samen te willen gaan werken. Men denkt dit dan op beperkte regionale schaal te gaan doen.

Het ontbreekt echter aan een structuur in West Brabant om dergelijke samenwerkingen te coördineren.

In onderstaand overzicht wordt inzicht gegeven op de vraag “Welke partijen (en hoeveel) werken samen en hoeveel burgers worden er met het samenwerkingsverband bediend?”. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen de organisaties in West Brabant en Zuid Holland Zuid.

Samenwerkingen in West Brabant:

Samenwerking 1	Samenwerking 2	Samenwerking 3	Samenwerking 4
4 partijen	3 partijen	2 partijen	20 partijen
120.000 Inwoners	165.000 inwoners	143.000 inwoners	450.000 inwoners

Samenwerkingen in Zuid Holland Zuid:

Samen- werking 5	Samen- werking 6
17 partijen	7 partijen
950.000 Inwoners	265.000 inwoners

De in samenwerkingsverband 4 weergegeven informatie (Stichting Inkoop Bureau West Brabant) bestaat inmiddels al niet meer alleen uit de 13 West Brabantse gemeenten maar ook uit 3 Zeeuwse gemeenten en ook nog 4 Zuid Hollandse gemeenten.

Nagenoeg alle samenwerkingsverbanden zijn qua aantallen gemeenten klein begonnen, sommigen zijn door bepaalde omstandigheden doorgroeid. In één geval is er sprake van een “ledenstop” omdat men een maximaal aantal deelnemers toelaat. In een ander geval worden grotere gemeenten “geweerd” omdat men denkt dat in de samenwerking tussen kleine(re) en grootte gemeenten een onbalans kan gaan ontstaan.

In Zuid Holland Zuid is het SVHW in 1973 gestart met het verzorgen van de belastingadministratie van één waterschap en zes gemeenten. Inmiddels zijn er 16 gemeenten in de regio Zuid Holland Zuid aangesloten en sluiten er binnenkort weer 2 gemeenten aan. Deze organisatie heeft geen maximaal aantal deelnemers bepaald.

Bij de overige samenwerkingsverbanden is men gestart en is uitbreiding met andere gemeenten (nog) niet aan de orde geweest. In één geval wilde men bewust geen anderen toelaten omdat ze tevreden zijn met hoe het nu tussen de deelnemers gaat.

De meeste organisaties hebben duidelijk behoefte aan verdere samenwerking. Men denkt eraan dat op regionaal niveau te gaan doen. Met regionaal worden de buurgemeenten bedoeld. Ook zijn er organisaties die daar nog niet over nagedacht hebben, omdat ze nog niet over hun gemeentegrenzen hebben heen gekeken of omdat ze nog niet zijn benaderd door collega-gemeenten.

Als men al aan samenwerken heeft gedacht, is wel de gedachte om dat via de ontwikkeling van een shared service center te gaan doen. Men weet dat er resultaten te behalen zijn met het werken volgens het concept van een shared service center. De resultaten die genoemd worden komen overeen met die Strikwerda in 2003 heeft gepubliceerd. Het begrip shared service center is vaak een onderwerp van publicaties die de geïnterviewden en organisaties niet ontgaan zijn. Zoals al eerder in deze eindopdracht is aangegeven, komt ook uit de interviews naar voren dat een shared service center geen doel op zich is maar een middel.

Omdat de term shared service center op dit moment een modewoord lijkt te zijn, is het nog maar de vraag of dit in alle gevallen tot betere samenwerking leidt.

Er is duidelijk sprake aan behoefte om regionaal af te stemmen. In sommige gevallen gaat men zelfs de provinciegrenzen over. Het algemeen beeld is dat het meestal de bestuurders zijn die het initiatief hebben genomen. Incidenteel zijn het de ambtelijke (netwerk) initiatieven die er toe hebben geleid dat er samenwerkingsvormen zijn ontstaan.

Het behalen van financiële voordelen is vooral het motief om tot samenwerking over te gaan. Ook het behalen van efficiencyvoordelen en het onderzoeken of er synergievoordelen te halen zijn, waren redenen om te gaan samenwerken.

Als men heeft besloten te gaan samenwerken kiest het overgrote deel er voor om het samenwerkingsverband in de vorm van een gemeenschappelijke regeling te doen. In bepaalde situaties wordt gekozen voor een geïntegreerde samenwerking op basis van een maximale variant.

Bij de formele samenwerkingsverbanden die nu in West Brabant zijn ontstaan gaat het voornamelijk om samenwerking op het gebied van sociale zaken en inkoop. In de regio Zuid Holland Zuid gaat het meer om financiën (met name belastingen), ruimtelijke ordening en economische zaken. Bij financiën gaat het om het heffen en invorderen van gemeentelijke en waterschapsbelastingen en de uitvoering van de werkzaamheden in het kader van de Wet Waardering Onroerende Zaken.

Wat opvalt in de regio West Brabant dat het merendeel van de samenwerkingsverbanden gericht is op de uitvoeringsactiviteiten van werkzaamheden op het gebied van Sociale Zaken.

In de regio Zuid Holland Zuid ziet men ook samenwerking op het gebied van economische zaken en ruimtelijke ordening. Het betreft dan zowel beleid als uitvoerende activiteiten.

Als er sprake is van een samenwerkingsverband dan wordt er meestal een kostprijs per geleverd product bepaald. Afhankelijk van de af te nemen producten betaalt men de bijdrage. Het komt ook voor dat alle partijen een gelijke bijdrage betalen. In één samenwerkingsverband wordt vooraf bepaald hoeveel dagdelen een gemeente afneemt voor inkoopactiviteiten bij die gemeente. De bijdrage is dan afhankelijk van het vooraf ingehuurde aantal dagdelen.

Als er sprake is van een gemeenschappelijke regeling (gr) is de democratie gewaarborgd. In de algemeen besturen van de gr zijn van alle deelnemers (gemeenten/waterschap) leden vertegenwoordigd. In de meeste gr is de verhouding één op één; in één situatie is ook nog een "gewicht" gehangen aan de grootte van de deelnemer(s). Bij de geïntegreerde (informele) samenwerkingsvorm zijn het de colleges die verantwoordelijk zijn. Hierdoor wordt een hoge mate van democratie bereikt.

Een goede prijs/kwaliteitverhouding, een aanzienlijk verbeterde dienstverlening, verbeterde bedrijfsprocessen, een hogere kwalitatieve output etc. zijn resultaten van het samenwerken. Tevens zijn er concrete efficiencyvoordelen behaald en is de uitwisselbaarheid van medewerkers bewerkstelligd. Vooraf dacht men als deelnemende organisatie niets in de pap te brokkelen te hebben; in de praktijk bleek dat echter niet het geval te zijn. De oorspronkelijke doelstellingen van de samenwerking blijken dus achteraf te voldoen.

Uit het onderzoek is gebleken dat er veel succesfactoren te noemen zijn die voor het tot stand brengen en het in stand houden van een succesvol samenwerkingsverband belangrijk zijn.

Met deze vraag kunnen de succes- en faalfactoren uit de theorie getoetst worden aan de praktijk.

Ons is gebleken dat de meeste van de door de geïnterviewden genoemde succes- en faalfactoren ook in de theorie genoemd worden; zie 2.3.4 inzichten van Strikwerda (2003), Twijnstra en Gudde (2004) en van Kempen (2005).

Met name het aspect van schaalvoordelen, kostenbesparing, efficiency, effectiviteit, kwaliteit, harmonisatie en kennis, begin kleinschalig en zet stap voor stap (Twijnstra en Gudde 2004) zijn ook uit de interviews naar voren gekomen.

Naast de genoemde aspecten zijn nog een aantal succesfactoren die genoemd zijn die in mindere mate in de literatuur terugkomen. Deze aspecten zijn vertrouwen, heldere visie, boegbeeld als trekker en een bewezen concept is makkelijker te verkopen.

Zijn er nu bij de verschillende samenwerkingsactiviteiten ook concrete resultaten behaald of zijn we gaan samenwerken om samen te werken? In de praktijk blijkt dat er samenwerkingsverbanden zijn die ook daadwerkelijk resultaat hebben geboekt bij het samenwerken. Binnen de regio West Brabant zijn, met name op het gebied van Sociale Zaken, financiële voordelen behaald in de uitvoeringskosten, is de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd en is de kennis van medewerkers vergroot. Bij de Stichting Inkoopbureau West Brabant is er sprake van kennis en kunde op de juiste wijze inbrengen. Voorheen schortte er veel aan de inkoopprocedures bij gemeenten⁸⁹. Door de samenwerking in de Stichting is dit (kwalitatief) geborgd.

In hoofdstuk 2 zijn faalfactoren (valkuilen) vanuit de theorie beschreven. Een aantal is ook uit de interviews naar voren gekomen zoals het ontbreken van harmonisatie, een te groot vertrouwen in de techniek (automatisering), geen of te weinig aandacht voor de menskant (o.a. medewerkers bijeenbrengen uit verschillende organisaties).

⁸⁹ H. Bekkers, publicatie *Aanbestedingen zelden correct* in Binnenlands Bestuur, 3 maart 2006

Ook worden genoemd: onvoldoende (aan)sturing, persoonlijke belangen van betrokkenen en het te weinig betrekken van medewerkers en tot slot het beheer van de relaties tussen klant en medewerker en klant en leverancier.

Het onderzoek leidt tot de constatering dat naast de in de theorie genoemde succesfactoren er ook valkuilen aanwezig zijn zoals het gebrekkig communiceren, het niet zorgen voor een blijvend draagvlak, het te ver voor de troepen uit lopen, de verandering van processen en de consequenties daarvan en het niet maken van een cultuuromslag.

Met de vraag aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om van een Succesvol samenwerkingsverband te kunnen spreken, wilden we inzicht krijgen in wat de geïnterviewden als randvoorwaarden stellen.

De randvoorwaarde die volgens de geïnterviewden zeker aanwezig moet zijn voor een succesvol samenwerkingsverband is dat alle partijen gelijk moeten zijn. Er zou geen verschil tussen een grote en een kleine gemeente moeten zijn. Verder werden vertrouwen, visie en doel stellingen en een boegbeeld als leider, nadrukkelijk als randvoorwaarden genoemd. Ook werden vernieuwingsdrang en het goed op orde hebben van ICT als randvoorwaarden genoemd.

3.2.2. Samenvatting en conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat er in West Brabant veel publieke- en private samenwerkingsvormen voorkomen. Dit blijkt uit de door de gemeenten bijgehouden registers. Het betreft zowel formele publiek- of privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. In de praktijk blijkt er eveneens een groot aantal informele samenwerkingsactiviteiten tussen gemeenten onderling te zijn. Enig inzicht hierin ontbreekt echter omdat er nergens een plaats is waar die vorm van samenwerking wordt geregistreerd. Het is dus voor anderen niet kenbaar dat er partijen in de regio West Brabant zijn die (informeel) op een bepaald terrein samenwerken.

De interviews hebben een schat aan informatie opgeleverd. De praktijk leert, dat in aansluiting op het literatuuronderzoek, het PAO niet de inspirerende factor is die gemeenten in West Brabant aanzet tot samenwerking en vernieuwing. In de regio West Brabant is duidelijk behoefte aan samenwerking. Voorlopig gaat ieder zijn of haar eigen weg. Er is nog geen structuur in de samenwerkingsactiviteiten aangebracht. De kapstok ontbreekt nog.

Uit het onderzoek blijkt dat er geen verband is tussen het aantal deelnemers in een samenwerkingsverband en het aantal inwoners dat in het betreffende gebied woont. De schaalgrootte is niet gerelateerd aan het aantal inwoners. De eerste gedachten bij samenwerkingsactiviteiten gaan uit naar het opzetten van een shared service center.

Hiermee zou het best financiële voordelen te behalen zijn en kan zo optimaal mogelijk samengewerkt worden. Ook kan een betere prijs / kwaliteitsverhouding gerealiseerd worden, wordt de dienstverlening verbeterd, kunnen de bedrijfsprocessen geoptimaliseerd worden en kan een hoger kwaliteitsniveau behaald worden.

Binnen de regio West Brabant zijn al concrete resultaten bij het samenwerken behaald zoals financiële voordelen in verband met uitvoeringskosten en kwalitatieve betere dienstverlening.

Om tot succesvol samenwerken te komen moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan zoals vertrouwen hebben in elkaar, visie en doelstellingen goed hebben bepaald, ICT op orde, vernieuwingsdrang hebben en een boegbeeld als leider inzetten.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1. Samenvatting

Inleiding

In 1992 promoveerde een veelbelovend stafmedewerker van het Wetenschappelijk instituut van het CDA op een proefschrift met als titel ‘Overheidsregeling en maatschappelijke organisaties’. Tien jaar later werd deze jonge promovendus, Jan Peter Balkenende genaamd, een van de jongste minister-president van Nederland.

Het eerste kabinet Balkenende was een te kort leven beschoren om zijn idee over hoe de verhouding tussen de overheid en de maatschappij er in de toekomst uit zou moeten zien te verwezenlijken.

Het tweede kabinet Balkenende krijgt wel volop de gelegenheid het streven naar dit nieuwe maatschappijbeeld uit te werken. ‘Meedoen, meer werk, minder regels’ zo luidt de titel van het regeerakkoord van dit kabinet, dat een krachtige overheid voorstaat, die de samenleving centraal stelt en slagvaardig optreedt.

Met het Programma Andere Overheid tracht het kabinet invulling te geven aan deze visie op de veranderende rol van overheid en burger. Dit programma bevat een aantal concrete voorstellen om de dienstverlening te verbeteren, de afstand tot de burger te verkleinen, de bureaucratie te beteugelen en overdadige regeling te schrappen.

Opdracht

Onze werkgroep heeft voor de volgende opdracht gekozen.

Kan het Programma Andere Overheid vertaald worden naar een samenhangend programma voor de regio op basis waarvan gemeenten – al dan niet samenwerkend – planmatig kunnen werken aan een betere overheid in West-Brabant.

Om antwoord te kunnen geven op deze centrale vraag hebben wij drie deelvragen geformuleerd:

1. Is het Programma Andere Overheid te vertalen naar een lokaal dan wel regionaal programma?
2. Kan samenwerking tussen gemeenten een meerwaarde hebben bij de uitwerking van een programma om te komen tot een betere overheid in West-Brabant?
3. Kan een shared service center in deze samenwerking een functie vervullen?

Voor de scriptie hebben we een literatuurstudie verricht, onderzoek gedaan naar samenwerkingsvormen in de regio West-Brabant en sleutelfiguren op het gebied van samenwerking geïnterviewd.

Programma Andere Overheid

Zoals gezegd wenst het kabinet Balkenende II een andere verhouding tussen overheid en burger. Die burger moet zelf verantwoordelijkheid nemen, daarin gesteund door zijn maatschappelijke omgeving, ook wel civil society genoemd. De overheid kan zich vervolgens concentreren op haar kerntaken. Het kabinet leunt bij die stellingname zwaar op adviezen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.

Het Programma Andere Overheid kent vier actielijnen:

1. De overheid gaat haar dienstverlening aan de burger verbeteren.
2. De overheid gaat minder en anders regelen.
3. De rijksoverheid gaat zichzelf beter organiseren.
4. De rijksoverheid gaat haar relaties met provincies en gemeenten vernieuwen.

Elke actielijn bevat vervolgens een concreet aantal activiteiten. Bij elke activiteit is een planning en een of meer verantwoordelijke ministeries aangegeven.

Ook is per activiteit een praktijkvoorbeeld opgenomen.

Het Programma Andere Overheid is ambitieus, te ambitieus zoals inmiddels blijkt. De voortgang van dit project stagneert als gevolg van gebrek aan bestuurlijke belangstelling en gebrekkige coördinatie. Onlangs werd het mislukken van een van de meest prestigieuze onderdelen van het Programma Andere Overheid duidelijk: P-Direkt, de beoogde centrale personeelsafdeling voor alle departementen.

De eerste deelvraag van onze opdracht is te bezien of het Programma Andere Overheid kan worden vertaald naar een samenhangend programma voor de regio West-Brabant.

Daar waar ‘het rijk’ er al niet in slaagt alle departementen op één lijn te krijgen, zie het fiasco van P-Direkt, moeten we niet de illusie hebben dat we er op regionaal niveau in zouden slagen de West-Brabantse gemeenten warm te krijgen voor een grootschalig project dat vergelijkbaar is met het Programma Andere Overheid.

Mede gelet op het te hoog gebleken ambitieniveau en het daarmee gepaard gaande afbreukrisico komen wij tot de slotsom dat het geen aanbeveling verdient het Programma Andere Overheid als geheel te vertalen naar de regio.

Dat wil overigens niet zeggen dat het geen bruikbare elementen bevat. Deze kunnen worden gevonden in de afzonderlijke activiteiten waaruit het Programma Andere Overheid is opgebouwd. Een eerste voorwaarde om dat te kunnen realiseren is samenwerking.

Samenwerking

Ingevolge de opdracht hebben wij onderzocht of de benodigde moderniseringslag door samenwerking beter gemaakt kan worden. In dat kader hebben wij onderzocht welke kansen en bedreigingen aan intergemeentelijke samenwerking kleven en welke succesfactoren aanwezig dienen te zijn om in kwalitatieve en kwantitatieve zin de uitwerking van de moderniseringsslag in de regio West-Brabant te kunnen garanderen.

Je zou denken dat regionale samenwerking tussen gemeenten wegens de mogelijke schaalvoordelen voor de hand ligt. Er bestaat echter bij veel gemeenten de vrees voor verlies van de gemeentelijke autonomie bij de besluitvorming indien gekozen wordt voor samenwerking.

In zijn algemeenheid kan niet worden gezegd welke keuze verstandig is: samenwerken of autonoom handelen. Ondanks de vrees voor verlies aan autonomie en de mogelijke nadelen kiezen veel gemeenten er toch voor om te gaan samenwerken. De belangrijkste motieven hiervoor zijn: de wettelijke plicht tot samenwerking, kennisdeling en uitwisseling van ervaring, bundeling van middelen, schaalvoordelen, alternatief voor herindeling, dienstverlening of hulp aan andere gemeenten, coördinatie van regionale ontwikkeling, coördinatie van regionale dienstverlening en de etalagefunctie.

Er is in de afgelopen vijftien jaar een stijgende lijn te ontdekken in het aantal samenwerkingsverbanden. Een recente vorm van samenwerking vormen de interbestuurlijke shared services. Daarin onderscheiden we vijf varianten:

- Netwerkconcept;
- Centrumconcept;
- Matrix- of K5-concept;
- Shared service center;
- Mengvormen.

Slagvaardigheid is een dominant motief voor alle vormen van samenwerking. Voor publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerking spelen in grote lijnen vergelijkbare motieven. De verschillen zitten vooral in het democratisch gehalte en de flexibiliteit van de regeling. Als het democratisch gehalte van belang is, kiest men veelal voor een publiekrechtelijk verband. Als de flexibiliteit van de regeling een belangrijk motief is kiest men eerder voor een privaatrechtelijk verband.

Gezien de grote verschillen die er bestaan tussen de verschillende samenwerkingsvormen is het van belang vooraf de mogelijke voor- en nadelen van de verschillende vormen van samenwerking tegen elkaar af te wegen. Aangezien geen gemeente of regio hetzelfde is, is het belangrijk een vorm te kiezen die past bij wat de betreffende gemeenten willen en ook bij wat zij aan kunnen. Daarbij zijn onder andere vertrouwen tussen de samenwerkingspartners, afspraken over het tijdsplan, het creëren van draagvlak, het vastleggen van verantwoordelijkheid en de communicatie erg belangrijk.

Als het gaat om succesvol samenwerken zijn - naast de keuze voor het samenwerkingsmodel - drie andere dimensies evenzeer van belang. Dat zijn:

- Een *gedeelde visie* over de missie en doelstelling van de samenwerking;
- Het *draagvlak* voor samenwerking;
- De *implementatiestrategie*.

Deze vier dimensies tezamen geven een goed beeld van de (on)mogelijkheden die in een concrete situatie bestaan ten aanzien van de vraag of verdergaande samenwerking zin heeft, van de terreinen waarop samenwerking gerealiseerd kan worden, van de daarvoor meest geschikte vorm en van de manier waarop en het tempo waarin samenwerking gestalte kan krijgen.

Terugkomend op de tweede deelvraag, namelijk of de benodigde moderniseringsinslag door samenwerking beter gemaakt kan worden, zijn wij van mening dat samenwerking in West-Brabant zeer zeker voordelen op kan leveren, maar dat er vooraf goed nagedacht moet worden over de invulling van de vier dimensies.

Shared service center

Een deel van onze opdracht wordt gevormd door de vraag of een shared service center een functie kan vervullen in de samenwerking in de regio West-Brabant.

Wij verstaan onder een shared service center: “een resultaat verantwoordelijk samenwerkingsverband, al dan niet samengebracht in één organisatie-eenheid, dat tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie (zoals administratie, personeel, ict, inkoop) aan de afzonderlijke moederorganisaties (besturen, diensten) op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs”.

Waarom kiezen bedrijven of gemeenten voor een shared service center?

1. Kostenbesparing door schaalvoordelen.
2. Een hogere kwaliteit van dienstverlening door een hogere snelheid en minder fouten in de uitvoering.
3. Een betere transparantie op de uitvoering van taken en bevoegdheden.

4. Meer mogelijkheden voor professionalisering en specialisering van de medewerkers.
5. Verkrijgen van schaalgrootte, reductie van de kwetsbaarheid en de garantie voor een goed kwaliteitsniveau.

De literatuur onderscheidt een aantal succes- en faalfactoren die van belang zijn voor het slagen van een shared service center. Hieruit kan een aantal voorwaarden worden gedestilleerd die noodzakelijk zijn voor een succesvolle implementatie. De implementatie van een shared service center is namelijk een ingrijpend veranderingsproces en specifieke inrichtings- en machtsvraagstukken spelen hierbij een rol. Een goede voorbereiding en goede spelregels zijn sowieso noodzakelijk. Wij onderscheiden de volgende:

1. Een door besturen, gemeenteraden en personeel breed gedragen visie.
2. Een open communicatie over het traject dat leidt tot een shared service center.
3. Aandacht hebben voor de menskant van de organisatie.
4. De aanwezigheid van een goed businessplan.
5. Het kiezen van een goede invoeringsstrategie.
6. Het vermijden van een vrijblijvend karakter.
7. Harmonisatie en standaardisatie van uitvoeringsprocessen.

Een shared service center is bij uitstek een dienstverlenende organisatie en als zodanig geschikt om samen te werken aan een betere overheid. Efficiencyverbetering, kostenbesparing en een betere dienstverlening zijn echter alleen mogelijk bij een hoge mate van standaardisatie. Een shared service center is daarom met name geschikt voor die werkzaamheden, waarbij hulpbronnen als ict, financiën en personeel kunnen worden gedeeld. Als voorbeeld vermelden we het opleggen en innen van gemeentelijke belastingen en de uitvoering van regelingen op het terrein van sociale zaken.

Ook beleidsmatige en politiek gevoelige activiteiten kunnen in een shared service center worden ondergebracht. Door het delen van deskundigheid kunnen ook schaalvoordelen worden behaald. Die moeten dan meer worden gezocht in kwaliteitsverbetering en continuïteit en niet zo zeer in kostenbesparing. In die gevallen kan de gemeente evenzo goed kiezen voor een andere vorm van samenwerking, die meer recht doet aan de autonomie en democratische verantwoording van de gemeente. Kortom: een shared service center kan slechts middel zijn om te komen tot samenwerking, maar geen doel op zich. Onze conclusie is dan ook dat shared service centers een functie kunnen vervullen in het streven naar een andere en betere overheid in West-Brabant.

Onderzoek en interviews

Voor de opdracht hebben we onderzoek gedaan naar samenwerkingsvormen in de regio West-Brabant en sleutelfiguren op het gebied van samenwerking geïnterviewd.

Uit het onderzoek blijkt dat er in West-Brabant een woud aan samenwerkingsverbanden bestaat.

Uit de interviews blijkt onder meer dat er in de regio West Brabant duidelijk behoefte bestaat aan samenwerking, maar dat het Programma Andere Overheid niet de inspirerende factor is die gemeenten aanzet tot samenwerking en vernieuwing. Een structuur in de samenwerkingsactiviteiten ontbreekt nagenoeg. Uit de interviews is ons gebleken dat de meeste geïnterviewden dezelfde succes- en faalfactoren benoemen als in de theorie worden onderscheiden. Met name aspecten van schaalvoordelen, kostenbesparing, efficiency, effectiviteit, kwaliteit, harmonisatie, kennis, kleinschalig begin en de stap-voor-stap-benadering komen ook uit de interviews naar voren als essentieel. Daarnaast noemen de geïnterviewden een aantal succesfactoren die niet of nauwelijks in de literatuur worden vermeld, zoals vertrouwen, heldere visie, boegbeeld als trekker en gebruikmaking van bewezen concepten.

4.2. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk formuleren wij aan de hand van een drietal stellingen antwoord op de deelvragen van ons onderzoek om tot slot in stelling 4 een antwoord geven op de centrale vraag van onze opdracht:

kan het Programma Andere Overheid vertaald worden naar een samenhangend programma voor de regio West-Brabant op basis waarvan gemeenten – al dan niet samenwerkend – planmatig kunnen werken aan een betere overheid in West-Brabant?

Stelling 1: Hét Programma Andere Overheid bestaat niet.

Het PAO is niet zozeer één project, als wel een samenraapsel van reeds lopende projecten en nieuwe initiatieven. Gezamenlijk zouden zij de visie van het tweede kabinet Balkenende moeten verwoorden op ontwikkelingen in de maatschappelijke verhoudingen en gewijzigde inzichten in de bestuurskunde. Het Programma Andere Overheid is een rijksprogramma dat niet doorvertaald is naar lokaal niveau. En hoewel zij op zich sympathiek staat tegenover de doelstelling van het PAO heeft de VNG de minister er uitdrukkelijk op gewezen dat gemeenten niet gehouden zijn het PAO uit te voeren. Dat wil overigens niet zeggen dat gemeenten niets doen op het gebied van verbetering van dienstverlening, deregulering, organisatie en samenwerking. Integendeel: er gebeurt heel veel op dat terrein. De acties die de lokale overheid op dat punt onderneemt, zijn echter zelden gebaseerd op het PAO en al helemaal niet op een nieuwe visie op de verhouding tussen de overheid en de burger. De civil society zoals het kabinet die voor ogen staat is niet of nauwelijks doorgedrongen op lokaal niveau.

Het Programma Andere Overheid is omvangrijk en tot nu toe bereikte resultaten zijn niet op alle fronten succesvol en oogsten veel kritiek. Daar waar 'het rijk' er al niet in slaagt alle departementen op een lijn te krijgen, zie het fiasco van P-Direkt, moeten we niet de illusie hebben dat we er op regionaal niveau in zouden slagen de klokken van de West-Brabantse gemeenten gelijk te laten lopen.

Mede gelet op het te hoog gebleken ambitieniveau en het daarmee gepaard gaande afbreukrisico komen wij tot de slotsom dat het geen aanbeveling verdient het Programma Andere Overheid als zodanig te vertalen naar de regio. Het rijksprogramma bevat daarentegen wel bruikbare elementen om toe te passen binnen de gemeente. En dit gebeurt inmiddels. Binnen gemeenten zijn tal van initiatieven en projecten gestart om te komen tot "een andere overheid".

Initiatieven die gericht zijn op verbetering van de dienstverlening, het terugdringen van de bureaucratie en het beter organiseren van zichzelf. Initiatieven, zo blijkt uit de interviews, die niet zijn voortgekomen uit het rijksprogramma. Gemeenten zijn autonoom en moeten zelf de verantwoordelijkheid op zich nemen om de gemeentelijke overheid te verbeteren. Gemeenten dienen hierin gestuurd te worden. In een vorm van samenwerking stimuleren en zetten gemeenten elkaar aan om zelf actief te werken aan een regionaal ontwikkelingsprogramma. Binnen dit samenwerkingsverband kunnen gemeenten elkaar aanspreken op het aanleveren van projecten en deze in gezamenlijkheid uitvoeren.

Aanbevelingen:

- Probeer het rijksprogramma De Andere Overheid niet te kopiëren naar een gemeentelijk en/of regionaal niveau, maar stel een op maat voor de regio toegesneden eigen programma op.
- Pas die elementen uit het rijksprogramma toe, die haalbaar en direct toepasbaar zijn en waarbij gemeenten daadwerkelijk aan hun burgers kunnen laten zien dat zij werkt aan de verbetering van de dienstverlening.
- Creëer in de regio een coördinatiepunt, welk punt een aanjaagfunctie vervult om de samenwerking tussen gemeenten bij projecten te stimuleren en tot stand te brengen.
- Begin niet met een allesomvattend programma, start met een paar concrete projecten en bouw het programma langzaam uit.

Stelling 2: Samenwerken moet!

Gemeenten werken op tal van onderwerpen en in toenemende mate samen. Ontwikkelingen als maatschappelijke en bestuurlijke schaalvergroting, juridisering en verzakelijk van het openbaar bestuur alsmede de europeanisering stellen aan gemeenten steeds hogere eisen wat betreft professionaliteit, kwaliteit en de dienstverlening.

Gemeenten staan voor een strategische keuze om deze ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden en de benodigde moderniseringslag in goede banen te leiden. Vele gemeenten hebben hier al initiatieven toe genomen, maar echt goed van de grond komt het over het algemeen niet. De vraag die wij ons in ons onderzoek hebben gesteld is of er door samenwerking een beter resultaat behaald kan worden. Wij hebben onderzocht welke kansen en bedreigingen aan intergemeentelijke samenwerking kleven en welke succesfactoren aanwezig dienen te zijn om in kwalitatieve en kwantitatieve zin de uitwerking van het actieprogramma in de regio West-Brabant te kunnen garanderen.

In zijn algemeenheid kan niet worden gezegd welke keuze verstandig is: samenwerken of autonoom handelen. Samenwerking kan een aantal voordelen hebben, maar er kunnen ook nadelen aan kleven. Ondanks de vrees voor verlies aan autonomie en andere mogelijke nadelen kiezen veel gemeenten er toch voor om te gaan samenwerken. Gemeenten gaan samenwerken vanwege bijvoorbeeld een wettelijke plicht tot samenwerking, kennisdeling en uitwisseling van ervaring, om middelen te bundelen en schaalvoordelen te behalen, om regionale ontwikkelingen te coördineren, maar ook vanuit strategisch oogpunt als alternatief voor herindeling.

Ook in de regio West-Brabant wordt veel samengewerkt. Tussen de diverse samenwerkingverbanden is echter weinig samenhang en gemeenten weten vaak niet van elkaar wie waarmee bezig is.

Gemeenten kunnen de samenwerking -afhankelijk van het doel van de beoogde samenwerking en de aard van de activiteiten die ter verwezenlijking van dit doel moeten worden verricht- zowel op basis van een publiekrechtelijke regeling (bijvoorbeeld de Wet gemeenschappelijke regelingen) of op basis van het privaatrecht (bijvoorbeeld op basis van een overeenkomst of deelneming in stichtingen, vereniging, nv etc) vormgeven. De toenemende samenwerking vindt tevens voor een groot deel plaats onder de vlag van recent opgekomen nieuwe vormen van samenwerking, de zogenaamde interbestuurlijke 'Shared Services'.

Bij het proces om te komen tot samenwerking zijn diverse actoren en tal van factoren van invloed op de kans van slagen. De randvoorwaarden, die gecreëerd en gerealiseerd worden zijn van cruciaal belang voor het uiteindelijk slagen van de samenwerking. Gezien de grote verschillen tussen de verschillende samenwerkingsvormen is het erg belangrijk vooraf de mogelijke voor- en nadelen van de verschillende vormen van samenwerking tegen elkaar af te wegen. Aangezien geen gemeente of regio hetzelfde is, is het belangrijk een vorm te kiezen die past bij wat de betreffende gemeenten willen en ook bij wat zij aan kunnen. Daarbij zijn onder andere vertrouwen tussen de samenwerkingspartners, afspraken over het tijdsplan, het creëren van draagvlak, het vastleggen van verantwoordelijkheid en de communicatie er belangrijk.

Als het gaat om samenwerken zijn -naast de samenwerkingsvorm- drie andere dimensies evenzeer van belang, namelijk:

- een gedeelde visie over de missie en doelstelling van de samenwerking;
- het draagvlak van de samenwerking;
- de (implementatie) strategie.

Terugkomend op onze deelvraag of de benodigde moderniseringsslag door samenwerking beter gemaakt kan worden, zijn wij van mening dat samenwerking in de regio West-Brabant op dit terrein zeker voordelen kan hebben, maar dat er vooraf aandacht moet worden besteed aan de vier dimensies van samenwerking en de genoemde aandachtspunten.

Aanbevelingen:

- Kijk goed naar de vorm van de samenwerking. Welke samenwerkingsvorm past het best bij de organisatie en het doel van het project.
- Stel vooraf een visie vast, waarin het uiteindelijke doel van de samenwerking duidelijk is geformuleerd en waarin tevens de stappen zijn beschreven die nodig zijn om dit doel te bereiken.
- De vastgestelde visie dient breed gedragen te worden, zowel op bestuurlijk, management- en ambtelijk niveau.
- Zorg voor een goede implementatiestrategie. Leg duidelijk vast wie de trekker is, wie bij het ontwikkelingsproces betrokken moeten worden, zorg voor een goede communicatie. Ga daarbij niet te ambitieus van start, maar doe het stap voor stap en durf bij te sturen wanneer dit noodzakelijk blijkt
- Geef de samenwerking een “gezicht”. Een bestuurlijke trekker/innovator, die de juiste uitstraling heeft en ‘goed’ ligt in de regio.

- Denk ook aan de verschijningsvorm van de samenwerking: een pakkend motto, een logo, een gezamenlijke website, een startcongres.
- Maak het aanbod van de samenwerking aantrekkelijk, zodat gemeenten elkaar stimuleren en elkaar de kans bieden om op basis van gelijkwaardigheid samen te werken aan de uitwerking van projecten.

Stelling 3: Shared Service Center: geen doel maar een middel.

Gemeenten zoeken ook naar nieuwe samenwerkingsvormen. Samenwerkingsvormen, waarmee schaalvoordelen worden behaald en waarbij gemeenten hun beleidsinhoudelijke autonomie behouden. Het concept van een shared service center vormt daar een voorbeeld van. Een shared service center is bij uitstek een dienstverlenende organisatieverband, welke samenwerkingsverband opereert op basis van een relatie opdrachtnemer-opdrachtgever. De shared service centers vinden hun oorsprong in de private sector en gemeenten haasten zich achter deze trend aan met name met het oog op kostenbesparing. Dit motief wordt, zo blijkt ook uit de interviews, het vaakst genoemd om een shared service center te ontwikkelen.

Zoals ook bij de onder stelling 2 genoemde samenwerkingsverbanden geldt, dient ook bij de ontwikkeling van een shared service center voldaan te worden aan een aantal voorwaarden om het invoeringsproces succesvol te laten zijn. Denk goed na over de juiste vorm, stel een breed gedragen visie vast, zorg voor draagvlak en kies bewust voor een implementatiestrategie.

Naast deze voorwaarden dient bij het ontwikkelingsproces van een shared service center nadrukkelijk rekening te worden gehouden met de machtsverschuivingen die optreden zowel richting het shared service center als binnen de moederorganisaties. Een shared service center is immers 'een resultaatverantwoordelijke werkeenheid', die binnen of buiten de moederorganisatie wordt ingericht. Ook de moederorganisatie dient zich hieraan aan te passen.

De vraag of een shared service center een functie kan vervullen als vorm van samenwerking om te komen tot een betere overheid in West-Brabant beantwoorden wij met ja, maar niet onder alle omstandigheden. Een shared service center is een samenwerkingsvorm, die het best tot zijn recht komt bij te standaardiseren uitvoeringsprocessen. Op deze wijze kunnen de veelal beoogde schaalvoordelen en kostenbesparingen behaald worden. Beleidsmatige processen, die de autonomie en democratische verantwoording van de gemeente raken, kunnen eveneens binnen een shared service center ondergebracht worden maar de beoogde resultaten liggen dan vooral op het vlak van het delen van deskundigheid/kennis en continuïteit. In dat geval kan evenzo goed voor een andere samenwerkingsvorm worden gekozen.

Aanbevelingen:

- Als je voor samenwerking kiest, hol als gemeente niet aan achter elke modieuze trend, zoals een shared service center. Denk eerst goed na over de vorm van samenwerking. Een shared service center is een middel om samen te werken en geen doel op zich.
- Staar je als gemeente niet blind op kostenbesparing. Maximale kostenbesparing is alleen mogelijk in die gevallen, dat sprake is van uniforme uitvoeringsprocessen. De beste resultaten zijn te behalen bij zo weinig mogelijk maatwerk. Daarom is een shared service center niet voor alle werkzaamheden geschikt.
- Realiseer je als gemeente wat de consequenties zijn van de invoering van een shared service center, waarbij wij met name wijzen op de menskant van de organisatie.
- Ga goed na of de organisatie klaar is voor de ontwikkeling en inrichting van een shared service center.
- Wordt gekozen voor de vorm van een shared service center, ga dan niet te ambitieus aan de slag, maar start met de overdracht van een of enkele diensten en breidt dit stap voor stap uit.
- Maak gebruik van de beschikbare modellen, zoals bij voorbeeld die van Strikwerda en Korsten.

Stelling 4: Vind het wiel niet opnieuw uit. Sluit aan bij bestaande vormen van samenwerking,

In 2003 hebben acht West-Brabantse gemeenten (Bergen op Zoom, Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen en Zundert) en de Zeeuwse gemeente Tholen een convenant inzake samenwerking voor de (raads-) periode 2002-2006 afgesloten. Ter uitvoering van dat convenant is de Bestuurlijke Regiegroep Westelijk Noord-Brabant ingesteld. Hierin hebben de burgemeesters van de deelnemende gemeenten zitting. De Bestuurlijke Regiegroep wordt ambtelijke ondersteund door de Ambtelijke Regiegroep, waarin de secretarissen van de convenantgemeenten zitting hebben.

De Bestuurlijke Regiegroep streeft een aantal doelen na voor West-Brabant en onderscheidt daarbij beleidsdoelen en procesdoelen. Tot de procesdoelen behoren onder meer het behalen van financiële voordelen en het vergroten van kansen voor samenwerking. De beoogde doelen worden nagestreefd middels het opstellen van bestuursopdrachten door de Bestuurlijke Regiegroep. Een van de deelnemende gemeenten fungeert vervolgens als ‘trekker’ voor de deelnemende gemeenten. Deze structuur heeft inmiddels zijn waarde bewezen. Wij stellen voor een Programma Andere Overheid in de Regio (POAR) op te stellen en daar voor aansluiting te zoeken bij de hiervoor geschetste werkwijze. Op deze wijze komen de hierboven geschetste procesdoelen die de regio zich heeft gesteld voor iedereen beschikbaar.

Aanbevelingen:

- Benoem, via de Bestuurlijke Regiegroep Westelijk Noord-Brabant, een Programma Andere Overheid in de Regio (POAR);
- Laat het POAR functioneren als een paraplu waaronder de deelnemende gemeenten aan kunnen sluiten met deelprojecten.
- Het POAR stelt een routekaart beschikbaar, aan de hand waarvan de deelnemende gemeenten het beoogde doel kunnen bereiken. Deze werkwijze dwingt gemeenten om zich vooraf een standpunt te vormen over zaken zoals het met de samenwerkingsvorm beoogde doel, de beschikbare middelen, de personele gevolgen en de reacties van de samenleving.
- Een deelproject wordt niet eerder toegelaten dan nadat dit door de aanbiedende gemeente is getoetst op haalbaarheid en realiteitsgehalte.
- Als toetssteen gelden een aantal van de succes- en faalfactoren uit hoofdstuk 3.

- Vul het POAR geleidelijk met deelprojecten waarvan vooraf vaststaat dat deze een redelijke kans van slagen hebben. Zo kan het programma relatief snel van start gaan, omdat het, in tegenstelling tot het rijksprogramma Andere Overheid niet eerst gevuld hoeft te worden met deelprojecten waarvan de haalbaarheid of het realiteitsgehalte niet vaststaat.
- Koppel tenminste een aansprekend deelproject waarmee op relatief korte termijn veel voordeel is te behalen, aan de invoering van het Programma Andere Overheid in de Regio. Dat spreekt aan en leidt op relatief korte termijn tot een aansprekend succes.
- Wijs aansprekende bestuurlijke en ambtelijke trekkers aan die het project ‘smoel’ kunnen geven.
- Laat gemeenten zich, ook weer via de bestuursopdracht, committeren om beoogde plannen voor samenwerking aan te bieden voor toelating tot het POAR. Zo voorkom je dat gemeenten op eigen houtje initiatieven starten. Overigens is er geen verplichte deelname is aan de deelprojecten: gemeenten worden uitgenodigd mee te doen, maar zijn daartoe niet verplicht.
- Geef het POAR een pakkende titel, motto of logo om gemeenten warm te krijgen. Start met een aansprekende kick off: een congres of symposium.

LITERATUUR

Bakker, mevr. Drs. J.M., *Intergemeentelijke samenwerking in vele maten*, in Bestuursmiddelen, nummer 11, 24 december 2002.

Edelenbos, Dr. J., *Vertrouwen in interorganisationele samenwerking*, in Bestuurswetenschappen 2002, nummer 4.

Elzinga, prof.mr. D.J., *De federatiegemeente heeft de toekomst*, in Binnenlands Bestuur, 5 april 2002.

Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66. *Meedoen, meer werk, minder regels*, Den Haag 2003.

Initiatiefgroep Belgendoenhetheter.nl, N. Huijboom, J. de Jong, M. Meesters, J. van den Steenhoven, A. Zuurmond, *Hollandse Helden Overheidsinnovatie volgens uitvoerders*, mei 2004.

Kabinetvisie 'Andere Overheid', Den Haag 2003.

Kempfen, Dra. R.M. van, *P-Direkt: hoe kan het invoeringsproces van P-Direkt, het shared service centre HRM voor de sector Rijk worden beoordeeld*, november 2005.

Korsten, A.F.A., Schaepkens L., Sonnenschein L.J.M.J., *Shared Services: Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. Publicatie in opdracht van InAxis van de commissie innovatie openbaar bestuur, 2004.

Korsten, Prof. Dr. A.F.A., *Shared services centers: een concept voor samenwerking tussen gemeenten*. Inleiding FAMO-jaarcongres (Vereniging Federatie van Algemene Middelenmanagers bij de Overheid), 15 september 2005.

Liehout, W.C.J.A. van, *Van zevenvoud naar eenvoud, Zeven weten meer dan één, Verkennend onderzoek naar samenwerking op het gebied van ICT van de Drechtsteden*, 19 mei 2004.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Programma Andere Overheid*, Den Haag, 2003.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Notitie Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, 13 oktober 2005

N.J.M. Nelissen, P.J.M. de Goede, M.J.W. van Twist, *Oog voor openbaar bestuur. Een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde*, Den Haag 2004.

Partners+Pröpper, *Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden*, 4 augustus 2005

Pröpper, I.M.A.M., *Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken*, in: *Bestuurskunde*, 9, 3, pp. 106-116, 2000.

Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, *Bevrijdende kaders: sturen op verantwoordelijkheid*, Den Haag, 2002.

Rapport 'Innovatief Samenwerken in de Drechtsteden', een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden voor innovatief samenwerken, 27 mei 2004.

Strikwerda, Prof. Dr. J., *Shared Service Centers: van kostenbesparing naar waardecreatie*, (Van Gorcum – Stichting Management Studies), 2003.

Strikwerda, Prof. Dr. J., *Shared Service Centers als samenwerkingsvorm tussen gemeenten*, *Openbaar Bestuur*, april 2005, 15, p.p. 8-31, 2005.

Twijnstra Gudde Management Consultants (auteurs Ophéy W. en Willems F.), *Shared Service Centers, balanceren tussen pracht en macht*. Twijnstra Gudde Management Consultants, Amersfoort, 2004.

Twijnstra Gudde Management Consultants (auteurs Ophéy, W. en Willems F.). *Publicatie Het Facility Management Handboek*, aflevering januari 2005.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Intergemeentelijke samenwerking en ICT, De grenzen verkennen*, september 2003.

VNG-notitie Actieprogramma Andere Overheid, Den Haag, 2004.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag, 2002.