

Balanceren tussen democratie en efficiency

Bij het inzetten van shared service centers dreigt vaak een disbalans in operationele zin en in democratisch toezicht. Een goede organisatie van samenwerking vereist een herbezinning op een aantal uitgangspunten. Wat is hierbij de rol van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)? En wat zijn de basisoverwegingen en randvoorwaarden om tot intergemeentelijke samenwerking over te gaan?

Minke van de Zande en Hans Strikwerda

Veel gemeenten zoeken naar nieuwe en verregaande vormen van samenwerking. Los van de operationele doelstellingen en organisatie van deze samenwerking speelt het vraagstuk van de juridische vormgeving. Hierbij is het opvallend dat de keus voor het publiekrechtelijk instrument voor samenwerking een sterk negatieve lading lijkt te hebben. Een analyse van de Wet gemeenschappelijke regelingen wijst echter uit dat slechts enkele praktijkproblemen aan de Wgr te wijten zijn, met name op het vlak van de begroting en verantwoordingsrelaties. Het verkeerde imago van de wet maakt de Wgr al snel het zwarte schaap. Er zijn echter twee grote ontwikkelingen, die invloed hebben op intergemeentelijke samenwerking. Ten eerste worden er meer en meer uitvoerende taken in een *shared service center* ondergebracht, terwijl de beleidsvrijheid bij de gemeenten blijft. Zo kan gelijktijdig efficiencywinst worden gerealiseerd en de lokale democratie worden versterkt, en wordt recht gedaan aan burgers en bestuurders.

Tegelijkertijd constateren meerdere samenwerkingsverbanden dat gemeenteraden onvoldoende gebruikmaken van democratische middelen om een *shared service*

center te controleren. Terwijl de wet deze mogelijkheden wel biedt.

Daardoor ontstaat een dreigende disbalans in operationele zin en in een disbalans in het democratisch toezicht. Het machtsverhouding tussen opdrachtgevend gemeenten en de leiding van *shared service centers* dreigt door te slaan richting de *shared service centers*, zowel wat betreft financiën als kennis en kunde. Hierdoor komen voor de hand liggende samenwerkingsverbanden niet tot stand.

Waar passen deze nieuwe ontwikkelingen in de overweging tot samenwerking? Is het nodig dat de focus enkel op het wettelijk stelsel gelegd wordt? Een goede organisatie van samenwerking vereist veeleer een herbezinning op een aantal conceptuele uitgangspunten.

Het karakter van samenwerking

Discussies in het werkveld over het oprichten van samenwerkingsverbanden concentreren zich vooral op de middelen daartoe. Net als een *shared service center* behoort het juridisch framework tot de middelen, niet tot de doelstelling. De doelstelling en het uitgangspunt van samenwerking blijven vaak onderbelicht. De afgelopen jaren koesteren gemeenten steeds vaker de ambitie om de verhouding tussen kosten en kwaliteit van gemeentelijke taken te verbeteren. Zo is de verhouding tussen wensen en eisen van burgers aan een gemeente de afgelopen jaren veranderd.

Hogere eisen aan dienstverlening staan lijnrecht te

genover de wens van een draaglijke belastingdruk. Schaalvoordelen stellen gemeenten in staat om dienstverlening aan de burgers te verbeteren. De kosten, uitgedrukt in lokale belastingdruk, kunnen tegelijkertijd vergelijkbaar of minder zijn dan die van grote gemeenten.

Ten tweede noodzaakt een complexer en uitgebreider takenpakket van gemeenten tot professionalisering in grotere organisatieverbanden. Tot slot maakt de enorme technologische vooruitgang, in het bijzonder de ontwikkelingen op ICT-gebied, het eenvoudiger om krachten te bundelen met behoud van bestuurlijke autonomie.

Een tweede doelstelling van krachtenbundeling van gemeenten is dat één of meerdere gemeenten, al of niet openlijk tot uitdrukking gebracht, de bedoeling hebben om op kortere of op langere termijn tot een fusie te komen. Hierbij vormt het samenwerkingsverband een tussenfase. We kijken nader naar samenwerkingsverbanden voor onbepaalde tijd, zonder fusieoogmerk.

Contracttheorie

Ook binnen de overheid heeft de contracttheorie zijn intrede gedaan. Het gevolg hiervan is een voortschrijdende kwaliteitsverbetering van methoden en technieken voor procesbeschrijving. Hierdoor kunnen meer en meer processen en verantwoordelijkheden duidelijk omschreven en vervolgens gecontracteerd worden. Vooral uitvoerende taken zijn beter contracteerbaar dan beleidstaken. Het onderbrengen van deze taken in een *shared service center* creëert de mogelijkheid om efficiencyvoordelen te halen, zonder de bestuurlijke autonomie van de deelnemers aan te tasten.

Een tweede voordeel is dat de regie in handen van de gemeente blijft en bevoegdheden expliciet gemaakt worden.

De vraag is wat een vruchtbaar organisatieconcept is voor een dergelijke samenwerking. Volgens de Gemeentewet dienen openbare belangen langs publiekrechtelijke weg te worden behartigd. Reden hiervoor is het waarborgen van bevoegdheidsverdeling, besluitvormingsstructuur, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid. In de praktijk blijkt de behartiging van openbare belangen door te slaan naar privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. Een uitdaging vormt het terugwinnen en waarborgen van de uitgangspunten van de democratie. Zeker in het licht van de zeer actuele maatschappelijke discussie over het belang van democra-

tische legitimiteit van organisatorische constructies in de publiek sector. Een tweede uitdaging vormt de creatie van moderne vormen van samenwerking binnen het publiekrecht. In beide gevallen is er een aantal randvoorwaarden te ontdekken.

Behoud autonomie

Op het moment dat het onderwerp van samenwerken ter sprake komt, komt de discussie over behoud van autonomie naar boven. Maar autonomie in wat? Waar moet je als bestuurder wel en niet over gaan als je taken uitbesteedt? Wat is je verantwoordelijkheid als bestuurder, en wat als uitvoerder van een *shared service*?

Hierover is met directeuren en een aantal bestuurders van een tiental grote en kleine gemeenten, alsmede met de directeuren van hun *shared service*-organisaties een aantal interviewrondes gehouden vanuit InAxis van het ministerie van BZK. Alle *shared service centers* waren opgericht middels een publiekrechtelijke constructie. De focus van de interviews lag op de onderlinge rolverdeling, de democratische legitimatie, begrotingscyclus en governance, inclusief de verantwoordingsrelaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Hieruit kwamen verschillende perspectieven naar boven. Zo zien de directeuren van gemeenschappelijke regelingen het bestuur liefst op afstand. Het college van B&W daarentegen wil vaak ook bepalen hoe iets gebeurt. In een aantal gevallen vloeit die wil voort uit onwetendheid hoe een contract te schrijven, soms is deze wil een gevolg van belangen, bijvoorbeeld werkgelegenheid. Voor de gemeenteraden blijkt het onderwerp van samenwerkingsverbanden niet eenduidig op het netvlies te staan.

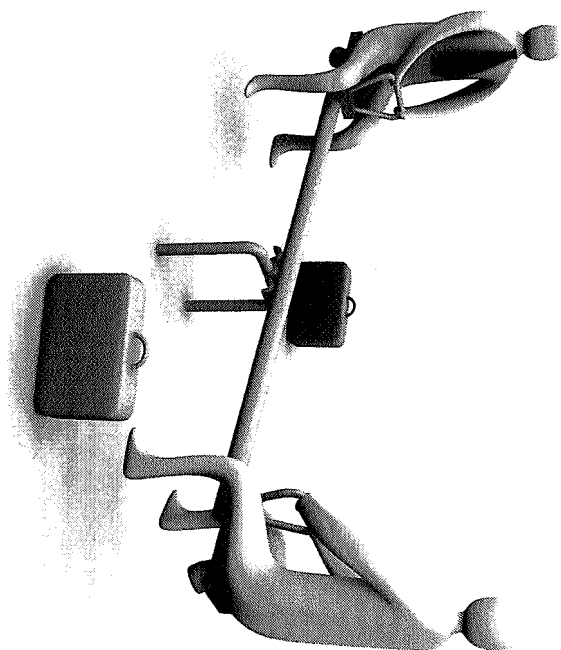
De wens tot behoud van autonomie uit zich onder andere in discussies over de overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de onderlinge deelnemers en naar het samenwerkingsverband. Uit interviews blijkt dat men bevoegdheden, verantwoordingsrelaties en het verrichten van rechtshandelingen ook wel impliciet afleidt uit het feit dat er een regeling is. Bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het

verlenen van vergunning zou impliciet ook de bevoegdheid tot controle op de vergunning betekenen. Autonomie hangt nauw samen met taakopvatting en verdeling van verantwoordelijkheden. Maar ook de mogelijkheid om toe- of uit te treden blijkt van belang.

In het geval van samenwerkingsovereenkomsten vol-

De contracttheorie kan een oplossing bieden voor het dilemma van afhankelijkheid versus autonomie

Clickservice
Overheidsmanagement.nl | Archief |



gens de Wgr is er sprake van een *subsidiariteit* (Zijlstra, et al., 2006: 36). Een subsidie impliceert een afhankelijkheidsrelatie tussen de deelnemers en het shared service center in plaats van de waarborg van autonomie. Een oplossing voor dit dilemma van afhankelijkheid versus autonomie kan de eerder besproken contracttheorie bieden. Gemeenten zijn daarin opdrachtgever van het shared service center en betalen voor het aframen van diensten conform wat daarover is vastgelegd in een contract. Om te voldoen aan de wens tot behoud van zelfstandigheid en identiteit, kan wat betreft organisatieconcept een aansluiting gevonden worden bij een specifieke vorm van *concern*, en wel de *joint-venture*, dit kan binnen het juridische kader van de Wgr.

Democratische waarden

Een kenmerk van een goed werkende democratie is het systeem van *checks and balances*. Bij lokale overheden is in dit verband in 2002 de Wet dualisering gemeentebesturen in werking getreden. In het kader van het uitgangspunt van verlegd lokaal bestuur is het publiekrechtelijk samenwerkingsinstrument hierop niet aangepast.

De checks en balances tussen deelnemende gemeenten en samenwerkingsverbanden zitten in meerdere terreinen: financiële controle, machtsverhoudingen en politieke controle.

Uit het Besluit begroting en verantwoordingsprovincies en gemeenten 2003¹ vloeit voort dat er bij gemeenten met programmabegrotingen en dito programma's de gemeenteraad stelt voor gemeenten de begroting vast in de vorm van een integraal budget per taak, compleet met uitgaven voor ondersteunende en uitvoerende activiteiten ten behoeve van die taak. Het begrotingsrecht van de gemeenteraad volgens het concept van de programmabegroting impliceert dat in een samenwerkingsverband gerealiseerde besparingen zuiver moeten worden teruggekend naar de programma's; er mogen in de samenwerkingsvorm geen kruissubsidies ontstaan tussen de diensten van een gemeente.

Uit het eerder genoemde onderzoek kwam veelal naar voren dat de begrotingsystematiek van gemeenten en samenwerkingsverbanden niet op elkaar aansluiten. Eén van

de gevolgen is dat budgetaastrelling van een SSC op een andere manier plaatsvindt dan in gemeenten. De raad heeft bij een samenwerkingsverband alleen de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op de begroting, en geen beschikking over andere financiële controlemiddelen.

Op het moment dat uitvoerende en ondersteunende taken echter in een samenwerkingsverband zijn ondergebracht, is de begroting daarvan niet afgeleid van de gemeenteraadsbegroting, terwijl dat volgens de programmabegroting van gemeenten heel goed mogelijk, en niet ingewikkeld is. Deze discrepantie schepst verwarring over de financiële bevoegdheden en verantwoordings van samenwerkingsverbanden, los van de constatering dat de begrotingscyclus van beide instanties niet op elkaar aansluiten. Via een goede administratie van kosten en besparingen hoeft de programmabegroting het delen van kosten van ondersteunende diensten, en daarmee dus ook samenwerking tussen gemeenten, niet in de weg te staan, integendeel.

Hiermee lijkt er sprake van een *disbalans* in financiële democratische mogelijkheden. Als voor de begrotingscyclus van samenwerkingsverbanden dezelfde regels zouden gelden als voor gemeenten, sluiten het budget en de begrotingscyclus van een samenwerkingsverband automatisch aan bij de begrotingscyclus van de gemeente. Tot slot is het dan eenvoudig om gerealiseerde kostenbesparingen in het samenwerkingsverband terug te betalen aan de deelnemers.

Evenwicht

Besturen van een gemeente richten het samenwerkingsverband op. Dit geeft aan dat het gemeentebestuur en de beleidsafwegingen van gemeenten doorslaggevend zijn voor de invulling van de shared service centers. Dit zou ook in de machtsverhouding naar voren moeten komen. Op dit moment is de machtsverhouding tussen de onderlinge deelnemers en het Wgr-samenwerkingsverband niet goed uit de Wgr te destilleren. Een oorzaak hiervan voor zijn de vele verwijzingen naar

Andanks negatieve uitspraken over de Wgr, geven partijen wel aan dat het enige voordeel van een publiekrechtelijke samenwerking de mogelijkheid voor democratische controle zou zijn. In de praktijk blijft echter dat gemeenten te weinig gebruikmaken van democratische controlemogelijkheden, die wel in de Wgr genoemd worden. Het lijkt daarmee dat de eis van direct democratisch toezicht op uitvoering van bevoegdheden en besteding van publieke middelen wel gezien, maar niet beleefd wordt.

Juridische vorm

Onder de diverse geïnterviewden heerst de verwonderstelling dat met een privaatrechtelijke oplossing meer flexibiliteit te borgen is. Daarmee gaat men geheel voorbij aan de randvoorwaarden voor samenwerking binnen een democratisch stelsel. Voorop zou moeten staan dat de juridische vorm waarborgen biedt voor de zelfstandigheid van de gemeenteraad en voor het recht en de plicht van de gemeenteraad om democratisch toezicht uit te oefenen op het samenwerkingsverband. Een aandachtspunt hierbij is de manier waarop het bestuur, respectievelijk het management van een samenwerkingsverband aan zijn bevoegdheden komt. Ceder hierop zou een vorm gekozen kunnen worden waarbij elementen van de contracttheorie ingebed worden. Bijvoorbeeld de mandatering van bevoegdheden via een goedgekeurd budget. Zo kan ook de bevoegdheid van de leiding van een samenwerkingsverband gebaseerd worden op het door de gemeenteraad, respectievelijk de samenwerkende gemeenteraden goedgekeurde budget van het samenwerkingsverband. Bevoegdheden kunnen vervolgens nader in de gemeenschappelijke regeling gedefinieerd worden. Hierin is een parallel te zien met de Rijksbegroting. Bevoegdheden van een minister worden immers eveneens bepaald door en beperkt tot die genoemd in de Begrotingswet. Belangrijk verschil is wel dat de Rijksbegrotingswet bevoegdheden attribueert, terwijl de begroting van een shared service center drager is van het mandaat.

In de operationele vormgeving kan gedacht worden aan een scheiding tussen het bestuur van de samenwerkingsvorm en het operationeel management. In dat bestuur dienen belangtenstellingen tussen gemeenten opgelost en daar geïsoleerd te worden, het management dient zich te concentreren op de uitvoering van de overeengekomen contracten.

Gemeenten maken te weinig gebruik van de democratische controle-mogelijkheden



De toegenomen professionaliteit van gemeenten op het gebied van bedrijfsvoering zorgt voor een interessante vraag. Moet in het licht hiervan een nieuwe publiekrechtelijke samenwerkingsvorm ontstaan? Zo ja, in hoeverre vormt deze publiekrechtelijke variant dan een regelrechte concurrent voor privaatrechtelijke partijen met soortgelijke activiteiten? In Europa's verband komt de vraag op in hoeverre mededingingsregels een rol zullen gaan spelen.

Conclusie

Het doel van samenwerken zou duidelijk moeten zijn en voorop moeten staan. Tegelijkertijd zijn er twee niveaus binnen het openbaar bestuur waarop een samenwerking goed overdracht moet worden, te weten het bestuurlijk niveau en het operationeel niveau.

Op bestuurlijk niveau spelen vraagstukken rondom het doel van samenwerken, budgetverstelling, democratisch toezicht en de juridische vormgeving van een samenwerkingsverband. De bestuurlijke afweging tussen de behartiging van openbaar belang en het waarborgen van democratische waarden lijkt ondergeschikt aan de discussies over de structuur van de samenwerking. Het komt pas ter sprake als een samenwerkingsverband slecht functioneert. Deze discussie is echter in de aanvangsfasen essentieel. De keuze voor een rechtsvorm wordt op dit moment veelal ingegeven door imago van de wet en de wens voor flexibiliteit. Kennisgreep over verschillende beschikbare rechtsvormen kan bestuurders eveneens parten spelen. Daar komt bij dat de overeenkomst tot samenwerking nog niet enige overeenkomst tot levering van diensten inhoudt. Dit speelt op operationeel niveau. Hier spelen tevens de vraagstukken rond de levering en kwaliteit van diensten. Hierover kan elke deelnemer met het samenwerkingsverband specifieke overeenkomsten afsluiten; overeenkomsten anders dan de bestuurlijke overeenkomst tot samenwerking. Op basis van deze overeenkomsten kan dan worden betaald voor verleende diensten. Tegelijkertijd is hiermee een heldere bevoegdheidsverdeling en verantwoordingsrelatie op operationeel niveau vastgelegd.

De meest belangrijke conclusie is volgens ons wel dat de Wet gemeenschappelijke regelingen zelf niet altijd de best is aan de praktijkproblemen rondom intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Maar, het is in het licht van de geschikte nieuwe ontwikkelingen ook duidelijk dat de huidige vormen die de Wgr biedt, niet aansluiten bij de toegenomen mogelijkheden en wensen van gemeenten om flexibel samen te kunnen werken.

Minke van de Zande is werkzaam bij Eemnes als beleidsregisseur van het BLS-samenwerkingsverband. Hans Strikwerda is werkzaam bij het Nolan Norton Institute en de Universiteit van Amsterdam. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

Noten

1. Concern: juridische definitie*.
 - Een economische eenheid die bestaat uit naar de rechtsvorm zelfstandige ondernemingen die door kapitaaldeelname of anderszins met elkaar zijn verbonden, en waarbij sprake is van een centraal of gemeenschappelijk beleid waaraan die ondernemingen gebonden zijn.
 - In de Nederlandse jurisdictie is een concern zelf geen rechtspersoon.
 - * Afgeleid van Bartman, S. M., & Dorrestijn, A. F. M. 2000. Van het concern (Vierde druk ed.). Deventer: Gouda Quint, en Raaijmakers, M. J., G. C. 2000. Vermoedings- en rechtspersonenrecht (4e ed.). Deventer: Gouda Quint, Theisen, M. R. 1991. Der Konzern: Betriebswirtschaftliche und rechtliche Grundlagen der Konzernunternehmung. Stuttgart: C. E. Poeschl Verlag.
 - Concern: bedrijfskundig-economische definitie*
 - Een grote onderneming bestaande uit meerdere quasi-autonome divisies met een eigen marktsegment en winstverantwoordelijkheid, een aantal centrale of gemeenschappelijke ondersteunende voorzieningen en een hoofdkantoor dat het geheel naar doelstelling en activiteiten coördineert en faciliteert.
 - Die niet noodzakelijkerwijze in een eigen rechtspersoon georganiseerd hoeven te zijn en dat als regel ook niet zijn. (Philips BfV).
 - * Deze definitie is gebaseerd op: Drucker, P. F. 1946. Concept of the Corporation. New York: John Day.
2. De Wgr biedt middels art. 30 Wgr de mogelijkheid tot delegatie en mandaat voor openbare lichamen of een gemeenschappelijk orgaan. Inmiddels is er op 1 januari een experiment gesart tussen Blaricum, Eemnes en IJlaren, waarbij de bevoegdheden van het samenwerkingsverband expliciet middels mandaatdring geregeld zijn.

COLUMN VAN PAUL BORDEWIJK
**Milieubeleid:
 aalbaar of effectief?**



Het is alweer 25 jaar geleden dat ik mij als wethouder van Leiden bezig hield met de komst van stadsverwarming. Ik was daar een groot voorstander van, we zagen midden in de tweede oliecrisis. Achteraf is misschien de reductie van de CO₂-uitstoot wel de belangrijkste verdienste van het project geweest, maar dat speelde toen nog niet.

De oppositie kwam van de VVD-fractie, die de financiële risico's te groot vond, maar vooral van de milieubeweging. Daar had men weinig op met grootschalige projecten van de bestaande energiebedrijven, maar zag men liever gedecentralisierende warmtekrachtkoppeling, ook al kwamen er dan meer stikstofoxiden in de lucht. Sindsdien kijk ik met wantrouwen naar de milieubeweging. Propageert men daar een andere levensstijl ter wille van een beter milieu, of is die andere levensstijl het doel, en probeert Greenpeace die met milieuarargumenten af te dwingen?

Die andere levensstijl kenmerkt zich door afkeer van gemakzucht en zucht naar authenticiteit en kleinschaligheid. Liever een biologische oplossing dan een chemische. Zo maakt de milieubeweging zich druk om de uitstoot van fijnstof door het verkeer, maar niet door open haarden. Men is tegen wegverkeertjes, ook wanneer afwassen meer milieubelastend blijkt. In S&D van januari 2007 keerde PvdA-kamerlid Diederik Samsom zich tegen dijkverhoging vanwege de stijging van de zeespiegel. De zandvloed is de straf voor onze decadente levensstijl, en als we die niet wijzigen, mogen we onze straf niet ontlopen.

NRC *Handelsblad* van 4 augustus berichtte over de mogelijkheid CO₂ te binden met het mineraal olivijn, dat op grote schaal in de natuur voorkomt. Ik was benieuwd naar de reacties: was dit nu een technologische doorbraak of de canard van de eeuw? Andere media gingen er echter niet op in. Volgens een reactie in het NRC zouden dit soort berichten alleen maar de hoop voden dat het klimaatprobleem gemakkelijk is op te lossen, terwijl de kusten waar het bindingproces zou moeten plaatsvinden, onvoldoende ruimte bieden. Dan nog zou je interesse verwachten bij degenen die

nu bomen laten planten om 'klimaatneutraal' te reizen. Het hout van die bomen wordt woeg of laat verbrand, al is het maar bij bossranden door blikseminslag. Daarom is dit geen duurzame oplossing. Men doet het toch omdat het planten van bomen aalbaarder is dan een chemisch proces als de duurzame binding aan olivijn.

De milieubeweging is ook dol op de geschiedenisinzaming van afval, want dat doorbrekt onze gemakzucht. CFT-afval wordt afzonderlijk opgehaald om het te composteren. Wehigen realiseren zich dat zo evenveel CO₂ vrijkomt als bij verbranden. Volgens de Volkskrant van 15 december kent de VN niettemin emissierechten toe voor het composteren van afval in India. Dat staat dus nevens op.

In moderne afvalverbrandingsovens levert CFT groene stroom, zie *Vrij Nederland* van 6 oktober. Wanneer er ook plastic wordt mee verbrand, zijn hogere verbrandingstemperaturen te realiseren, zodat er nog meer groene stroom vrijkomt. Toch gaan we ook dat plastic afzonderlijk inzamelen, want dat geeft een goed gevoel.

Ook oud papier kan als biomassa worden aangevoerd. Maar wat we hier niet kunnen recyclen, exporteren we liever naar China als rouwclading voor het voedsel dat we uit de monden van de armen stelen om ethanol in onze steeds zwaardere auto's te verstoren. Want dat is dan weer biologisch. Daarom vertrouw ik de bezwaren van Greenpeace tegen kerncentrales ook niet. Volgens mij zijn die griezen gewoon zakkers.

Reageren?
 pbordewijk@ciscon.nl

