





# Samen en toch apart

**Naar een facilitair bedrijf van  
gemeenteambtenaren voor  
contracterende gemeenten  
als vorm van vernieuwing**

Prof. dr. A.F.A. Korsten c.s.

# Inhoudsopgave

Ten geleide door drs. Th. Wöltgens

## Hoofdstuk 1 **Inleiding**

- 1.1 *Pre-ambule*
- 1.2 *Vraagstelling*
- 1.3 *Aanleiding*
- 1.4 *Werkwijze*
- 1.5 *Samenstelling werkgroep, referentengroep en redactie*
- 1.6 *Correspondentieadres*

## Hoofdstuk 2 **Hebben gemeenten een andere ambtelijke structuur nodig?**

- 2.1 *Urgentievraag*
- 2.2 *De kwaliteit van gemeenten volgens visitatierapporten*
- 2.3 *Dwingende bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen*
- 2.4 *Herindeling niet altijd voordelig*
- 2.5 *Conclusie*

## Hoofdstuk 3 **Een alternatief voor de versterking van de ambtelijke organisatie: de instelling van een facilitair bedrijf voor de samenwerkende gemeenten**

- 3.1 *Uitgangspunten*
- 3.2 *Overeenkomsten en verschillen met het concept van de federatie gemeente*
- 3.3 *Aansturing van het facilitair bedrijf*
- 3.4 *De keuze voor het convenant als alternatieve samenwerkingsvorm voor gemeenten*
- 3.5 *De grondslag, de structuur en de vormgeving van het convenant als bestuurlijk instrument voor samenwerking*

Bijlage I: *Convenant voor de ambtelijke organisatie van de dienstverlening van de gemeenten (w, x, ...)*

Bijlage II: *Regeling voor de ambtelijke organisatie van de dienstverlening van de gemeenten (w, x, ...)*

## Hoofdstuk 4 **De werking van het facilitair bedrijf**

- 4.1 *Inleiding*
- 4.2 *Taken van het facilitair bedrijf*
- 4.3 *Bestuursopdrachten*
- 4.4 *Ambtelijke rechtspositie*
  - 4.4.1 *Typen van ambtenaren*
  - 4.4.2 *De rechtspositie van ambtenaren*
  - 4.4.3 *De 'FB-ambtenaren' als ambtenaren interbestuurlijke zaken*
- 4.5 *Mogelijk misverstand: geen secretariemodel*

## Hoofdstuk 5 **Meerwaarde van het facilitair bedrijf**

- 5.1 *Algemeen*
- 5.2 *Voor de burgers*
- 5.3 *Voor de bestuurders*
- 5.4 *Voor de ambtenaren*

## Hoofdstuk 6 **Samenvatting van 'Samen en toch apart'**

## Hoofdstuk 7 **Discussie over 'Samen en toch apart'**

## Ten geleide

In deze beschouwing wordt een beeld geschetst van een nieuw samenwerkingsconcept: 'Samen en toch apart' (kortweg ook SETA genoemd). Het gaat hierbij om een organisatieontwerp waarbij gemeenten zelfstandig blijven bestaan, en ook de raden en B&W's en burgemeesters volop blijven functioneren, maar de ambtelijke apparaten worden samengevoegd in een 'pool', hier 'facilitair bedrijf' genoemd. Dit ambtelijk apparaat werkt voor opdrachtgevende gemeentebesturen, die het politiek primaat hebben over de ambtenaren. Het gaat dus om een combinatie van schaalbehoud van politiek en bestuur, dicht bij de mensen, en opschaling van de ambtelijke kennis en competenties.

Die pooling van ambtenaren maakt natuurlijk een herschikking van personeel op functies mogelijk en de entree van nieuwe specialismen. Willen gemeenten een antwoord hebben op uitdagingen zoals de verdere juridisering van bestuur, de europeanisering van bestuur (denk aan aanbestedingsregels), meer toepassing van nieuwe informatie- en communicatietechnologie (om te komen tot een front- & backoffice), meer interactieve beleidsvoering, meer ambtelijke arbeidssatisfactie en meer her-, bij- en omscholing van personeel (life long learning), dan is die schaalvergroting in de vorm van een ambtelijke pooling dringend geboden. Veel bestaande kleinere gemeenten blijken volgens ambtenaren zelf (!) te klein om hun taken voor burgers op niveau te verwezenlijken. Ze schieten tekort omdat ze bepaalde thema's niet kunnen oppakken, juridische of andere fouten maken of niet slagvaardig kunnen zijn.

Terugblikkende visitatierapporten van gemeenten met een omvang van tussen 8.000 en 25.000 inwoners (die eerder al heringedeeld zijn!) wijzen uit dat het gemeenten vaak ontbreekt aan strategisch vermogen en/of mogelijkheden om te komen tot correspondentie tussen strategie en de ambtelijke kennis en competentie. Veel van deze gemeenten missen onder andere specialisten op het vlak van bestuursrecht en van ICT (voor interactieve websitebouw). En ze ontberen bestuurskundigen die meehelpen de organisatie te optimaliseren en de communicatie naar burgers in de vorm van interactief bestuur of anderszins te realiseren. En het P&O-beleid is aan de schrale kant.

De meerwaarde van het voorstel zit dus in continuïteit van de nabijheid van volksvertegenwoordigers voor burgers en het pogen meer kwaliteit, synergie en slagkracht te bereiken door bundeling van ambtelijke apparaten. Het ontwerp zou zo dus in het voordeel van de bevolking moeten zijn. Zo is het bedoeld. Het speelt bovendien burgemeesters in de kaart die in hun burgerjaarverslag als gevolg van dualisering moeten gaan werken aan verslaggeving

over de kwaliteit van dienstverlening, klachten en participatie.

Eigenlijk gaat het hier om een logisch vervolg op oplossingen waarvoor veel kleinere gemeenten al kiezen. Ze beschikken immers vaak over een ware lappendeken aan ad hoc-samenwerkingsverbanden, zoals voor de versterking van uitkeringen, voor openbare werken, voor huisvuilophaal, voor milieubeleid en handhaving, voor gezondheidszorg, en voor de uitvoering van de leerplicht. Maar een lappendeken heeft de charme van het rommelige. Het voorstel brengt hierin als het ware enige orde vanuit de gedachte dat - als er dan al samenwerking bestaat - waarom dan niet de ambtenaren expliciet op alle terreinen laten samenwerken die zich daarvoor lenen? Het voorstel biedt de mogelijkheid om intergemeentelijke samenwerking te revitaliseren en te komen tot bundeling en meer structurele samenwerking met 'partners' in de omgeving. De politieke besturen kunnen desalniettemin hun producten en diensten op maat krijgen.

Het voorstel is al met al een opmerkelijk nieuw menu op de menukaart van het openbaar bestuur omdat - voor zover bekend - dat nog niet geboden is. Het voorstel heeft een grote gebruiksvriendelijkheid. Het krijgt vooral betekenis als gemeenten er vrijwillig toe overgaan. Het is interessant voor die bestuurders en politici die niet wensen over te gaan tot herindeling of verlengd lokaal bestuur. Het voorstel heeft het grote voordeel dat het bestuur relatief dicht bij burgers blijft (wat bij voortgaande herindeling over het algemeen niet zo is) en kiezers kunnen 'afrekenen' (wat bij verlengd lokaal bestuur niet het geval is). Het democratisch gehalte van dit voorstel is hoog terwijl toch ook de slagvaardigheid in en kwaliteit van het bestuur in het belang van burgers toeneemt. In beginsel toeneemt, namelijk als sprake is van een cultuur van contracteren en samenwerken, zodat de aansturing niet uitloopt op strijd. 'Samen en toch apart' levert ook een robuuster apparaat op, dat meer slagvaardig en met meer kwaliteit producten en diensten voor burgers kan leveren.

In een restaurant wordt een bezoeker nog wel eens verrast doordat de menukaart wat anders lijkt te suggereren dan het feitelijk gebodene, maar hier is dat niet het geval. De werkgroep heeft het voorstel vrij concreet uitgewerkt en aldus praktische mogelijkheden van deze (alternatieve) interbestuurlijke samenwerkingsvariant beschreven.

De werkgroep, waartoe binnen de Open Universiteit Nederland het initiatief is genomen, vertrouwt er op dat gemeenten de aangegeven handreikingen als aansporing zullen beleven tot het experimenteren met de uitgangspunten

van 'Samen en toch apart'. Ik ben het daarmee eens. Het lijkt mij de moeite waard dat gemeenten die ervoor voelen met het voorstel zelf aan de slag gaan! Dit is geen voorstel dat je moet opleggen aan gemeenten. Het voorstel is te kiezen en te negeren. In de kern is het dus een voorstel met een sterk emancipatoir karakter en daarmee past het goed bij de doelstelling van de Open Universiteit Nederland. Wie tegen is, kan het makkelijk negeren maar heeft voor burgers het bewijs te leveren dat het andere menu aantrekkelijker is.

Heerlen, 21 oktober 2002

Drs. Th. Wöltgens  
Voorzitter College van Bestuur Open Universiteit Nederland



# Samen en toch apart

## Hoofdstuk 1

Prof. dr. A.F.A. Korsten c.s. (Werkgroep De Kornuyten\*)

Verslag van een onderzoek naar bestuurlijke vernieuwing door het samenvoegen van gemeentelijke ambtelijke organisaties mét behoud van het integraal politiek bestuur van elk van de afzonderlijke gemeenten.

\*Deze geuzennaam is ontleend aan de voorzitter en een lid van de werkgroep (Korsten en Nuytens)

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 *Pre-ambule*

Het Nederlands openbaar bestuur is te zien als een menukaart. In deze beschouwing zal blijken dat de menukaart een aantal vaste menu's kent (zoals rijk, provincies en gemeenten) en enkele keuzemenu's (zoals interprovinciale en intergemeentelijke samenwerking). Soms vindt een kleine verandering op de menukaart plaats. Neem bijvoorbeeld herindeling van gemeenten. Die is te beschouwen als een variatie binnen de bestaande kaart van vastliggende menu's. Als een gemeente gezien wordt als een hoofdmenu is herindeling van gemeenten niet meer dan een variatie hierop.

In dit boek wordt gepleit voor uitbreiding van de menukaart met een nieuw menu. De bedoeling is niet een bepaald menu van de kaart te krijgen maar er een nieuw menu op te krijgen: SETA (de afkorting van Samen En Toch Apart). We proberen hier dus de rol van de creatieve Bocuse te spelen, verwijzend naar de beroemde, creatieve Franse kok, die de menukaart verrijkte met nieuwe menu's. Daarmee is direct duidelijk dat het ons niet te doen is om HET menu, en het doen verdwijnen van andere. Gemeentebesturen die herindeling nastreven, moeten dat niet laten. Provinciebesturen die gemeenten met een bestuurskrachtmonitor een spiegel voor willen houden, zoals in Limburg, kunnen gerust hun gang blijven gaan. Ook intergemeentelijke samenwerking in de vorm van verlengd lokaal bestuur bestrijden we niet. Wat we wel doen, is een pleidooi houden voor een bepaald menu, namelijk dat gemeenten zowel zelfstandig als bestuurlijke entiteit blijven bestaan, als samen een facilitair bedrijf met en voor hun ambtenaren oprichten. 'Samen en toch apart' dus.

SETA is een model waarin de gemeentelijke democratie blijft gloriëren omdat gemeentebesturen in hun oorspronkelijke vorm blijven bestaan maar ambtelijke energie gebundeld wordt en er zelfs nieuwe expertise bijkomt, die in de oude situatie ontbrak. Dat is een model waarin de burgers meer waar voor hun (belasting)geld krijgen want waarin hun gemeente vroeger tekort schoot, kan ze nu beter voorzien. Om de burgers is het uiteraard te doen. De overheid is er voor burgers en niet andersom, zo is ook ons uitgangspunt. Ons model past dus geheel bij een streven naar een responsieve overheid of hoe men de moderne uitdagingen voor bestuurlijke vernieuwing ook wil formuleren.

We zullen dat model hier uitwerken en verdedigen. Daarbij ontkomen we er niet aan om het model te positioneren ten opzichte van andere menu's. In elk geval is ons menu er niet een van vlees noch vis. Een aardige kant van het model is ook dat besturen van gemeenten er zelf voor kunnen kiezen. Althans

wij onderzoeken hier hoe het juridisch in elkaar gestoken kan worden. Blijken zal dat het kan met middelen die in de bijlagen I en II zijn genoemd. Ons model is dus tamelijk ver uitgewerkt. Het menu is echter niet een onvoorwaardelijke belofte voor de toekomst: dáár moeten de gemeenten zelf aan werken. Wij zijn het openbaar bestuur welgezind en hopen dat het Nederlandse openbaar bestuur met ons nieuwe menu een extra Michelin-ster verwerft.

In de discussie over dit model hebben we veel steun ondervonden uit allerlei kringen. Aan dit menu is behoefte, zo hoorden we onder meer uit de directie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In elk geval ligt hier een behoefte bij gemeenten die al eerder heringedeeld zijn en die thans als zelfstandige gemeente de grootte van zowat meer dan 10.000 inwoners hebben. Voor heel grote steden is ons model niet erg geschikt. Op voorhand zeggen we dus: het model dat we hier bepleiten komt niet in de plaats van bepaalde menu's in het openbaar bestuur, het is een aanvulling.

## 1.2 *Vraagstelling*

### *Eén bestuursstelsel, één gemeente*

Er bestaat in Nederland één integraal en decentraal standaardmodel voor de inrichting van de bestuurlijke organisatie van gemeenten: één bestuursstelsel en één ambtelijke organisatie per gemeente. Deze uniforme inrichting veroorzaakt voor zowel de grote als de kleine gemeenten problemen. De maatschappelijke variëteit zit de bestuurlijke uniformiteit soms hevig in de weg. We schetsen hier enkele problemen om daarna – in deze beschouwing – uit te komen bij een alternatieve samenwerkingsvorm voor bepaalde gemeenten naast intergemeentelijke samenwerking, gemeentelijke herindeling of de federatiegemeente. Het model dat we als nieuw 'menu' op 'de menukaart van het openbaar bestuur' presenteren, is dat van de contracterende gemeenten die het merendeel van hun ambtenaren 'poolen' in een facilitair bedrijf dat opdrachten uitvoert voor de burgemeester (voor wat betreft zijn specifiek taak op het gebied van de openbare orde en veiligheid), voor B&W en voor gemeenteraad. De burgemeester en B&W formuleren bestuursopdrachten, de gemeenteraad of een presidium evenzeer.

Opdrachtgevers moeten wel weten wat ze willen en daarvoor ambtelijke ondersteuners aan hun zijde hebben. De burgemeester en B&W hebben secretarieambtenaren nodig met sterk politiek gevoel en dat geldt evenzeer voor de griffie die de raad bijstaat.

Een facilitair bedrijf heeft het voordeel dat werken voor verschillende gemeenten kan leiden tot dezelfde producten of processen (confectie) of juist tot maatwerk.

Uiteraard is dit model gebaat bij goede aansturing en afstemming. Het model dat we voorstaan, is door ons genoemd 'Samen en toch apart'. Van fusie van besturen is immers geen sprake. De juridische basis wordt gevormd door een convenant en een daarmee verbonden regeling (zie bijlagen I en II).

#### *Grote gemeenten hebben een probleem*

Bij grote gemeenten is er sprake van een grote afstand tussen het bestuur en de burgers. Vanuit de hoge bestuurstorens van dergelijke grote gemeenten, met meestal ook duizenden ambtenaren, bestaat er meestal wel ruimschoots 'overzicht', maar geen of weinig inzicht in wat in de verschillende stadsgebieden echt aan de hand is. Inzicht verwerven is lastig voor bestuurders, juist in tijden dat sprake is van stadsdeel- of wijk- of buurtgebonden vraagstukken op het gebied van wonen, winkelen, infrastructuur of veiligheid. De kans dat bestuur en ambtenaren onvoldoende communiceren met de burgers uit die gebieden en vraagstukken niet goed in kaart brengen, is levensgroot aanwezig. Naar een uitspraak van de Amsterdamse voormalige wethouder Walter Etty is dit wel de 'wet van Etty' (bij toenemend overzicht is er afnemend inzicht) genoemd. Als waar is wat Etty zegt, en velen geloven dat met hem, dan is er dus een probleem: de grote stad is te groot. Oplossingen hiervoor worden onder meer gecreëerd door middel van schaalverkleining in de vorm van het instellen van deelgemeenten (met deelraden) en wijkgericht werken. De schaal van besturen wordt verkleind. De 'loketten' en raden komen weer naar de burgers toe. De Gemeentewet biedt overigens de juridische mogelijkheden en stelt randvoorwaarden aan deze binnengemeentelijke deconcentratie en/of decentralisatie.

#### *Echt kleine gemeenten hebben een probleem*

Ook kleinere gemeenten, beneden pakweg 20.000 inwoners, hebben bepaalde problemen. De afstand tot burgers kan bij heel kleine gemeenten ook een probleem zijn. De afstand kan te klein zijn waardoor er mogelijk sprake is van te nauwe banden tussen bestuurders en bepaalde burgers, voortrekgedrag of selectief door de vingers zien van overschrijding van wettelijke regels. De bestuurders van deze gemeenten zijn weliswaar bekend, maar kunnen hier en daar bestuurlijk te weinig afstand nemen tot burgers of houden. Besturen bestaat dan vaak niet meer uit het maken van abstracte keuzen of dienen van algemene belangen, maar uit keuzen tussen individuele

personen en dienen van persoonlijke belangen: aan vrijwel elk besluit is dan een bekend gezicht verbonden, wat de objectiviteit in de besluitvorming niet altijd ten goede komt.

Te groot en te klein kan dus problematisch zijn.

#### *Grotere kleine gemeenten*

Niet alleen de extremen in grootte in gemeenteland zijn te voorzien van uitroeptekens. In de gemeenten van grofweg 20.000 inwoners, met vaak een ambtenarencorps van grofweg 100– fte's, wordt nogal eens de kwaliteit van de ambtelijke organisatie als een probleem ervaren. Tot dit corps behoort dan zowel de buitendienst (o.a. plantsoenendienst) als binnendienst. Niet dat de in deze kleinere gemeenten werkzame ambtenaren niet goed functioneren. We hebben geen kritiek op de ambtenaren die doorgaans allround moeten zijn. 'Knap' als je inzetbaar bent op meerdere plekken. Het problematische zit in de (te beperkte) omvang van de ambtelijke organisaties van deze kleine gemeenten die het bemoeilijkt om afdoende te kunnen anticiperen op de steeds complexer wordende vragen die de samenleving met zich brengt. Bovendien, hoe kleiner de omvang van het ambtenarencorps, hoe kwetsbaarder de organisatie. De reden daarvoor is dat bijna iedere ambtenaar nodig is voor zijn of haar werk en moeilijk vervangbaar is bij ziekte en verlof. Is een ambtenaar ernstig ziek, dan kan het gevolg zijn dat het dossier waaraan hij of zij werkt noodgedwongen een tijd blijft liggen. In moderne tijden is dat onaanvaardbaar. Gemeenten moeten immers klantgericht werken, zegt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten al decennia bestuurders na. Er is nog een ander probleem. Van specialisatie is in deze grotere kleine gemeenten ook maar beperkt sprake. Om een voorbeeld te geven, een kenner van Europees recht – onder meer van belang in verband met aanbestedingen en subsidieverwerving in regio's - ontbreekt veelal. In het algemeen is de juridische kwaliteit in dergelijke gemeenten beperkt aanwezig, waardoor wel erg snel 'uitbesteding' plaatsvindt.

Het geheel van taken voor kleinere gemeenten moet worden behandeld door een aantal generalisten en een beperkt aantal specialisten. Dat heeft voordelen maar vooral nadelen. Een specialist heeft de beperking van het eigen vakgebied, maar de generalist loopt het gevaar het werk niet aan te kunnen omdat deze de noodzakelijke kennis ontbeert. En kennis is juist meer dan ooit nodig in wat wel genoemd wordt 'de kennissamenleving'. Kennis en competenties zijn vereist op het gebied van wetgeving, en die kennis en vaardigheden moeten worden bijgespijkerd want regels veranderen voortdurend.

De opmars van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) eist ook veel aandacht op van gemeenten en dan zijn er bijvoorbeeld ook nog de goed opgeleide burgers die vragen stellen, eisen deponeren en maatwerk wensen. Dat vergroot de werklast.

Grote kleinere gemeenten komen evenals echt kleine gemeenten in nood als gevolg van de noodzaak tot meer anticipatie op nieuwe uitdagingen, tot meer specialisatie, tot minder kwetsbaarheid, tot het bieden van een 'beter' antwoord op nieuwe uitdagingen - zoals ICT -, tot aanpassingen (bijvoorbeeld werkerstructurering) als gevolg van veranderingen bij de bevolking (zich uitend in meer of andere eisen). Dat blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek naar de arbeidssatisfactie van ambtenaren in dit type gemeenten, dat wij raadpleegden. Er zijn in deze kleinere gemeenten met kleinere ambtelijke organisaties teveel wensen die niet vervuld (kunnen) worden. Deze gemeenten bieden ambtenaren te weinig ontplooiing of doorstromingsmogelijkheden. Voor bijvoorbeeld opleidingsbeleid is weinig ruimte want dan blijft een dossier liggen en heet de ambtenaar, die op weg is naar een congres, niet productief te zijn. In die termen spreken burgemeesters, gemeentesecretarissen en diensthooften wel eens. Dat modern personeelsbeleid juist frequente her-, bij- en omscholing vereist, wordt officieel wel bevestigd, maar de praktijk is er heel vaak een van 'mondjesmaat' toestaan. Daar moet dus wat aan gebeuren. Op dit laatste probleem, het probleem van de tekortschieten ambtelijke apparaten, willen we ons in het verloop van deze beschouwing richten. Niet door dit uitvoerig te bewijzen, maar door een remedie aan te reiken.

Het model dat we schetsen ('het poolen van ambtenaren van verschillende gemeenten') is in beginsel overigens niet beperkt tot gemeenten van die geschetste grootte. Ook het grootste deel van de ambtelijke apparaten van grotere gemeenten is in beginsel samen te voegen. En ook voor de problemen in de kleinere dan de hier bedoelde gemeenten kan ons model een oplossing zijn. Voor deze gemeenten gelden de hiervoren genoemde en hierna wat verder uitgewerkte knelpunten bij uitstek. Ook voor deze gemeenten, zeker als er voldoende bestuurlijke kracht voorhanden is, kan gelden dat bijvoorbeeld herindeling een te zwaar middel is en versterking van de ambtelijke capaciteit door samenwerking een betere oplossing vormt. Voor het gemak houden we ons echter aan de grootte van 20.000 inwoners met een omvang van pakweg 100 fte's.

*Welke oplossingen zijn voorhanden?*

In antwoord op dit kwaliteitsprobleem worden binnen de bestaande

wettelijke regels aanvullende hulpstructuren toegepast. Genoemd kunnen hier worden het gebruik maken van de samenwerkingsvormen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Er wordt bijvoorbeeld een milieudienst ingesteld als openbaar lichaam voor meerdere gemeenten, of er wordt een gemeenschappelijk orgaan in het leven geroepen waaraan bevoegdheden worden overgedragen, of 'grote' gemeenten in het samenwerkingsverband gaan als centrumgemeente fungeren en een trekkersrol vervullen en krijgen daartoe bevoegdheden van de deelnemende gemeenten toebedeeld. Vaak wordt echter ook gekozen voor de meest ver gaande maatregel: herindeling van gemeenten via het samenvoegen van grondgebieden, politieke besturen en ambtelijke organisaties.

Alternatief voor deze oplossingen: het poolen van ambtenaren  
Wij vinden het merkwaardig dat één alternatief nooit is verkend. Dat is het alternatief dat we noemen: 'Samen en toch apart' (SETA). De kern van dit alternatief is als volgt aan te duiden:

- gemeenten brengen het grootste deel van de eigen ambtenaren onder in één nieuwe organisatie; die ene organisatie noemen we het facilitair bedrijf (FB);
- deze gemeenten blijven bestaan als integraal politiek bestuur met een beperkt aantal ambtenaren, zoals een gemeentesecretaris en griffier,
- de samenwerkende gemeentebesturen die een plan of nota willen laten opstellen, of ander beleid willen uitvoeren, formuleren een opdracht en maken een afspraak tot levering door het facilitair bedrijf;
- het facilitair bedrijf werkt zowel voor het dagelijks bestuur als voor de controlerende raad van elke gemeente die samenwerkt in dit systeem met een facilitair bedrijf.

Het gaat dus om contracterende gemeentebesturen die heel goed moeten weten wat ze willen. Wie mistige opdrachten formuleert, krijgt vermoedelijk niet het gevraagde product.

Dit model heeft in beginsel de voordelen van een opgeschaald ambtelijk apparaat (minder kwetsbaarheid). Na een aanloopperiode biedt dit model ruimte voor nieuwe specialisten en meer ontplooiingsmogelijkheden voor het zittend personeel. Een facilitair bedrijf kan gewoon meer aan dan de oorspronkelijke kleine organisaties en werkt zo in het belang van burgers. Het politiek primaat blijft bestaan. Elk van 'de drie gemeenten' heeft/behoudt een college van twee, drie of meer wethouders, een burgemeester en een

gemeenteraad. In de drie beoogde gemeenten fungeren drie gemeente-secretarissen en drie griffiers. Wethouders en raadsleden blijven verhoudingsgewijs dicht bij burgers staan. SETA is een denkmodel dat in Nederland voor zover we weten nog niet in praktijk is gebracht. Slechts het onderbrengen van ambtenaren in een afzonderlijke sociale dienst of een milieudienst of een recreatieschap kennen we, maar niet het integraal onderbrengen van ambtenaren over de volle breedte van het gemeentelijk takenpakket. Dat maakte ons, de opstellers van dit stuk, extra nieuwsgierig.

#### *Concrete vragen*

Heeft het model met een breed facilitair bedrijf, en dus het poolen van ambtenaren, als gemeentelijk samenwerkingsconcept voordelen? Is het uitvoerbaar? Zou dit plan een experiment verdienen of helemaal niet? Zouden ambtenaren graag binnen een dergelijk samenwerkingsmodel willen werken of niet? Hebben burgers er voordeel bij of niet? Als 'Samen en toch apart' tot de mogelijkheden behoort, is dat een werkbaar alternatief voor gemeentelijke herindeling en andere – zwaardere – samenwerkingsvormen? In ons model blijft de autonomie van de elke samenwerkende gemeente gehandhaafd en dat is daarom een interessante variant.

De werkgroep stelde zich de volgende hoofdvragen:

- Wat houdt het samenwerkingsmodel 'Samen en toch apart' in?
- Bestaat er urgentie om het menu 'Samen en toch apart' op de menukaart van het openbaar bestuur te zetten?
- Is een structuur van het samenwerkingsmodel 'Samen en toch apart' wettelijk mogelijk?
- Is 'Samen en toch apart' een te realiseren optie en is deze opportuun zowel vanuit bestuurlijk oogpunt als vanuit het gezichtspunt van de burgers, de bestuurders en de ambtenaren?

#### *Aanname*

Deze verkenning gaat over de mogelijkheden van een nieuw gemeentelijk samenwerkingsmodel, dat een alternatief is voor integrale samenvoeging van gemeenten op deelterreinen van het lokale bestuur. Een drietal gemeenten van elk bijvoorbeeld tussen de 15.000 en 25.000 inwoners, met elk een ambtelijke organisatie van ongeveer 100 professionele medewerkers, kiest voor het behoud van hun bestuurlijke en ambtelijk-organisatorische zelfstandigheid. Deze drie samenwerkingsgerichte gemeenten wensen de mogelijkheden te onderzoeken op welke wijze zij hun bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit kunnen versterken door middel van interbestuurlijke



samenwerking tussen hun ambtelijke organisaties (in een facilitair bedrijf). Met deze intentie tot het gezamenlijk bundelen van hun expertise, afkomstig uit hun ambtelijke organisaties, stellen deze gemeenten voorop dat hierbij de bestaande samenwerkingsvormen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), niet per definitie de aangewezen middelen zijn voor het verbeteren van de kwaliteit van hun ambtelijke organisaties omdat daarbij bevoegdheidsoverdracht centraal staat. Het onderzoek naar samenwerkingsmogelijkheden mag dan ook verder reiken dan het instrumentarium van de Wgr en moet minder ver gaan dan het uitgangspunt van bevoegdheidsoverdracht. Wij denken daarbij eerder aan afspraken over hoe bepaalde bevoegdheden worden uitgevoerd, zonder dat die hoeven te verschuiven.

De aanname betreft drie organisaties, maar deze keuze is niet principieel. In een 'denken van onderop' kan de werkgroep zich voorstellen dat ook meer dan drie gemeenten zelf besluiten tot een interbestuurlijke samenwerking tussen hun ambtelijke organisaties. Waar we hier niet vanuit gaan, is dat drie heel kleine gemeenten van elk 2.000 inwoners en elk met een aantal van ongeveer 15-20 ambtenaren hun 'knowhow' bundelen. Dat leidt niet tot een substantiële sprong voorwaarts die een goed antwoord kan zijn op de noodzaak tot minder ambtelijke kwetsbaarheid, meer specialisatie, meer potentieel om uitdagingen tegemoet te treden, meer mogelijkheden om met de mondige, hoger opgeleide burgers om te gaan en aan hun eisen en wensen tegemoet te komen. Immers, deze kleine gemeenten missen doorgaans ook het budget om veel personeel of bijvoorbeeld adviesbureaus, ad hoc in te huren. De ambtelijke 'pool' die bij zo'n samenwerking zou ontstaan, zou nog steeds te klein zijn om aan de eisen die heden ten dage aan de dienstverlening gesteld worden, te voldoen. Bij een verdere vergroting van het aantal samenwerkende gemeenten om toch nog tot een goede ondersteuning te komen, ontstaat vervolgens het probleem van een effectieve aansturing van die organisatie.

De aanname luidt dus dat het mogelijk moet zijn om meerdere organisaties van pakweg 100 ambtenaren als het ware meer kracht, meer energie, meer potentie en kwaliteit te geven door bundeling van kracht, door benutting van schaalvoordelen en tevens de werknemers bijgevolg meer arbeidssatisfactie te bieden. In hoofdstuk 2 wordt dit verder toegelicht. We stellen hier met nadruk dat dit voorstel niet is ingegeven als verkapt voorstel tot bezuiniging.

Er is nog een andere aanname. In dit onderzoeksverslag 'Samen en toch apart' worden, voor zover hier van belang, de inhoud en uitgangspunten betrokken van de Wet dualisering gemeentebestuur die op 7 maart 2002 in werking

trad. Ook deze wet leidt tot nieuwe eisen aan de ambtelijke ondersteuning van de verschillend bestuurlijke gremia in de gemeente die losser van elkaar moeten gaan opereren. In ons model willen wij bekijken of ons voorstel een goed antwoord kan geven op de vragen die in dat verband alom gesteld worden.

### 1.3      *Aanleiding*

De aanleiding voor deze verkenning is weliswaar in principe academisch (want voortgekomen uit wetenschappelijke nieuwsgierigheid), maar zeker niet alleen academisch. Wij zijn van mening dat 'Samen en toch apart' ook in de bestuurspraktijk tot de mogelijkheden behoort.

Met 'Samen en toch apart' willen we de menukaart van het openbaar bestuur verrijken met een nieuw menu. Het menu is te kiezen voor wie wil. Wie op de menukaart iets anders vindt dat meer aan de smaak voldoet, zoals herindeling, kan dat ook kiezen.

Wellicht dat onze verkenning kan uitmonden in een experiment. Wij zijn daar enthousiast voorstander van, waarmee we geenszins willen uitsluiten dat ook herindeling hier en daar een mogelijkheid en soms zelfs een noodzaak is en vorming van een gemeenschappelijke dienst - bijvoorbeeld een milieudienst - tussen gemeenten een mogelijkheid blijft. Wat ons vooral boeide was de verruiming van de bestuursopties.

In de voorbereiding heeft de werkgroep veel belangstelling ondervonden voor haar verrassende keuze. Verrassend, omdat dit denkmodel een alternatief kan zijn voor gemeenten die niet de noodzaak van ambtelijke en bestuurlijke schaalvergroting in de vorm van een herindeling wensen. Immers, de al maar toenemende tendens tot opschaling van gemeenten kan niet eindeloos doorgaan. Zou dat wel gebeuren dan ontstaat de te grote gemeente, die de genoemde 'wet van Etty' baart. Dan moet de grote gemeente weer opgeknipt worden in deelgemeenten en moet wijkgericht werken tot een reorganisatie van de ontmoeting tussen bestuur en burgers leiden.

Herindeling op herindeling stapelen depersonaliseert op den duur mogelijk de samenleving, althans als dit gepaard gaat met andere terugtrekking van andere overheidsfuncties, waaruit mensen verdwijnen. Denk aan de NS die kaartverkoop en menselijk contact vervangt door ticketverkooppunten te

introduceren en wachtllokalen opheft. Denk aan opheffing van lokale politieposten en vorming van centrale politiekantoren in een regio, waardoor de politiefunctionarissen, ook door andere werkwijzen, minder zichtbaar worden. Er ontstaan zo steeds meer publieke ruimtes waarop de overheid niet (goed) zichtbaar is. Deze depersonalisering is weliswaar als idee opgekomen, maar uiteindelijk niet de centrale leidraad voor de werkgroep geworden om 'Samen en toch apart' te bepleiten. In hoofdstuk 2 wordt de urgentie vanuit een andere kant benadrukt.

#### 1.4 *Werkwijze*

---

Omdat de vraagstelling academische en vooral ook praktische kanten kent, is gestreefd naar een zo breed mogelijke multidisciplinaire samenstelling van de werkgroep: een hoogleraar, een universitair docent bestuurskunde, een burgemeester, enkele gemeentesecretarissen, een gemeentelijke sectorchef maatschappelijke zorg, een voormalige secretaris van een regionaal samenwerkingsverband, een voormalig hoofd financiën van een middelgrote gemeente, een interim-manager en enkele externe adviseurs. Door de samenstelling is bovendien gepoogd te voorkomen dat slechts kennis uit kleinere, of juist uit grote gemeenten is gebundeld. Evenmin is sprake van belangen, zoals een lidmaatschap om herindeling van de eigen gemeente te voorkomen.

De werkgroep wilde niet blijven steken in juridische vraagstellingen. De werkgroep raadpleegde relevante literatuur en regelgeving op het gebied van gemeentelijke samenwerking, het gemeentelijke organisatierecht (Gemeentewet en Wet gemeenschappelijke regelingen) en de ontwikkelingen op het gebied van de dualisering (Wet dualisering gemeentebestuur) en ze nam kennis van sociale en culturele ontwikkelingen in samenleving.

Op basis van schriftelijke voorbereiding via conceptteksten en aangereikt informatiemateriaal werden in de bijeenkomsten van de werkgroep de discussies gevoerd. Er is ook referentengroep ingesteld om zo de uitkomsten van de discussie nog eens tegen het licht te houden.

De auteurs hebben hier overigens nagelaten om een uitvoerige literatuurlijst op te nemen. Dat past ook niet goed bij het verkennende en vernieuwende karakter van dit onderzoek.

## 1.5 *Samenstelling werkgroep, referentengroep en redactie*

Een initiatief van de Open Universiteit Nederland  
Het initiatief tot onderzoek van de mogelijkheid tot bestuurlijke vernieuwing door middel van contracterende gemeenten die een facilitair bedrijf oprichten, is medio 2001 genomen door de voorzitter van de werkgroep (A.F.A. Korsten) vanuit zijn hoogleraarfunctie binnen de Open Universiteit Nederland. Hij formuleerde de opdracht en rekruteerde de leden van de werkgroep.

### *Academisch doel*

Het doel was een academische verkenning.

Een neven oogmerk is om de Open Universiteit Nederland, waar een aantal bestuurders en lokale ambtenaren studeren en waaraan enkele adviseurs 'in een eerder leven' verbonden waren, voor het lokaal bestuur beter zichtbaar te maken. Een van de werkgroepleden was ten tijde van het onderzoek ook student aan de opleiding bestuurskunde.

### *Samenstellingscriteria*

De werkgroep kent een heterogene samenstelling qua vakmatige expertise en betrokkenheid en distantie tot het gemeentebestuur. Hiervoor is bewust gekozen. De leden zijn ook niet uitsluitend werkzaam in een bepaald deel van het land hoewel op pragmatische gronden de keuze viel op personen woonachtig in of nabij de Universiteit van Maastricht en Open Universiteit Nederland. In de wandeling is de werkgroep zich gaan noemen: 'De Kornuyten', naar de namen van de voorzitter en een van de werkgroepleden.

### *Samenstelling van de werkgroep*

- Korsten, prof. dr. A. (Arno), hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Maastricht (voorzitter); lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur, alsmede redactievoorzitter tijdschrift Bestuurskunde, trad eerder op als adviseur van grotere en kleinere gemeenten;
- Hamers, drs. J. (Jacques), bestuurskundige en thans chef sector Maatschappelijke Zorg, gemeente Beek (secretaris);

alsmede de leden:

- Boon, mr. B. (Ben), directeur Boon Consultancy; voormalig medewerker van het ministerie van Verkeer & Waterstaat en de Open Universiteit Nederland;

- Heijing, drs. S. (Servé), gemeentesecretaris van de gemeente Stein, Secretaris Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS);
- Janssen, dr. J. (Sef), universitair docent bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht, faculteit Rechtsgeleerdheid;
- Monsewije, drs. J.(John), directeur Ondersteunende diensten bij de Open Universiteit Nederland, voormalig secretaris Parkstad Limburg en voormalig Directeur Concern-Control bij de gemeente Kerkrade;
- Notten, mr. dr. J.(Jo), jurist en adviseur / interim manager; voorheen onder meer werkzaam bij de gemeente Maastricht;
- Nuytens, drs. C. (Constant), burgemeester Valkenburg a/d Geul; voormalig medewerker van het ministerie van Binnenlandse Zaken en voormalig burgemeester van Beesel;
- Schaepkens, mr. drs. L.(Leon), bestuurskundige en directeur Geerts & Schaepkens, ex-medewerker van de gemeente Vaals;
- Tonnaer, dr. F. (Frans), jurist en directeur Tonnaer Adviseurs in Omgevingsrecht, hoofdredacteur van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht, voormalig universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht en voormalig gemeente- en provincieambtenaar.

#### *Samenstelling van de referentengroep*

Aan de volgende referenten is eenmaal de tekst voor kritisch commentaar voorgelegd. De inhoud is uiteraard niet hun verantwoordelijkheid. Diverse van hun opmerkingen zijn verwerkt in een hoofdstuk met 'discussie' (hoofdstuk 7).

- Flierman, dr. A., vice-voorzitter College van Bestuur Universiteit van Maastricht; voormalig gemeentesecretaris van Arnhem;
- Haeften, drs. M. van, secretaris Raad voor het Openbaar Bestuur;
- Glasbergen, prof.dr. P., hoogleraar milieubeleid aan de Universiteit Utrecht (Disciplinegroep Milieukunde en Omgevingsbeleid) en aan de Open Universiteit Nederland; voormalig wethouder van Culemborg;
- Kemenade, prof.dr. J. van, Minister van Staat; voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur; voormalig burgemeester van Eindhoven en voormalig CdK Noord-Holland;
- Kuiper, dr. W., directeur Vereniging van Nederlandse Gemeenten; voormalig wethouder van Maastricht;
- Lam, drs. P.'t, directeur Apostrof BV- Strategische communicatie & management coaching ; Voormalig voorlichter bij de provincie Limburg;
- Lutters, dr. A., adviseur; voormalig gemeentesecretaris van Maastricht;
- Schurink, ir. H. & drs. J. Firet, Quintessence Procesmanagement, Kampen;
- Stroink, prof.mr. F., hoogleraar staats- en bestuursrecht Universiteit Maastricht;

- Versteden, drs. C., hoofdredacteur van 'De Gemeentestem'; lid Raad voor het Openbaar Bestuur; voormalig gemeentesecretaris van Utrecht en voormalig griffier van Noord-Holland;
- Wöltgens, drs. Th., Voorzitter CvB Open Universiteit Nederland, voormalig fractievoorzitter Tweede Kamerfractie PvdA, lid van de Eerste Kamer en burgemeester van Kerkrade.

*Samenstelling van de redactie*

De redactie van de tekst werd gevoerd door prof.dr. A. Korsten, mr.dr. J. Notten, dr. F. Tonnaer, mr. B. Boon en drs. J. Hamers.

De eindredactie lag in handen van Prof.dr. A. Korsten, mr. dr. J. Notten en dr. F. Tonnaer. Zij schreven ook de samenvatting en het discussiehoofdstuk.

1.6 *Correspondentieadres*

Als u een reactie wilt geven op deze publicatie of contact wilt opnemen met de werkgroep, dan is de voorzitter uw eerste aanspreekpunt:

Prof. dr. A. Korsten,  
Open Universiteit Nederland,  
Postbus 2960, 6401 DL Heerlen,  
Tel. 045 - 57 62 383,  
e-mail: arno.korsten@ou.nl

# Samen en toch apart

## Hoofdstuk 2

## Hoofdstuk 2 Hebben gemeenten een andere ambtelijke structuur nodig?

### 2.1 *Urgentievraag*

'Samen en toch apart' (SETA) is een alternatief samenwerkingsmodel voor integrale samenvoeging van gemeenten (herindeling), voor intergemeentelijke samenwerking op deelterreinen – zoals een intergemeentelijke sociale dienst -, en voor het zelfstandig voortbestaan van gemeenten, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Maar welke urgentie heeft dit alternatief om bijvoorbeeld drie gemeenten van pakweg 20.000 inwoners met elk ongeveer 100 fte's bestuurlijk zelfstandig te laten voortbestaan en een groot deel van het ambtelijk apparaat in een facilitair bedrijf onder te brengen? Er is een bijzondere argumentatie nodig om te overtuigen. Want sommigen zullen redeneren dat als een grootschaliger apparaat nodig is, er ook tegelijk wel de bestuurlijke eenheden samen kunnen gaan, en dan gaat het om gemeentelijke fusie.

De urgentie voor 'Samen en toch apart' met een facilitair bedrijf (een pool van ambtenaren uit enkele gemeenten) is langs de volgende lijnen te beargumenteren:

- 1 Ten eerste is te bezien wat de kwaliteit is van gemeentebesturen met ongeveer 20.000 inwoners en van een ambtenarenapparaat voor die gemeenten. Is het niet zo dat gemeenten van die omvang het goed doen? Als er eens een probleem is, kunnen deze gemeenten toch te rade gaan bij de grotere centrumgemeente met specialisten?
- 2 Ten tweede, is de vraag welke ontwikkelingen zo nadrukkelijk op gemeenten afkwamen en komen dat bestaande ambtelijke apparaten van een afzonderlijke gemeente met pakweg 100 ambtenaren hierop geen adequaat antwoord kunnen bieden.
- 3 Ten derde, is een oplossing in de vorm van gemeentelijke herindeling altijd het 'gelukzalige' antwoord op zwakten die op basis van de onder 1 en 2 te geven analyses aangeduid worden of is er toch een kans op een alternatief in de vorm van 'Samen en toch apart'?

Achtereenvolgens komen deze argumentaties hierna aan bod.

### 2.2 *De kwaliteit van gemeenten volgens visitatierapporten*

Het is niet goed mogelijk om een heel precies beeld te schetsen van de bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit van alle gemeenten met een omvang van ca. 20.000 inwoners. Daarvoor verschillen de gemeenten onderling te veel. Bovendien staan ons niet voor geheel Nederland gegevens ter beschikking. Toch is volgens de werkgroepleden de richting wel globaal aan te geven op basis van specifieke studies en oordelen van visitatiecommissies.



In Limburg is de afgelopen jaren namelijk een ontwikkeling ingezet waarbij gemeenten, met medewerking van 'de colleges, de gemeenteraden en de ambtelijke organisaties, zijn gevisiteerd door een door het provinciaal bestuur ingestelde onafhankelijke visitatiecommissie. Een aantal gemeenten, intussen meer dan twintig, is inmiddels een spiegel voorgehouden. Visitatierapporten geven een verfijnd beeld per gemeente, waarbij op basis van een matrix scores in de vorm van drie oordelen zijn opgenomen: voldoende/matig/onvoldoende. De gemeenteraden blijken zich in de meeste gemeenten in dit visitatierapport te kunnen vinden. Begrijpelijk, want vanuit de gemeenten zelf is het ambitieniveau bepaald en is materiaal voor het visitatierapport aangeleverd.

#### *Strategisch versus operationeel beleid*

Een groot aantal van de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners blijkt in onbalans als het gaat om de verhouding strategisch beleid - operationeel beleid, zoals bijvoorbeeld Hunsel, Heel, Heythuysen, Thorn, Valkenburg aan de Geul, Gulpen-Wittem en Vaals. Sommige gemeenten hebben een matig of onvoldoende strategisch beleid, maar er is wel sprake van een voldoende in operationeel opzicht. De 'winkel is open' en voor alledaagse kwesties op het vlak van dienstverlening is sprake van voortgang.

#### *Strategisch en tactisch beleid*

Het komt ook voor dat er wel degelijk sprake is van strategisch beleid, dus van een toekomstvisie en plannen, maar de vertaling naar een budgettaire grondslag voor uitvoering te wensen over laat. Dan spoort het tactisch beleid niet met het strategische.

#### *Onvoldoende robuustheid*

De visitatierapporten laten verder zien dat er vrijwel geen gemeenten voorkomen zonder een 'onvoldoende' op een of meer van de beoordeelde aspecten. Voor vrijwel alle kleinere gemeenten geldt dat ze ambtelijk kwetsbaar zijn, zo concludeert het provinciaal bestuur van Limburg in de Regioanalyse Midden-Limburg van februari 2002. Die kwetsbaarheid is volgens GS niet beperkt tot alleen de kleinere gemeenten. Op onderdelen komt de kwetsbaarheid ook bij gemeenten van grotere omvang voor. Voor alle gemeenten geldt dat deze kwetsbaarheid deels is terug te voeren op een terughoudend beleid van deze gemeenten waarbij niet steeds duidelijk is of dit wordt veroorzaakt door een gebrek aan ambtelijke en bestuurlijke capaciteit of onvoldoende politiek-bestuurlijke bereidheid tot samenwerking dan wel een combinatie daarvan. In de Regioanalyse wordt zelfs voor de

zogenoemde 'Maaslandgemeenten' (Haelen, Heel, Heythuysen, Hunsel, Roggel en Neer en Thorn) samenvattend geconcludeerd dat de kwetsbaarheid casu quo onvoldoende robuustheid van de organisaties in relatie tot ambities en soms zelfs in relatie tot meer reguliere opgaven kenmerkend is voor deze gemeenten. Maar ook voor enkele andere onderzochte Midden-Limburgse gemeenten was er, zij het in mindere mate, sprake van kwetsbaarheid.

#### *Gebrekkige intergemeentelijke samenwerking volgens visitaties*

Gemeenten die zich de spiegel voorhouden, ontkomen niet aan de vaststelling van de noodzaak tot beleidsverbetering. Tot nu toe blijkt intergemeentelijke (regionale) samenwerking niet de oplossing te zijn. Kleinere gemeenten tonen volgens de vele visitatierapporten weinig initiatief en treden niet of nauwelijks regionaal pro-actief op.

Kortom, er is alle reden voor bezinning van gemeenten van pakweg 20.000 inwoners met ongeveer 100 ambtelijke werknemers en zeker van kleinere gemeenten op een vernieuwing.

#### *Te rade gaan bij centrumgemeente?*

Als er eens een probleem is, kunnen deze gemeenten toch te rade gaan bij de grotere centrumgemeente met specialisten? Gemeenten hebben toch de mogelijkheid om specialistische of slechts incidenteel te gebruiken kennis in te kopen bij andere (grote) gemeenten of bedrijven? Het inkopen van specialistische kennis bij andere gemeenten komt inderdaad voor en ook het gratis meeliften. Daar bestaan ook geen bezwaren tegen. De praktijk wijst echter uit dat kleinere gemeenten weinig budget hebben om in te kopen en dat de feitelijke steun van grote steden geen structurele oplossing is. De hulp blijft slechts incidenteel of beperkt zich tot een sector. Van 'leunen' op het ambtenarenapparaat van de centrumstad is meestal geen sprake. Bovendien, als kleinere gemeenten wel heel erg veel moeten meeliften met grotere gemeenten, wordt het tijd om kritisch te worden. De visitatierapporten laten bijvoorbeeld zien dat het met de voortgang in de digitalisering (e-government) - zoals bepleit door minister van Boxtel (kabinet-Kok II) - in 2001 en 2002 nog matig gesteld was. Blijkbaar is dit een voorbeeld van een terrein waarbij meeliften 'niet werkt'. Dit voorbeeld is aan te vullen met tal van andere.

### 2.3 *Dwingende bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen*

De urgentievraag voor 'Samen en toch apart' is ook te onderbouwen door markante maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen in kaart te

brengen en daarvan te bezien of ze gevolgen hebben voor de ambtelijke capaciteit van bestaande gemeenten in kwantitatief en kwalitatief opzicht. Is het zo dat deze ontwikkelingen zo van belang en dus zo dwingend zijn dat ze zichtbaar maken dat voortzetting van de bestaande organisatie van elk van de kleinere gemeenten ongewenst is? We laten er geen misverstand over bestaan: kleinere gemeenten kunnen niet allemaal deze uitdagingen – die we verderop noemen – aan. Misschien dat de ene gemeente nog een eind komt op een bepaald gebied, maar ze laat dan steken vallen op andere beleids-terreinen, terwijl het voor andere gemeenten weer anders ligt. Geen enkele gemeente met bijvoorbeeld 100 werknemers of minder blijkt in staat om kwalitatief goed antwoord te geven op het vlak van alle bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen. In de visitatierapporten of doorlichting-studies zijn we een excellente gemeente in de verste verte niet tegen gekomen. Om welke ontwikkelingen gaat het dan? We gaan in op juridisering, Europeanisering van bestuur, meer digitalisering, een toename in interactief bestuur, een toename van maatschappelijke eisen, de noodzaak tot dualisering, verdere multiculturalisering en levenslang leren, ook van ambtenaren.

### *Juridisering*

Een eerste ontwikkeling die valt waar te nemen is de juridisering van het openbaar bestuur. Na 1950 is het aantal wetten en andere regels sterk toegenomen waarmee gemeenten rekening moeten houden. Wetten ondergaan verandering, onder meer door de rol van de Europese Unie. Ook de jurisprudentie over de vele, soms complexe regelingen groeit. Kennis van de actuele rechtelijke uitspraken, vooral die van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, is een 'must' voor een 'beroepsbestendige' toepassing van die regels. Dit laatste geldt meer in het algemeen voor de complexe besluitvorming en het bestuurlijk en ambtelijk management in het kader van de voorbereiding en de uitvoering van grote projecten. Dat impliceert de noodzaak van meer juridische kennis in gemeenten, zeker in gemeenten met 100 werknemers of minder. Betrekkelijk kleine gemeenten hebben die kennis niet voldoende. Ze beschikken amper over juristen en als er al juristen werkzaam zijn dan gaat het om eilandbewoners. Goede krachten blijken lastig vast te houden omdat 'men qua salaris vastloopt'. Inhuren van juristen is niet altijd een optie. Er zou dus wat voor te zeggen zijn om in een 'Samen en toch apart'- constructie meer (en ook duurdere) juristen op te nemen, als de kans zich daartoe aandient, en de actuele schaarse juridische kennis te bundelen. Bundeling leidt op termijn tot minder kwetsbaarheid van het apparaat op juridisch gebied en biedt meer mogelijkheden om juridische controlling, een

terrein in opkomst, te verbeteren. Het juridisch handwerk kan dan op hoger niveau worden uitgevoerd, wat ook nodig is omdat de mondige burgers steeds vaker hun gelijk lang juridische weg willen halen.

'Samen en toch apart' speelt niet alleen in op een verdere juridisering van de samenleving en bestuur, maar ook op het stijgend belang van wetshandhaving, zoals dat na de vuurwerkcramp in Enschede en cafébrand in Volendam bleek. Wat een gemeente op juridisch gebied apart niet kan, zal door bundeling van apparaten na verloop van tijd mogelijk moeten worden. Dan is externe inhuur van juridische kennis meer een laatste redmiddel in plaats van gangbare praktijk.

Overigens moet er ook op worden gewezen dat sommige goed opgeleide juristen in kleinere gemeenten 'hun ei niet altijd kwijt kunnen' en hun kennis beter zouden kunnen inzetten in een grotere. Vaak vertrekken de juristen die we hier op het oog hebben, na verloop van tijd dan ook omdat er elders betere mogelijkheden zijn. Ook kan gewezen worden op de voor de kleine gemeenten grote problematiek van het niet kunnen verwerven van goede juristen (kleinere gemeenten hanteren immers lagere salarisschalen).

Een facilitair bedrijf met een pool van ambtenaren uit meerdere gemeenten kan dus een oplossing bieden voor deze knelpunten. Dit laat onverlet dat de werkgroep de mogelijkheid van alternatieven niet per definitie uitsluit.

#### *Europeanisering van bestuur raakt ook gemeenten*

Er dienen zich meer ontwikkelingen aan bij nationale overheden en decentrale overheden zoals Europeanisering van bestuur. Europeanisering van bestuur impliceert dat de lidstaten meer bevoegdheden en taken overhevelen naar de EU. Als de EU besluiten neemt, zijn dat vaak regels die vervolgens weer in nationale wetten moeten worden overgenomen ('implementatie'). Gevolg is een aanpassing. Een deel hiervan raakt gemeenten, die derhalve deze ontwikkelingen moeten volgen. De Europeanisering draagt zo bij aan de juridisering. Een deel van de EU-regels werkt overigens rechtstreeks door naar gemeenten, bijvoorbeeld regels over aanbestedingen. Gemeenten moeten daarmee rekening houden.

Het bestaan van de Europese Unie is voor gemeentebesturen dus geen vrijblijvende aangelegenheid. Gemeenten kunnen niet alleen vertrouwen op dienstverlening van de VNG op dit vlak. Er dient in de organisatie kennis te zijn van Europees recht. Die kennis ontbreekt vaak nog, vooral in de kleinere

gemeenten onder 20.000 inwoners. Een voorbeeld vormen de Europese aanbestedingsregels. Op dat vlak is meer knowhow vereist in gemeenten. Als gemeenten regels aanbestedingsregels schenden kunnen ze verzeild raken in juridische procedures.

#### *Ontwikkeling naar meer digitalisering*

Een derde onontkoombare ontwikkeling is de digitalisering van bestuur. Thans is het technisch mogelijk en in grotere gemeenten ook praktijk om raadsleden via een raadsinformatiesysteem alle beleidsteksten digitaal ter beschikking te stellen en vanuit een oogmerk van transparantie ook voor burgers op een elektronische manier toegankelijk te maken. Minister van Boxtel (kabinet-Kok II) formuleerde als eis dat een kwart van de gemeentelijke dienstverlening per 1 januari 2002 digitaal beschikbaar zou zijn. Dat betekent niet alleen dat een gemeente producten en diensten aanbiedt op de website, maar ook interactieve websites bouwt zodat afspraken tussen burgers en gemeente zijn te maken en transacties kunnen plaatsvinden. In veel gemeenten is aan deze eis nog niet voldaan. De meeste websites waren begin 2002 ook niet interactief. Digitalisering, dus de toepassing van nieuwe informatie- en communicatietechnologie, is echter een onontkoombare ontwikkeling die niet alleen gevolgen heeft aan de voorkant van de gemeente, maar ook voor de organisatie van de werkprocessen binnen de gemeenten (front- and backoffice). De werkorganisatie zal meer en meer langs gedeeltelijk elektronische wegen geschieden. Elke gemeente zal moeten beschikken over een intranet.

Kleinere gemeenten van minder dan 20.000 inwoners met pakweg 100 werknemers blijken de knowhow niet of nauwelijks in huis te hebben om proactief op het vlak van digitalisering bezig te zijn. De Limburgse praktijk heeft dit uitgewezen. Veel ambtenaren van die gemeenten erkennen dit. Vanuit de trend naar digitalisering komt dus de eis naar een groter apparaat naar voren waarin meer kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit aanwezig is om met ICT doorbraken in eigen werkwijzen, productontwikkeling en dienstverlening mogelijk te maken. Natuurlijk is de optimale (ambtelijke) schaal hiervoor niet met zekerheid aan te geven. Op dit gebied gaan ontwikkelingen zo snel dat inhuur van externe adviseurs nodig kan zijn, maar dan zullen er toch minimaal ambtenaren nodig die opdrachten kunnen formuleren.

Ter illustratie wijzen we op publicaties uit de Automatisering Gids van 9 augustus 2002: 'Kleine gemeenten zijn niet in staat de kosten te dragen die noodzakelijke vernieuwing van hun ICT met zich brengt. De eisen van de

rijksoverheid leiden al gauw tot een verdubbeling van het gemeentelijke ICT-budget in vijf jaar'. En: Gemeenten met minder dan dertig- tot veertig duizend inwoners kunnen volgens consultants 'niet of nauwelijks de kosten opbrengen die een volgende vernieuwing van de gemeentelijke informatievoorziening met zich meebrengt.' Ook de Vereniging van Coördinatoren Informatievoorziening en Automatisering in Nederlandse Gemeenten (VIAG) stelt dat de benodigde vernieuwingen niet door kleine gemeenten zijn op te brengen'. De kosten verdubbelen in vijf jaar tijd.

De reactie moet er vervolgens niet een zijn van 'aan de rem trekken'. Een facilitair bedrijf biedt de mogelijkheid om schaarse energie en knowhow op het gebied van digitalisering juist te bundelen en de uitdaging juist aan te gaan. Dat bedrijf is alleen al nodig voor het hebben van contacten met adviseurs op dit gebied, maar soms ook voor het formuleren van opdrachten en contracten met derden. Daarmee wordt overigens duidelijk dat 'Samen en toch apart' ook weer geen panacee is voor werkelijk elk probleem.

We komen in de praktijk overigens al voorstellen tegen die in de richting gaan van wat wij hier voorstaan. We noemen zes Friese gemeenten die hun eigen IT-afdelingen, hier en daar bestaande uit een of twee personen, samenvoegen tot een zelfstandige organisatie. ICT is volgens gemeentebestuurders van Gaasterland-Sloten, Littenseradeel, Nijefurd, Wunseradeel, Lemsterland en Bolsward essentieel geworden voor de bedrijfsvoering, en de interne en externe communicatie vereisen bovendien een hogere mate van continuïteit en kwaliteit. Kleine gemeenten met 'anderhalve systeembeheerder' zijn volgens woordvoerders uit die gemeenten te kwetsbaar om ICT vol op en in te zetten. De nieuwe ICT-organisatie moet overigens 1 januari 2004 operationeel zijn.

#### *Meer interactieve beleidsvoering*

Een vierde ontwikkeling heeft te maken met de aanpak van beleidsproblemen. De bestuurskunde leert dat de gewenste aanpak niet voor alle soorten beleidsproblemen gelijk hoort te zijn. Twee extreme typen springen in het oog. Allereerst zijn er de eenvoudige problemen. Er is bij eenvoudige problemen voldoende kennis om een probleem aan te pakken en oplossingen zijn nauwelijks omstreden. Dergelijke problemen kunnen 'vanachter een bureau' routinematig worden aangepakt. Denk aan het maken van een straatnamenplan. Dat is een eenvoudige taak. Interactief bestuur waarbij burgers, ambtenaren en bestuurders samen – met veel onderlinge communicatie – zoeken naar een gedeelde probleemvisie (beeldvorming) en

een gezamenlijke oplossing is hier een veel te zwaar middel. Niet nodig dus. Burgers laten zo'n planontwikkeling graag aan bestuurders en ambtenaren over. Geheel anders ligt het met de 'brandende kwesties'. Het gaat hier bijna altijd om zaken met meervoudige aspectualiteit: een ruimtelijke, een criminaliteits- en overlastkant, een politie-, en een gezondheidscomponent. Deze problemen zijn ongestructureerd, aldus het klassieke leerstuk uit de bestuurskunde. Het probleem is niet objectief gegeven en de oplossing vaak omstreden. Het is maar hoe je ernaar kijkt. In dit soort gevallen is de overheid bovendien meestal afhankelijk van medewerking van andere overheden of private organisaties. Er moet dus nadrukkelijk en creatief overlegd worden met burgers en organisaties om een stap verder te komen en alle neuzen een kant op te krijgen. In gemeenten moeten we hierbij bijvoorbeeld denken aan de locatie van panden voor druggebruikers, asielzoekerscentra, moskeeën, prostitutiezones, fabrieken en winkelboulevards. Bij deze meervoudige problematieken ('wicked problems') is interactieve beleidsvorming dus een noodzaak die leidt tot verrijking van inzichten als gevolg van uitwisseling van kennis en inzichten van mensen en organisaties met zeer verschillende belangen, en tot draagvlakvorming. Het recente advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) 'Het primaat in de polder' uit 2002 maakt dit allemaal nog eens duidelijk. Maar kleinere gemeenten zijn niet erg gewend om interactieve processen te organiseren. Weliswaar wordt dat door bestuurders doorgaans ontkend, maar feitelijk organiseren gemeentebesturen uit gemeenten van 20.000 inwoners vaak geen interactief bestuur waar het nodig is en als het wel gebeurt – soms waar het niet nodig is - vertoont de organisatie van de communicatie zwakten. De 'regels van behoorlijke interactief bestuur' zoals opgesteld door de ROB worden volop overtreden. In ronde taal: er is hier en daar sprake van gepruts. Communicatiedeskundigen heeft men niet in dienst en met de spelregels van behoorlijk interactief bestuur is men zelfs niet of nauwelijks vertrouwd. De komst van een facilitair bedrijf zou hier op enig moment toch een oplossing moeten bieden, mits er communicatie- of bestuursdeskundigen met kennis van en vaardigheid in interactieve beleidsvoering in worden opgenomen. Als elk van de drie gemeenten geen communicatiedeskundigen in dienst heeft, na de start van een samenwerkingsmodel volgens het concept 'Samen en toch apart' (SETA) moeten de samenwerkende SETA-bestuursorganen de aanstelling en de inschakeling van een of meer communicatiedeskundigen ten behoeve van het facilitair bedrijf overwegen.

Opnieuw moet de conclusie zijn: kleinere gemeenten met kleine apparaten die zich wapenen voor de toekomst blijken eigenlijk qua capaciteit te klein.

Inhuren van personeel kan, maar interactief bestuur is zo essentieel voor het gehele bestuur dat dit niet anders dan incidenteel valt uit te besteden. Verbetering van de interne en externe communicatie is immers een belangrijke gemeentelijke opdracht.

Meer opleiding, meer mondigheid, toenemende maatschappelijke eisen  
Een vijfde ontwikkeling is dat de eisen vanuit de samenleving aan ambtelijke organisaties toenemen, waardoor de kleinere ambtelijke organisaties niet kunnen blijven bestaan zoals ze bestaan. De gemiddeld steeds hoger opgeleide burger is mondig geworden en beheerst de uiteenlopende vormen van politieke participatie meer en meer. Een actiegroep kan makkelijker gevormd worden dan vroeger, en een petitie opstellen is geen vreemd iets meer. Spelen de gemeenten daar op in of negeren zij deze maatschappelijke realiteit? Een klager kon vroeger misschien nog eens met 'een kluitje in het riet' worden gestuurd maar een dergelijk beeld lijkt onder de invloed van het bestaande intern en het beoogde nieuwe extern klachtrecht op grond van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet Nationale ombudsman, gaandeweg steeds meer te worden verdrongen. Een klager behoort conform het moderne klachtrecht een bestuurlijk dan wel onafhankelijk oordeel te krijgen over een ingediende klacht. Deze ontwikkelingen op het gebied van ombudsvoorzieningen bij de overheid worden bovendien versterkt door de Wet dualisering gemeentebestuur. De burgemeester moet nu immers vanaf de invoering van de gewijzigde Gemeentewet per 7 maart 2002, jaarlijks een burgerjaarverslag uitbrengen aan de raad over de klachtenprocedures en behandeling van klachten en kan dus rapporteren over waar lering te trekken valt. Meer aandacht kost meer ambtelijke inzet.  
Het stijgen van de wensen en eisen uit de samenleving is een ontwikkeling die gemeentebreed gevolgen heeft, maar zeker ook in de wenselijkheid van (meer) interactief bestuur doorwerkt.

#### *Verdere multiculturalisering van de samenleving*

De Europese Unie breidt uit met landen uit Oost- en Zuid-Europa. Dat zal leiden tot legale migratiestromen uit landen als bijvoorbeeld Polen, naast de opvang van politieke vluchtelingen uit de hele wereld. Een zesde ontwikkeling betreft deze multiculturalisering van de samenleving en daarmee samenhangende processen, zoals de opzet van asielzoekerscentra, de bouw van infrastructurele voorzieningen (moskee?), inburgering, en de bevordering van maatschappelijke cohesie. Ook dit vereist kennis en aandacht binnen het apparaat die tot voor kort minder nodig was. Weliswaar wonen de meeste allochtonen in grote steden, waardoor de gedachte kan postvatten dat deze



ontwikkeling kleinere gemeenten niet of nauwelijks raakt, maar dat is te eenvoudig gedacht. Allochtonen zullen zich in de toekomst meer over het hele land gaan spreiden en hier en daar bestaan in kleinere gemeenten ook asielzoekerscentra. Cohesie bevorderen, is een opgave die zich overigens niet beperkt tot de verhouding allochtonen - autochtonen, maar ook de verhouding betreft tussen burgers met meer en minder inkomen en met verschillende leefstijlen.

De ontwikkeling naar multiculturalisering impliceert dat een tweejaarlijkse uitgave van een sociaal en cultureel rapport geen overbodigheid is. Het is dus een vergissing te denken dat multiculturele ontwikkelingen slechts een zaak van de rijksoverheid zijn. Ook gemeenten moeten personeel in dienst hebben die hierover adviezen kunnen geven.

Andere verhoudingen in de politieke arena: de dualisering van het gemeentelijk bestuursstelsel

Gemeenten moeten – ten zevende - inspelen op de dualisering van het gemeentebestuur en dat vergt menskracht. Deze dualisering impliceert dat de raad in een meer controlerende rol komt en dat B&W meer besturen. De dualiseringswetgeving impliceert als doelen onder andere meer transparantie, meer actieve verantwoording van B&W, een meer levendige politiek. B&W gaan besturen en krijgen een actieve informatieplicht. De burgemeester moet een jaarverslag gaan uitbrengen: over klachten (het intern klacht-recht op grond van de Algemene wet bestuursrecht), de kwaliteit van de bezwaarschriftenprocedures, participatieprocedures en de kwaliteit van de dienstverlening. De raad gaat vergaderen en nodigt wethouders uit als daar reden voor is. Dat geldt ook voor raadscommissies. De raad wordt bijgestaan door een griffier. De voorbereiding daarvan is nieuw en kost dus menskracht. Bovendien zullen er weer beleidsmaatregelen op volgen en ook dat kost menskracht.

De onlangs gewijzigde Gemeentewet impliceert ook dat er met regelmaat beleidsevaluatie naar de doeltreffendheid van beleid plaatsvindt. De wet maakt verder een enquête mogelijk en onderzoek door een lokale rekenkamer. Apparaten van kleinere gemeenten zijn daarop niet geheel ingesteld. Een facilitair bedrijf zal binnen een dualistisch bestel de gemeenteraad en van B&W moeten steunen.

Ook onafhankelijk van de aanpassing van de Gemeentewet valt de tendens waar te nemen dat gemeentebesturen meer verantwoording moeten afleggen. De rellen in Groningen (Oosterpark) en Den Bosch gaven aanleiding

tot nader onderzoek over oorzaken, procesverloop en gevolgen ten behoeve van katalyse en het herkrijgen van een 'schone lei'. Dat gold ook voor rampen (Enschede, Volendam, Eindhoven). Het is aannemelijk dat ook kleinere gemeenten hier meer mee van doen krijgen. Ongelukken, branden, rellen, geweldsdelicten, storingen, en andere crises, ze zijn niet meer af te handelen in een eenvoudig debat tussen de burgemeester als portefeuillehouder van openbare orde en veiligheid, het college en de raad. De interesse van media hiervoor is bovendien groot. Dat vereist de aanwezigheid van politicologisch en bestuurskundig geschoold personeel met kennis van communicatie in crisissomstandigheden, crisismanagement en crisis(her-) analyse. Het vaststellen van rampenplannen door de gemeenteraad (na de inwerkingtreding van de Wet duplicering gemeentelijke medebewindbevoegdheden door het college) en de eventuele noodzakelijke vaststelling van rampbestrijdingsplannen door de burgemeester, zijn geen curiosa meer. Hieraan kan nog worden toegevoegd de gemeentelijke inspanningen tot het vaststellen van de met deze rampenplannen en/of rampbestrijdingsplannen, samenhangende deelprocessen en draaiboeken die structureel door de gemeentelijke organisaties moeten worden beoefend.

#### *Levenslang leren, ook voor ambtenaren*

De laatste - achtste - ontwikkeling die we hier noemen, is levenslang leren. Vroeger kon een werknemer voor een beroep worden opgeleid en ervoor in het gehele werkzame leven kiezen. Tegenwoordig is het vaak een of meer keren nodig om een switch te maken. Een nieuwe baan of functie stelt nieuwe eisen. In een moderne leer van het personeelsbeleid, het human resources management, bestaat oog voor ambtenaren als een reservoir vol energie en talent dat volop te benutten is, maar er bestaat ook oog voor gewijzigde of zich wijzigende arbeidsvoorkeuren, voor arbeidsmobiliteit, voor bijscholing en omscholing om tegemoet te komen aan wensen en voorkeuren van ambtenaren. Een pool van ambtenaren in een facilitair bedrijf biedt een mogelijkheid om meer tegemoet te komen aan de benutting van sterke kanten van personeel. Een groter apparaat biedt ook de mogelijkheid de personele functie meer 'aan te kleden'.

Daarmee zijn natuurlijk nog niet alle ontwikkelingen genoemd. Er zijn er meer te noemen. We verwijzen bijvoorbeeld naar kennismanagement en kwaliteitszorg in de vorm van organisatievergelijking gericht op het vinden van goede praktijken en het vervolgens kiezen voor verbeteringen.

## 2.4 *Herindeling niet altijd voordelig*

We hebben in het voorgaande twee argumentatielijnen gevolgd als onderbouwing van het pleidooi voor 'Samen en toch apart' en komen nu bij de derde lijn. Als het dan zo is dat visitatierapporten uitwijzen dat de kwaliteit van het bestuur van de gemeenten met een aantal van ongeveer 100 ambtenaren voor verbetering vatbaar is, en als gemeentebesturen te maken krijgen met ontwikkelingen als de juridisering van bestuur en digitalisering die dwingen tot ambtelijke schaalvergroting en opname van specialisten in een apparaat, zoals onder meer juristen, automatiseerders en communicatiedeskundigen, is gemeentelijke fusie dan altijd het 'gelukzalige' antwoord? Gemeentelijke herindeling kwam al voor in de negentiende eeuw en zal voor blijven komen. Recent ligt de nadruk meer op wilsvorming van onderop voor samenvoeging omdat burgers en besturen steeds minder waardering opbrengen voor top down - argumentatie van andere overheden. Gemeentebesturen willen na in de 'eigen spiegel' gekeken te hebben, primair zelf tot maatwerkoplossingen komen. Daartoe kan zeker herindeling behoren. Zeker bij heel kleine gemeenten kan herindeling een oplossing bieden op de lange termijn voor de bestuurlijke en ambtelijke problemen. Er zijn tal van voorbeelden bekend waar herindeling een goede oplossing is gebleken.

Herindeling is intussen onderwerp van veel onderzoek geweest en daaruit blijkt ook dat er lang niet altijd veel voordeel behaald wordt. Het Gronings onderzoek van Herweijer e.a. wees uit dat herindeling leidt tot grotere eenheden, zowel bestuurlijk als ambtelijk, die niet altijd beter maar wel anders functioneren. De oorspronkelijk nog sterk natuurlijke en eenvoudige coördinatie binnen een apparaat maakt na herindeling vaak plaats voor bureaucrativering van de beleidsvoorbereiding. Meer planmatig en zorgvuldig werken, in casu het opstellen van nota's, is uiteraard doorgaans een winstpunt, maar dat gaat hier en daar ten koste van de snelheid van handelen. Vergunningverlening verloopt trager naarmate gemeenten groter zijn, wat verdedigbaar is als het object van vergunning complexer is, maar dat is niet altijd zo.

Een tweede nadeel van herindeling is dat beleid niet zichtbaar doelmatiger wordt. De apparaten worden na samenvoeging doorgaans niet kleiner terwijl daar niet zonder meer effectiever of meer legitiem beleid als fusievoordeel tegenover staat.

Herindelingprocessen doen de gemeenten die betrokken zijn ook 'naar binnen slaan'. Een tijd is de nieuwe organisatie 'met zichzelf bezig' en minder met product- of procesvernieuwing naar de burgers, maatschappelijke organisaties, scholen en bedrijven.

Een ander discussiepunt is dat fusie van gemeenten leidt tot minder bestuurskosten door een afname in het aantal bestuurders. Weliswaar leidt een qua inwonertal grotere gemeente na fusie tot een grotere gemeenteraad, maar die is minder groot dan de optelsom van afzonderlijke raden in gemeenten voor de herindeling. Minder volksvertegenwoordigers per hoofd van de bevolking moeten na herindeling de toenemende eisen en voorkeuren uit de samenleving vertalen in beleid. Dat zet de positie van volksvertegenwoordigers onder druk, te meer omdat de complexiteit van die vertaling eerder toeneemt. Herindeling maakt de afstand van bestuurders tot bestuurden nooit kleiner. Binnengemeentelijke decentralisatie in de vorm van dorps- of wijkraden met weinig taken en bevoegdheden is in de bestuurspraktijk een zwak lapmiddel gebleken.

#### *Vergroten van bestuurskracht*

De werkgroep meent dat het niet onverstandig is om het gemeentebestuur dicht bij de bestuurden te laten. De menselijke maat blijft belangrijk. We lazten nog vrijwel nooit ingezonden brieven in kranten waarin het werd toegejuicht dat bestuurders extra veraf van de bevolking staan. Voortdurend wordt in de literatuur juist gepleit voor herkenbare, aanspreekbare bestuurders. De werkgroep kiest daarom voor een alternatieve samenwerkingsvariant ( Samen en toch apart) met behoud van de bestuurlijke en ambtelijke gemeentelijke organisaties, met dien verstande dat het vergroten van de bestuurskracht wordt gezocht in het bundelen de ambtelijke expertises van deze gemeenten en het zoeken van uitbreiding op in elk geval die gebieden die werden aangewezen, zoals juridisering en digitalisering van bestuur. De uitbreiding van menskracht kan leiden tot terugverdien-effecten omdat het bundelen van ambtelijke expertises op termijn bepaalde functies overbodig kan maken, waardoor arbeidsplaatsen en budgetten kunnen vrijkomen.

#### *Strategisch regeerakkoord kabinet Balkenende*

Ook in het recente Strategisch regeerakkoord wordt in het thema 'Organisatie binnenlands bestuur' door het nieuwe kabinet, samenwerking en samenvoeging van gemeenten in een geheel ander perspectief beoordeeld. Voor zover hier van belang volgen hierna enige relevante passages uit het regeerakkoord:

‘Door de afnemende betekenis van afstand in het maatschappelijk verkeer valt het bestuurlijk gebied minder vaak samen met de schaal van maatschappelijke vraagstukken. Daardoor kunnen gemeenten te klein worden om adequaat aan de eisen van een modern bestuursapparaat te beantwoorden. Bestuurlijke herindeling biedt echter geen antwoord, indien deze tegen de wil van het grootste deel van de betrokken bevolking worden opgelegd. Om die reden dient het kabinet geen gemeentelijke herindeling meer te entameren tenzij dit op verzoek van betrokken gemeenten geschiedt dan wel op een daartoe strekkend voorstel van de provincie berust (het herindelingskader wordt dienovereenkomstig aangepast). De mogelijkheid van tussengemeentelijke oplossingen en gemeenschappelijke regelingen dient intensiever te worden benut voor grensoverschrijdende problemen. De Wet gemeenschappelijke regelingen zal met het oog daarop worden uitgebreid, zodat in voorkomende gevallen meer verplichtende samenwerking mogelijk is, waarbij de provincie een toezichthoudende rol kan vervullen.’

In een passage van het regeerakkoord, waarbij het kabinet in de komende regeerperiode op rijksniveau de onwenselijkheid van ‘grote departementale herindelingen’ benadrukt, wordt een meer inhoudelijke motivering gegeven voor het afwijzen van ingrijpende herindelingen:

‘(...) zij leiden de bestuurlijke en ambtelijke aandacht en energie af van de echte prioriteiten’;  
‘(...) volstaan met beperkte verschuivingen die wenselijk zijn voor een geïntegreerde en samenhangende beleidsvoorbereiding en uitvoering.  
(...)’

## 2.5 *Conclusie*

In het eerste hoofdstuk is al een glimp van de argumentatie pro ‘Samen en toch apart’ gegeven. De werkgroep wil meer mogelijkheden voor ambtelijke specialisatie (die nu in de kleinere gemeenten ontbreken), een meer robuuste en dus minder kwetsbare organisatie (dan in kleinere gemeenten optreedt), en meer mogelijkheden om in te spelen op uitdagende opgaven zoals verdere juridisering, europeanisering van bestuur, het inbrengen van ICT in werkwijzen van de ambtelijke organisatie, meer communicatie met burgers, en een kwalitatief betere respons op eisen en wensen van meer mondige en steeds hoger opgeleide burgers, die zich geweldig kunnen verzetten (vertragingmacht). De kwaliteit van de organisatie groeit als de capaciteit op

(ook) deze gebieden kwantitatief en kwalitatief stijgt. Vanuit het oogmerk van personeelsbeleid en de belangen van individuele ambtenaren heeft een facilitair bedrijf daarom voordelen die niet bestaan in kleine gemeenten met betrekkelijk kleine apparaten. Het verrast dan ook niet dat arbeidssatisfactie-onderzoek onder professionele ambtenaren in dergelijke gemeenten laat zien dat deze apparaten gaan vastlopen of wezenlijk tekort schieten. Een facilitair bedrijf conform het SETA-concept, kan meer ontplooiingskansen bieden voor ambtenaren, meer doorgroei (en salarismogelijkheden) en meer mogelijkheden voor her-, bij- en omscholing van personeel. Vergrote mogelijkheden voor opleidingsbeleid zijn gefundeerd in de trend naar levenslang leren en eisen van modern personeelsbeleid (HRM). Daarom is volop aannemelijk dat dit model in het voordeel is van ambtenaren, bestuurders en burgers. De bestuurlijke context wil de werkgroep onaangetast laten. Herkenbare bestuurders en volksvertegenwoordigers blijven nodig. De technocratie moet niet regeren.

# Samen en toch apart

## Hoofdstuk 3

## Hoofdstuk 3 Een alternatief voor de versterking van ambtelijke organisaties: de instelling van een facilitair bedrijf voor de samenwerkende gemeenten

We hebben nu gezien dat 'Samen en toch apart' (SETA) een model is met een zekere urgentie, een zekere dwingendheid. Hoe ziet dat model er nu uit in bestuurlijk-juridische zin? Daarop wordt hier ingegaan. Hierna wordt een pleidooi gehouden voor een interbestuurlijke convenantconstructie. Daarbij wordt het concept van 'de federatieve gemeente', zoals geformuleerd door de Groningse hoogleraar D.J. Elzinga betrokken.

### 3.1 Uitgangspunten

De door ons onderzochte samenwerkingsoptie 'Samen en toch apart', kent een aantal belangrijke uitgangspunten.

Ten eerste het volgende cluster:

- het opheffen en het samenvoegen van gemeenten is voor gemeenten niet meer per definitie noodzakelijk om tegemoet te komen aan de voortschrijdende eisen voor de bestuurlijke aanpak van maatschappelijke problemen en een daarvoor noodzakelijk efficiënt, doelmatig en kwalitatief hoogwaardig modern bestuursapparaat;
- de gemeenten werken samen op basis van een convenant, genaamd 'Convenant Facilitair Bedrijf gemeenten (...)' (zie Bijlage I), een en ander met behoud van hun bestuurlijke autonomie (zelfstandigheid) en hun (bestuurs-) bevoegden (er worden uitsluitend samengewerkt op basis van het verrichten van taken en er worden in het kader van het convenant geen bevoegdheden overgedragen, wel afspraken gemaakt over de uitoefening van bestaande bevoegdheden);
- ambtelijke functionarissen dan wel organisatie-eenheden van de samenwerkende gemeenten kunnen worden ingeschakeld ten behoeve van de dienstverlening in één facilitair bedrijf. Een fysieke samenvoeging van ambtelijke organisaties is hierbij niet per definitie noodzakelijk, maar kan - gezien de kortere communicatielijnen die hierdoor zullen ontstaan - leiden tot efficiencywinst;
- de feitelijke dienstverlening door het facilitair bedrijf wordt door de samenwerkende gemeenteraden en de colleges van de samenwerkende gemeenten, ieder voor zover het hun bevoegdheden betreft, nader geregeld in een ter uitvoering van het convenant vastgestelde 'Regeling ambtelijke organisatie Facilitair Bedrijf gemeenten (...)' (Bijlage II).

Ten tweede: Het bestuursconvenant 'Samen en toch apart' als alternatieve samenwerkingsvorm afgewogen tegen andere bestuursinstrumenten op het gebied van gemeentelijke samenwerking.

Ten derde: De keuze van samenwerkingsmogelijkheden om ambtelijke kwaliteit te bundelen.

Ten vierde: De Wet gemeenschappelijke regelingen.



*De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)*

De aan bestuursorganen toegekende 'bevoegdheden' gelden als criteria voor het aangaan van gemeenschappelijke regelingen in de zin van de Wgr. Naast het 'bevoegdheidscriterium' voor het aangaan van gemeenschappelijke regelingen geldt een tweede voorwaarde die tevens restrictief is. De Wgr bepaalt immers in dit verband dat de gemeentelijke samenwerking gericht moet zijn op 'het behartigen van een of meer bepaalde belangen'. Dit betekent dat de gemeenschappelijke regeling de concrete belangen moet aangeven en de opgedragen belangen expliciet moet omschrijven. Deze belangen moeten gerelateerd zijn aan de bevoegdheden van de samenwerkende bestuursorganen. Een Wgr-samenwerkingsverband is derhalve gebaseerd op twee exclusieve uitgangspunten, te weten: 'bevoegdheden en belangen'.

De Wgr kent geen vereisten voor het aangeven van 'de taken'.

Het begrip 'taak' zoals dit doorgaans gebezigd wordt in gemeenschappelijke regelingen moet worden gezien als een praktische vertaling van de opgedragen 'bevoegdheden'. Vaak moeten bevoegdheden immers worden gezien als meer dan slechts vrijblijvende beleidsinstrumenten en hebben ze een verplichtend karakter waaruit bepaalde taken voortvloeien. Denk aan de actualisering van bestemmingsplannen, de vaststelling van rioleringsplannen en de verlening van bouw- en milieuvergunningen. Maar ook aan de handhaving van wetten en verordeningen en de verschillende gemeentelijke besluiten op diverse beleidsterreinen. Het zijn deze beleidsterreinen die in de praktijk samenvallen met de belangen die in gezamenlijkheid behartigd kunnen worden. 'Belangen en bevoegdheden', betekenen dan in de praktijk op het punt van samenwerking: beleidsterreinen en taken'. Deze moeten op basis van de Wgr dus concreet in de samenwerkingsregeling worden aangegeven.

De Wgr kent vier samenwerkingsvormen. Hierna worden in volgorde de samenwerkingsvormen van 'zwaar' naar 'licht' genoemd.

*Samenwerking kan geschieden door:*

- 1 het instellen van een openbaar lichaam (rechtspersoon met een zelfstandige juridische en organisatorische status art. 8, lid 1 Wgr);
- 2 het instellen van een gemeenschappelijk orgaan overeenkomstig art. 8, lid 2 Wgr (meer beleidsmatig coördinerend, géén rechtspersoon, géén zelfstandige juridische en organisatorische status en niet gericht op specifieke taken, meer coördinerend van karakter, tenzij gekozen wordt voor een combinatie sub 3);

- 3 een centrumgemeenteconstructie op grond van art. 8, lid 3 Wgr (bestuurlijke en ambtelijke bevoegdheden ingebracht bij één gemeente) al dan niet in combinatie met de samenwerkingsvormen sub 1 en 2;
- 4 een lichte regeling (artikel 1, lid 1 Wgr) zonder bestuursvoorziening (bestuursstructuur) en geen mogelijkheden tot het overdragen van bevoegdheden dan wel het uitoefenen van taken. Een lichte gemeenschappelijke regeling kan bijvoorbeeld worden getroffen voor het maken van onderlinge afspraken tussen gemeentebesturen over beleidsafstemming (zie in dit verband A.F. Gaastra, J.M.E. Traag, Info Wet gemeenschappelijke regelingen, s'-Gravenhage 1995, p. 23 en 24).

#### *Geen van deze constructies*

Wij menen dat geen van deze constructies in aanmerking komen. Bij toepassing van de eerste drie opties van de Wgr moet sprake zijn van overdracht van bevoegdheden aan het openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan of de centrumgemeente. In ons model wordt er echter juist van uitgegaan dat er geen bevoegdheidsoverdracht plaatsvindt; het facilitair bedrijf verricht uitsluitend taken ten behoeve van de samenwerkende gemeenten. Dat is immers het 'aparte' aan de constructie: de gemeenten blijven individueel geheel 'intact' en behouden dus ieder al hun bevoegdheden. Het facilitair bedrijf heeft tot taak de gemeentebesturen te helpen bij de uitoefening van die bevoegdheden, zonder dat sprake is van verschuiving van die bevoegdheden naar de uitvoerende organisatie. Het is juist over deze uitvoering waarover afspraken worden gemaakt door de samenwerkende gemeenten. En deze afspraken leiden tot de taakomschrijving van het facilitair bedrijf. In plaats van een apparaat voor iedere gemeente apart wordt uitgegaan van een 'pool' van ambtenaren die beschikbaar en dienstbaar zijn aan alle gemeenten die aan deze samenwerkingsvorm deelnemen.

Het alternatieve intergemeentelijk samenwerkingsmodel 'SETA' kan ertoe leiden dat er minder behoefte is om gebruik te maken van de samenwerkingsvormen op grond van de huidige Wet gemeenschappelijke regelingen. Ofschoon in 1985 met de invoering van de huidige Gr beoogd is aan een aantal bezwaren tegen gemeenschappelijke regelingen tegemoet te komen, lijken met de wettelijke saneringsoperatie van toentertijd en ook met de wijzigingen van de Wgr die daarna zijn doorgevoerd, niet alle problemen te zijn opgelost. Voor wat betreft de openbaar lichaamconstructie is er zelfs in 1997 een afname van het gebruik van deze constructie door gemeentebesturen te bespeuren ten opzichte van 1990. Het aantal alternatieve samenwerkingsvormen zoals bestuursakkoorden, convenanten e.d.

overschrijdt verre het aantal samenwerkingsregelingen op grond van de Wgr (zie SGBO, Samenwerking tussen decentrale overheden- Aantallen, motieven en trends, Den Haag, juni 1997).

Controle en verantwoording bij bijvoorbeeld een zogenaamde openbaar-lichaam-constructie op grond van de Wgr is nog steeds een zwakke stee (zie SGBO, Democratische Controle op gemeenschappelijke regelingen, Den Haag, december 1999, p. 32).

Intergemeentelijke samenwerking via Wgr-samenwerkingsverbanden hebben per definitie tot uitgangspunt dat deze in relatie tot de deelnemende samenwerkende gemeenten, als verlengd lokaal bestuur moeten worden beoordeeld. In het praktisch functioneren van bijvoorbeeld het algemeen bestuur van samenwerkingsverbanden met bijvoorbeeld een openbaar-lichaamconstructie, blijken de verantwoording- en controlerelatie met de gemeenteraad tekortkomingen te vertonen. Gebleken is dat vooral het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband geen controle van wezenlijke aard uitoefent op het functioneren van het dagelijks bestuur van het Wgr-verband (zie in dit verband het onderzoek van het Ministerie van BZK of en zo ja op welke wijze de dualisering van het gemeentebestuur gevolgen dient te hebben voor de Wet gemeenschappelijke regelingen).

Ofschoon in het kabinetsstandpunt inzake het SGBO-onderzoek en het Rob-advies over de democratische controle op gemeenschappelijke regelingen, gewezen wordt op de kaderstellende en controlerende taakstelling van de gemeenteraad onder de werking van het dualistische bestuursstelsel (brief van 5 maart 2001, kenmerk IR2000/U78595, p. 5), bestaat vooralsnog geen zekerheid of gemeenteraden voldoende ruimte krijgen en benutten om het gevoerde (verlengd lokaal) bestuur door samenwerkingsverbanden te controleren.

De vierde - lichte - vorm van samenwerking kent (nog) geen verdere uitwerking in de Wgr en biedt in de huidige vorm te weinig inhoud en structuur en bevat dus geen meerwaarde voor een samenwerking.

#### *De overige samenwerkingsinstrumenten*

De huidige Wet gemeenschappelijke regelingen richt zich op de inrichting van een intergemeentelijke samenwerkingsstructuur, teneinde deze beter en overzichtelijker te maken. Dit betekent niet dat andere vormen van interbestuurlijke samenwerking per definitie buiten beschouwing dienen te blijven.

Er bestaat een grote variëteit aan samenwerkingsmogelijkheden, waaruit gemeenten kunnen kiezen bij de vormgeving van hun samenwerking. Naast de samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, de Kaderwet bestuur in verandering (de kaderwetgebieden), staan de gemeentebesturen nog alternatieve samenwerkingsinstrumenten ter beschikking zoals het afsluiten van bestuursakkoorden, bestuursovereenkomsten of convenanten en het kiezen voor privaatrechtelijke samenwerkingsvormen, zoals bijvoorbeeld het oprichten van stichtingen.

#### *Geen privaatrechtelijke samenwerkingsvorm*

Samenwerking tussen gemeenten is dus ook mogelijk via de weg van privaatrechtelijke constructies. Hier voren noemden wij de stichting, maar ook kan gedacht worden aan een BV of een NV (denk aan nutsbedrijven). Conform artikel 160, tweede lid van de Gemeentewet moet een collegebesluit bij het kiezen van een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm (in casu het oprichten van een stichting 'facilitair bedrijf') voldoen aan zeer strikte zogenaamde 'openbaar-belang-vereisten' dat wil zeggen dat er een bijzonder openbaar belang moet zijn dat min of meer dwingt tot de keuze voor een stichting of andere privaatrechtelijke constructie zoals de BV of de VN. Een dergelijke keuze is dus pas aan de orde als er geen goede alternatieven beschikbaar zijn. Wij menen dat die er wel zijn en zullen dat hierna nader aangeven. Reden dus waarom niet gekozen wordt voor een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm. Daarbij moeten mede in aanmerking worden genomen de nieuwe dualiseringsregels aangaande de controlerende bevoegdheid van de gemeenteraad, de rekenkamer dan wel de (interne) rekenkamerfunctie en de hoorplicht van de gemeenteraad voor het college (lees: de colleges) bij het hanteren van de bestuursbevoegdheid tot het oprichten van een stichting. Deze regels vormen tevens een belemmering voor een goed functioneren van een eenmaal opgericht stichting, tegen de achtergrond van de bedoelingen zoals die hiervoren zijn aangegeven.

Discussies en standpunten over gemeentelijke samenwerkingsvormen  
Hoe is het model 'Samen en toch apart' gepositioneerd ten opzichte van de gemeentelijke herindeling en experimenten voor interbestuurlijke samenwerking?

We vatten samen wat daarover is gesteld. In hoofdstuk 2 is ingegaan op de urgentievraag voor 'Samen en toch apart'. Daarbij zijn een aantal maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen in kaart gebracht in relatie tot de bestuurskracht van de gemeenten. Meer in het bijzonder is hierbij beoordeeld

in hoeverre deze ontwikkelingen hun wissels trekken op de capaciteit van de ambtelijke organisaties. In deze oordeelsvorming omtrent de ambtelijke capaciteitsproblemen in de gemeenten, werden zowel kwalitatieve als kwantitatieve aspecten betrokken.

Vastgesteld werd dat gemeentelijke herindeling uiteenlopende nadelen heeft en niet per definitie moet worden nagestreefd. Een onderbouwing van dit standpunt is nu onlangs benadrukt in het Strategisch Regeerakkoord, waarin de regering een meer restrictief herindelingbeleid expliciteert.

### 3.2 Overeenkomsten en verschillen met het concept van de federatiegemeente

#### *De federatiegemeente*

In de kritiek op de herindeling van gemeenten die ten grondslag ligt aan een aantal onderzoeken blijkt 'dat voor schaalvergroting een grote prijs wordt betaald'. D.J. Elzinga, eerder voorzitter van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, stelt in een tweetal artikelen in Binnenlands Bestuur (5 april 2002 en 19 juli 2002) vast dat deze 'grote prijs' zich manifesteert in een sterk afnemende herkenbaarheid van het politieke forum voor de burgers. In samenhang hiermee functioneert rond de gemeenteraden doorgaans een beperkte groep politiek actieve burgers. Naar de mening van Elzinga is, gezien vanuit politieke gemeenschapsvorming, 'de federatiegemeente' een veel aantrekkelijker figuur dan het thans gangbare instrument van herindeling (Binnenlands Bestuur van 5 april 2002).

#### *Elzinga definieert de federatiegemeente*

'als een vergaande samenwerkingsvorm van bijvoorbeeld drie gemeenten, waarbij belangrijke delen van de vergunningverlening, onderwijs, voorzieningen en diensten worden ondergebracht bij gezamenlijke diensten' (Binnenlands Bestuur, 5 april 2002).

Volgens Elzinga kan een federatiegemeente door de hierdoor optredende schaalvergroting leiden tot aanmerkelijke doelmatigheidsvoordelen. De samenwerkingvorm door middel van het federatiemodel kan bovendien op allerlei manieren worden gedifferentieerd door uit te gaan van een groei-model. Een belangrijke vraag hierbij is volgens Elzinga hoe de politieke aansturing en de politieke verantwoordelijkheid voor het model van de federatiegemeente wordt geregeld (gezamenlijke aansturing door drie gemeente-raden en drie colleges).

Het door Elzinga gelanceerde concept voor een federatiegemeente wordt door Franssen, Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland gekritiseerd en als 'hopeloos verouderd' beschouwd (Staatscourant van 7 juli 2002). Als zwaarwegende argumenten tegen de federatiegemeente wijst J. Franssen op het door Elzinga gegeven antwoord op de vraagstelling omtrent de gezamenlijke bestuurlijke aansturing van de in federatieverband samenwerkende raden en colleges.

*De werkgroep 'De Kornuyten'*

Naar het oordeel van de werkgroep kan inderdaad niet voorbij worden gegaan aan de problematiek van de bestuurlijke aansturing, maar is deze in het openbaar bestuur welhaast per definitie een problematisch aandachtspunt. De werkgroep verwerpt daarom de visie van J. Franssen. Het is een misvatting te denken dat bestuurlijke aansturing inherent is aan het kiezen voor samenwerkingsvormen en dat door schaalvergroting in de vorm van herindeling aansturingproblemen niet aan de orde zijn (ze verplaatsen zich slechts).

Meer in het bijzonder kan in dit verband worden gewezen op de grote aansturingproblemen van de ambtelijke organisaties voor zover het betreft het gebruik van de mandaatfiguur. Bestuursorganen maken op grond van praktische overwegingen veelvuldig gebruik van hun bevoegdheden tot mandaatverlening in het kader van de besluitvormingsprocessen. Menig besluit tot vergunningverlening (bijvoorbeeld de verlening van een bouwvergunning) wordt genomen door een bijvoorbeeld door het college gemandateerde ambtenaar. Ofschoon het gebruik van het ambtelijk mandaat voor het nemen van besluiten in naam van het bestuursorgaan praktische voordelen heeft, heeft de ontwikkeling van de mandaatfiguur in ambtelijke organisaties ook negatieve kanten, namelijk die van de aansturing. Het gebruik van de mandaatfiguur heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld tot een doorgaans moeilijke controleerbare aangelegenheid. Richtlijnen over het gebruik van mandaat door een gemandateerde ambtenaar worden sporadisch gegeven. Indien wél richtlijnen voor mandaatgebruik worden gegeven zijn deze doorgaans zeer ruim geformuleerd. Daarbij is een veelvoorkomend probleem dat gemandateerde ambtenaren nogal eens hun eigen regels ontwikkelen. Een managementprobleem is hierbij vooral het gebrek aan aansturing en controle. Ook ontbreken veelal structurele evaluaties en het bijstellen van mandaatregelingen.

Het SETA-model is gericht op een transparantie aansturing van het facilitair bedrijf. In dit verband wordt korthedshalve verwezen naar par. 3.3 (aansturing

van het facilitair bedrijf), de artikelen 6 en 7 van de Regeling ambtelijke organisatie Facilitair Bedrijf, alsmede de jaarlijkse verplichte evaluatie van het convenant (artikel 10 van bijlage I).

In dit verband wordt overigens verwezen naar de beoogde uitgangspunten van de Wet dualisering gemeentebestuur (TK 2000-2001, 27 751, nr 3), voor zover het betreft de versterking van het collegiaal bestuur (p. 5.3), de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester (par. 6.2) en de kaderstelling door de raad (par. 4.7) en de versterking van zijn controlerende functie (par. 4.7). Het valt nog maar te bezien of deze uitgangspunten van de dualiseringswet op zich zelf genomen leiden tot een beter gebruik van gemandateerde bestuursbevoegdheden.

Met Elzinga kan worden vastgesteld dat gemeenten kansen moeten worden gegund bij het experimenteren op het vlak van intergemeentelijke samenwerking, los van het door Elzinga voorgestane concept van de federatiegemeente. Dit uitgangspunt wordt door de werkgroep mede verdedigd op basis van de doelstellingen van de beoogde wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met de afschaffing van de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in samenwerkingsgebieden en daarmee samenhangende wijzigingen (TK 2001-2002, 27 008).

Enkele uitgangspunten van deze voorgenomen wijziging van de Wgr zijn:

- het in essentie terugbrengen van de Wgr tot wettelijk kader voor vrijwillige samenwerking tussen gemeenten voor de uitvoering van lokale taken;
- de keuzevrijheid van gemeenten ten aanzien van hun samenwerkingspartners en de samenwerkingsvormen;
- het afschaffen van de bestaande bundelings- en integratieverplichtingen bij samenwerking tussen gemeenten;
- het benadrukken van de samenwerking als verlengd lokaal bestuur in plaats van regionaal bestuur;
- het vrijwillig samenwerken op grond van de Wgr is in essentie een bestuurlijke hulpstructuur; zij vindt haar basis in samenwerkende gemeenten.

Met betrekking tot deze voorgenomen Wgr-wijziging wordt opgemerkt dat het nog maar de vraag is of deze aanvankelijk beoogde versoepeling doorgang vindt nu het ministerie van BZK studeert op een aanpassing van de Wgr in het kader van de dualiserings-operatie.

Op het vlak van de intergemeentelijke samenwerking valt er overigens nu al een aantal (negatieve) centralistische ontwikkelingen te signaleren. In art. 811,

eerste lid van de Gemeentewet is bepaald dat indien de gemeenteraad met de raad of de raden van een of meer andere gemeenten besluiten tot het instellen van een gemeenschappelijke rekenkamer dit met toepassing van de Wgr, door middel van een gemeenschappelijk orgaan moet geschieden (art. 1, juncto art. 8, lid 2 van de Wgr).

Ook de voorgenomen invoering van de Wet extern klachtrecht die voorziet in een wijziging van de Awb, de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen, voorziet in een verplichte Wgr-samenwerkingsvorm, indien gemeenten besluiten tot het aanstellen van een gemeenschappelijke ombudsman of een ombudscommissie.

#### *Overeenkomsten en verschillen tussen de federatiegemeente en 'Samen en toch apart' (SETA)*

De keuze van de werkgroep voor het samenwerkingsmodel 'Samen en toch apart', vertoont op een aantal punten gemeenschappelijke grondtrekken met federatieve samenwerking, maar onderscheidt zich ten opzichte van het samenwerkingsconcept voor de federatiegemeente door een aantal fundamentele verschillen.

Tussen de federatiegemeente en de alternatieve samenwerkingsvariant SETA bestaan de volgende overeenkomsten, te weten:

- SETA-samenwerking en federatieve samenwerking zijn gebaseerd op het behoud van de zelfstandigheid van de samenwerkende gemeenten;
- SETA-samenwerking en federatieve samenwerking zien bezwaren in het ondemonstratieve samenwerkingsmenu van de Wgr (geringe controle en verantwoording door samenwerkende gemeenten);
- de beide samenwerkingsconcepten zijn gericht op lokaal maatwerk en dus meer differentiatie in de samenwerkingsproducten;
- zowel het SETA-model als het concept van de federatiegemeente zijn gericht op de kleinere efficiëntere schaal van het gemeentelijke niveau.

#### *De verschillen tussen SETA en de federatiegemeente*

- a Overeenkomstig de aannahme in par. 1.1 spreken drie gemeenten van elk 20.000 inwoners op basis van een convenant met elkaar af dat zij de ambtelijke expertise in hun bestaande organisaties inschakelen voor het verrichten van taken en diensten ten behoeve van hun gemeenten. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de gemeenten hun samenwerking vorm wensen te geven voor het verrichten van nader te noemen taken, met dien verstande dat geen bevoegdheden worden overgedragen. Deze afspraak tussen de samenwerkende gemeenten wordt zowel geëxpli-



citeerd in het bij dit onderzoek behorende ‘Convenant Facilitair Bedrijf’ (Bijlage I) als de daaruit voortvloeiende ‘Regeling ambtelijke organisatie Facilitair Bedrijf’ (Bijlage II).

- b Naar de inhoud en de structuur van het convenant c.a. onderscheidt het samenwerkingsmodel ‘Samen en toch apart’ (SETA) zich ten opzichte van het concept federatiegemeente omdat:
- 1 de ‘Samen en toch apart’- constructie bedoeld is om samen te werken op het gebied van taken in tegenstelling tot het federatieconcept, waarbij gesproken kan worden van het overdragen van bevoegdheden (bijvoorbeeld vergunningverlening);
  - 2 het concept federatiegemeente uitgaat van het samenwerken via het institutionaliseren van gezamenlijke diensten, terwijl het samenwerkingsmodel ‘Samen en toch apart’ niet het instellen van gezamenlijke diensten beoogt, maar het bundelen van ambtelijke expertise nastreeft door middel van één interbestuurlijke organisatie-eenheid ‘het facilitair bedrijf’;
  - 3 het model ‘Samen en toch apart’ niet voorziet in de instelling van gezamenlijke diensten, maar in het formeren van één exclusieve organisatie-eenheid die in de praktische werking van de interbestuurlijke samenwerking, een regierol vervult in het kader van de organisatie van de inschakeling van ambtelijke functionarissen dan wel organisatie-eenheden ten behoeve van de dienstverlening van de samenwerkende gemeenten;
  - 4 federatieve samenwerking is primair niet per definitie gebaseerd op een bewuste keuze voor een juridisch instrument zoals de convenantconstructie van het SETA-model, maar is in hoofdzaak gebaseerd op een afwijzing van Wgr-samenwerking vanwege de nadelen van indirect bestuur (geringe controle en verantwoording), alsmede voordelen van federatieve samenwerking voor wat betreft de kleinere en effectievere schaal van samenwerking en de differentiatiemogelijkheden van gemeentelijke samenwerkingsproducten (zie in dit verband D.J. Elzinga, De schimmige status van indirect bestuur, Binnenlands Bestuur, 13 september 2002);
  - 5 De keuze voor het convenant als alternatieve samenwerkingsvorm voor gemeenten, (de SETA-constructie) is gebaseerd op een groot scala van (samenwerking) voordelen ten opzichte van de Wgr-samenwerkingsvormen (zie hierna par. 3.4 en ook par. 3.1 ‘Uitgangspunten’, waarin de functionaliteit van een aantal samenwerkingsvormen nader in oogen-schouw is genomen);

- 6 SETA maakt deel uit van het samenwerkingsmenu en sluit met het alternatieve samenwerkingsconcept andere samenwerkingsvormen zoals die op grond van de Wgr niet per definitie uit;
- 7 SETA is onderdeel van de samenwerkingsmenukaart en kan als aanloopmodel tot Wgr-samenwerking dienen en als zodanig in een Wgr-samenwerkingsvorm worden getransformeerd;
- 8 SETA is per definitie gebaseerd op een interbestuurlijke, functionele en flexibele inzetbaarheid van ambtenaren van gemeentelijke organisaties die op vrijwillige basis wensen samen te werken ter vergroting van de kwaliteit van de ambtelijke bestuursapparaten.

### 3.3 *Aansturing van het facilitair bedrijf*

Ten behoeve van de aansturing van het facilitair bedrijf wordt in relatie tot de voorgaande punten 1 tot en met 3, gedacht aan de volgende aanpak:

- 1 de (organisatorische) regiefunctie van het facilitair bedrijf wordt op bestuurlijk niveau uitgeoefend door het overlegorgaan en op ambtelijk niveau door het managementteam van het bedrijf (zie de artikelen 6 en 7 van de Regeling ambtelijke organisatie Facilitair Bedrijf (RaoFB); bijlage II);
- 2 de bestuurlijke aansturing geschiedt voor wat betreft de procesverantwoordelijkheid voor een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het beleid door de burgemeesters van de drie gemeenten in het overlegorgaan (art. 6 RaoFB);
- 3 de bestuurlijke aansturing voor de (inhoudelijke) beleidsmatige verantwoordelijkheid berust voor wat betreft het college bij de portefeuillehouders en voor wat betreft de gemeenteraad bij het presidium;
- 4 voor wat betreft de bestuurlijke aansturing als bedoeld onder de punten 2 en 3 wordt het overlegorgaan als bedoeld in artikel 6 RaoFB ingedeeld in een drietal subgroepen, te weten: het burgemeestersoverleg; het portefeuillehouderoverleg; het interbestuurlijk presidiumoverleg;
- 5 de onder punt 4 genoemde subgroepen van het overlegorgaan overleggen op basis van een jaarlijks vast te stellen vergaderrooster, ten minste zes maal per jaar;
- 6 de ambtelijke aansturing van het facilitair bedrijf vindt structureel plaats door het managementteam van het facilitair bedrijf (art. 7 RaoFB);
- 7 er is een ambtelijke overleggroep in het overlegorgaan als bedoeld in art. 6 RaoFB, bestaande uit de drie gemeentesecretarissen en de drie griffiers die het managementteam aanstuurt en die tevens fungeert als (be-

- stuurlijk ondersteunende) intermediair ten behoeve van de in punt 4 bedoelde bestuurlijke (sub-) overleggroepen;
- 8 ten behoeve van een doelmatige organisatie van de dienstverlening door het facilitair bedrijf wordt het facilitair managementteam ingedeeld in nader aan te duiden sectoren, met bijvoorbeeld sectorale aanduidingen die aansluiten bij de naamsaanduidingen van de raadscommissies in de drie gemeenten.

Ten aanzien van de hiervoor in de punten 1 tot en met 8 geschetste aansturingaanpak van het facilitair bedrijf, wordt opgemerkt dat deze aspecten niet volledig in de artikelen 6 en 7 van de Regeling ambtelijke organisatie Facilitair Bedrijf (bijlage II) zijn opgenomen. De in deze artikelen opgenomen bepalingen, zijn bedoeld als voorbeeld-afspraken tussen partijen en dienen object te zijn van nadere uitwerking.

Gelet op de aangegeven verschillen kan het samenwerkingsmodel 'Samen en toch apart' (SETA) ten opzichte van het concept voor de federatiegemeente, worden gedefinieerd als een interbestuurlijke gemeentelijke 'tussenvorm' voor samenwerking.

Als er eenmaal een facilitair bedrijf bestaat, kunnen enkele harmonisatiemaatregelen overwogen worden ten behoeve van het overleg. Denkbaar is dat alle deelnemende gemeenten eenzelfde raadscommissie kennen en dat ze een gemeenschappelijke rekenkamer kennen of aangesloten zijn bij eenzelfde rekenkamer. Hoever gemeenten hierin willen gaan, is aan henzelf.

### 3.4 *De keuze voor het convenant als alternatieve samenwerkingsvorm voor gemeenten*

Het gebruik van het convenant als alternatieve samenwerkingsvorm door gemeenten is een lichte, flexibele en transparante mogelijkheid voor gemeenten om een alternatieve interbestuurlijke samenwerking tot stand te brengen. De in de ambtelijke organisaties aanwezige ambtelijke menskracht wordt hierdoor gegroepeerd voor het verrichten van intergemeentelijke dienstverlening via de regie van een facilitair bedrijf.

De keuze voor samenwerking op grond van een convenantconstructie biedt voor samenwerkende gemeenten een aantal voordelen ten opzichte van het gebruik maken van samenwerkingsvormen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In het voorgaande is daarop al gepreludeerd.

Deze voordelen van het hanteren van de convenantconstructie kunnen op hoofdlijnen als volgt worden gerubriceerd:

- met de keuze voor het gebruik van een convenant door gemeenten als alternatieve samenwerkingsvorm, wordt invulling gegeven aan de vrijheid van gemeenten om autonoom te beslissen over de wijze waarop zij structurele invulling wensen te geven aan hun samenwerkingsintentie;
- de convenantconstructie komt beter tegemoet aan de bezwaren tegen het huidige formeel-juridische ‘keurslijf’ van de Wet gemeenschappelijke regelingen doordat gemeenten door het gebruik van deze alternatieve samenwerkingsvorm, niet reeds op voorhand moeten besluiten tot een Wgr-samenwerking en dus tot overdracht van bevoegdheden;
- de keuze voor de Wgr - samenwerkingsvormen zoals het instellen van een openbaar lichaam, het instellen van een gemeenschappelijk orgaan, een centrumgemeente – constructie, dan wel het aangaan van een lichte Wgr-samenwerkingsregeling, kan zodra daartoe op basis van het experimenteren met het model ‘Samen en toch apart’ aanleiding toe bestaat alsnog op een later tijdstip worden gemaakt;
- in relatie tot het hiervoor genoemde voordeel van het convenant ten opzichte van een Wgr - constructie kan hier meer concreet worden aangeduid dat de beoogde convenantconstructie zijn exclusieve grondslag vindt in het feit dat deze alternatieve samenwerkingsvorm gebaseerd is op een samenwerking, die gefundeerd is op de uitvoering van taken en niet op de overdracht van bevoegdheden zoals de Wet gemeenschappelijke regelingen met de in die wet beoogde samenwerkingsvormen nastreeft; wel kunnen in het samenwerkingsverband op bestuurlijk niveau en mogelijk op aangeven van de ambtelijke organisatie afspraken worden gemaakt over de wijze waarop bepaalde bevoegdheden zullen worden uitgeoefend en kan dus sprake zijn van een zekere afstemming op dit punt; dat laat echter onverlet dat de bevoegdheden blijven liggen bij de bestuursorganen waaraan ze oorspronkelijk zijn toegekend of overgedragen;
- de keuze voor een samenwerkingsvorm die gericht is op het doen uitvoeren van taken via het model ‘Samen en toch apart’ in plaats van de overdracht van bevoegdheden, leidt tot een meer probleemgerichte oplossing voor de versterking van de gemeentelijke organisaties dan een integraal permanent samenwerkingsverband;
- het kiezen van taakinhoudelijke interbestuurlijke samenwerking biedt de drie gemeenten (aanne) een beter perspectief voor de oplossing van praktische problemen ter zake van hun bestuurskracht;
- het convenant vindt zijn grondslag op basis vrijwilligheid en gelijkheid bij het maken van samenwerkingsafspraken;

- door het verrichten van interbestuurlijke ambtelijke dienstverlening via de regiefunctie van het facilitair bedrijf, leidt de keuze voor een samenwerkingsconvenant er toe, dat de samenwerking van ‘de drie gemeenten’ meer het karakter krijgt van een a la carte ‘tussengemeentelijke’ samenwerkingsvorm;
- het convenant als a la carte samenwerkingsvorm is gebaseerd op gelijkheid van gemeentelijke samenwerkingspartijen, waarbij de schaalgrootte van gemeenten per definitie een minder dominante rol zal gaan spelen in de samenwerkingscultuur;
- de organisatiestructuur van het convenant is (onder meer voor burgers) vanuit democratisch gezichtspunt bezien, transparanter dan die van een samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, hetgeen spoort met het de uitgangspunten van de Wet dualisering gemeentebestuur.

De deelnemende gemeenten aan een Wgr-samenwerkingsvorm door middel van een openbaar lichaam dan wel een gemeenschappelijk orgaan, zijn op grond van artikel 10a Wgr verplicht tot medewerking aan besluiten van het lichaam dan wel het orgaan; ook voor de zogenaamde ‘lichte’ samenwerkingsregelingen op grond van artikel 1, lid 1 Wgr geldt een verplichting tot nakoming van de Wgr-afspraken en kan nakoming van samenwerkingsverplichtingen rechtens worden afgedwongen. De afdwingbaarheid van de gemaakte samenwerkingsafspraken in het kader van het convenant zoals wij dat voorstellen, is gericht op het afspreken door de raden en de colleges van een flexibele en transparante geschillenregeling in de sfeer van de interbestuurlijke dienstverlening via de regierol van het facilitair bedrijf, hetgeen tot uitdrukking komt in:

- a een eenvoudige geschillenregeling (artikel 9 van het convenant) , met als uitgangspunt de mogelijkheid van een zogenaamd ‘bindend advies’ voor financiële aangelegenheden (hierbij wordt gebruik gemaakt van de vaststellingsovereenkomst als bedoeld in art. 7:900 van het Burgerlijk Wetboek (BW); zie voor nadere uitleg hierna);
- b een eenvoudige beëindigingsregeling c.q. opzeggingsregeling van de samenwerkende partijen (lees: bestuursorganen)

De geschillenregeling conform het SETA-model is mogelijk omdat in dit model, uitsluitend afspraken worden gemaakt ten aanzien van de samenwerking over het verrichten van taken, maar niet over de overdracht van bevoegdheden. Benadrukt wordt in dit verband dat het convenant niet

beoogt de wettelijke mogelijkheden van de bepalingen over bezwaar en beroep ingevolge de Awb uit te sluiten.

Opgemerkt wordt dat de geschillenregeling in artikel 9 van het convenant als voorbeeldbepaling is opgenomen; ook arbitrage zou bijvoorbeeld kunnen worden overwogen. Hierbij wordt overigens de kanttekening geplaatst en het voorbehoud gemaakt dat geen volledige specifieke formeel-juridische toetsing plaatsvond van de geschillenregeling.

De voordelen, genoemd onder a en b van het convenant overstijgen die van een Wgr-samenwerking omdat:

- voor wat betreft de beslissing van geschillen over de toepassing van een Wgr- regeling tussen de deelnemende gemeenten onderling en tussen de deelnemende gemeenten en het bestuur van het samenwerkingsverband, een lappendeken van procedures kan ontstaan (in beginsel wordt door gedeputeerde staten beslist over de toepassing van de samenwerkingsregeling, met de mogelijkheid van een bezwaarprocedure op grond van de Awb, een beroep op de bestuursrechter (rechtbank) en hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State; dit heeft te maken met de doorgaans robuustere opzet van een Wgr-samenwerking (bestuursvoorziening, bestuursbevoegdheden e.d.);
- voor wat betreft de beslissing van geschillen over civiele rechten en schuldvorderingen de burgerlijke rechter bevoegd is (zie in dit verband een tweetal uitspraken van de Hoge Raad inzake de Stadsverwarming Nieuwegein (10 april 1987, AB 1987, 336 en 23 juni 1989, AB 1989, 551 en AB Klassiek, derde druk, Deventer 1997, 25 (GCN – Nieuwegein II), waarin de burgerlijke rechter bevoegd is verklaard ter zake van vordering tot nakoming van verplichtingen ingevolge een publiekrechtelijke overeenkomst (gemeenschappelijke regeling);
- het convenant een eenvoudige geschillenregeling kent door middel van een zogenoemd bindend advies als bedoeld in art. 7:900 BW, waarbij een geschil over de nakoming van (betaling)verplichtingen wordt voorgelegd aan een speciale commissie die een bindend advies kan uitbrengen, welk advies een bestanddeel vormt met het convenant in relatie tot de overeengekomen financiële verplichtingen (de verrichte dienstverlening); procedures bij de civiele rechter kunnen hierdoor worden voorkomen dan wel worden versneld;
- het convenant een zeer (eenzijdige) eenvoudige en flexibele beëindigingsregeling bevat (art. 11) in tegenstelling tot de stringentere uittredingsregeling van een Wgr-samenwerkingsregeling (39 Wgr) omdat:

- een Wgr-uittrekking met een openbaar lichaamconstructie dan wel een gemeenschappelijk orgaan als samenwerkingsvorm, de goedkeuring behoeft van gedeputeerde staten;
- uittredingsschade een belangrijke rol speelt bij Wgr-samenwerking; dat heeft weliswaar (financiële) voordelen voor de overige deelnemende gemeenten, maar kan tot grote onoverzienbare financiële gevolgen leiden voor de uittredende gemeente; uittredingsschade kan een blokkade vormen voor intergemeentelijke samenwerking omdat deze tot een behoorlijk gesaldeerde gemeentelijke bijdrage kan leiden (zie in dit verband uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 12 december 2001, 200101529/1, inzake bestendiging jurisprudentie dat uittredende gemeente de schade moet vergoeden die het rechtstreekse gevolg is van het uittreden uit de gemeenschappelijke regeling).

*Het bestuursconvenant (Bijlage I) nader beschouwd*

De samenwerkende gemeenten behouden hun autonomie en hun bestuursbevoegdheden. Ook wordt niet gekozen voor een Wgr-constructies, op grond van bestuurlijk-praktische- en democratische overwegingen. Wgr-samenwerking doet naar onze mening onvoldoende recht aan de behoefte van gemeentebesturen aan een kwalitatief beter bestuursalternatief.

De samenwerking tussen de gemeentebesturen – gebaseerd op het behoud van de gemeentelijke autonomie - krijgt in ‘Samen en toch apart’ gestalte via een convenantconstructie.

In het convenant wordt onder meer geregeld:

- dat de samenwerkende gemeenteraden de colleges, regels vast zullen stellen over de ambtelijke organisaties van hun gemeenten en over de ambtelijke dienstverlening door het facilitair bedrijf;
- dat er een overlegorgaan wordt ingesteld waar de gemeentebesturen in vertegenwoordigd zijn. Dit orgaan zorgt voor de implementatie van het facilitair bedrijf en fungeert verder als politiek bestuurlijk orgaan waarin het reilen en zeilen van het facilitair bedrijf besproken wordt;
- hoe de kosten worden vastgesteld en verdeeld;
- wanneer en hoe een deelnemende gemeenteraad dan wel een college het convenant kunnen opzeggen;
- hoe wordt voorzien in situaties waarin gesproken kan worden van gewijzigde omstandigheden.

### 3.5 *De grondslag, de structuur en de vormgeving van het convenant als bestuurlijk instrument voor samenwerking*

Het gebruik maken van het convenant als bestuursinstrument voor samenwerking, is gebaseerd op het uitgangspunt dat bestuursorganen bestuursrechtelijke bevoegdheden uitoefenen.

De keuze voor het gebruik van het convenant wordt verdedigd op grond van de uitkomsten van een SGBORapport uit 1997, waaruit blijkt dat alternatieve samenwerkingsvormen op uiteenlopende beleidsterreinen worden gebruikt. In dit verband wordt onder meer korthedshalve verwezen naar de Nota naar aanleiding van het verslag inzake de eerdergenoemde beoogde wijziging van de Wgr, TK 2001-2002, 27008, p. 8.

Voor wat betreft de keuze voor de convenantconstructie wordt geëxpliciteerd dat met voorgestane voorkeur niet de keuzemogelijkheid voor de samenwerkingsvormen voor de Wgr per definitie wordt uitgesloten. Het convenant biedt immers vele mogelijkheden tot een (experimenteel) groeimodel, met veel ruimte en vrijheid voor de samenwerkende gemeenten.

In dit verband wordt de kanttekening geplaatst dat in het hiervoren aangehaalde kamerstuk, de mogelijkheid wordt aangegeven voor gemeenten in voorkomende gevallen in plaats van een convenantconstructie gebruik te maken van de zogenoemde lichte regeling van de Wgr. Deze lichte regeling kan volgens dit kamerstuk dienen als een soort bestuursovereenkomst en is uitsluitend gebaseerd op art. 1 van de Wgr (derhalve zonder toepassing van art. 8 Wgr).

Het is overigens de vraag of de wetgever bij de totstandkoming van de huidige Wgr de bedoeling heeft gehad om een overeenkomst als de onderhavige te 'enten' op een 'regeling zonder meer' als bedoeld in art. 1 van de Wgr. In paragraaf 3.1 is reeds aangegeven waarom (vooralsnog) niet wordt geopteerd voor deze mogelijkheid.

Voor wat betreft de grondslag van het convenant kan het volgende worden gesteld.

Het college heeft op grond van de Gemeentewet de bevoegdheid regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van zijn gemeente (art. 160, eerste lid aanhef en onder c Gem.w.). Een zelfde gemeentewettelijke bevoegdheid heeft de raad voor de ambtelijke organisatie van de raadsgriffie (art. 107e, eerste lid Gem.w.). Het convenant is een bestuursinstrument dat tot strekking heeft het maken van afspraken door de colleges en de raden, onder de noemer van samenwerking met gemeenten over de ambtelijke dienst-



verlening. Meer in het bijzonder worden in het convenant nadere afspraken gemaakt, over de wijze waarop de colleges en de raden gebruik zullen maken van hun bevoegdheden om regels te stellen over de ambtelijke organisaties van de samenwerkende gemeenten. Het convenant kan getypeerd worden als een publiekrechtelijke overeenkomst omdat het publiekrechtelijke (bestuur)bevoegdheden tot object van regeling heeft. Dit laatste laat onverlet dat een publiekrechtelijke overeenkomst zoals hiervoor bleek ook beheerst kan worden door de regels van het privaatrecht; dit kan zowel gelden voor een gemeenschappelijke regeling als een convenant ingeval van de nakoming van (financiële) verplichtingen. Deze bestuursorganen stellen in concreto nadere regels vast over hun ambtelijke organisaties ten behoeve van de beoogde samenwerking op het gebied van de dienstverlening.

Bijlage I      *Concept convenant voor de ambtelijke organisatie van de dienstverlening door het facilitair bedrijf van de gemeenten (w, x, ...)*

Partijen, de raden en de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten (...), ieder voor zover daartoe bevoegd, handelend als bestuursorganen van hun gemeenten;

*Overwegende*

dat partijen van oordeel zijn dat als gevolg van een aantal bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen steeds hogere eisen worden gesteld aan hun bestuurskracht de kwaliteit van hun bestuurlijke besluitvorming;

dat de kwaliteit van de dienstverlening van hun ambtelijke organisaties hierdoor steeds meer onder druk komt te staan;

dat de burgers steeds hogere eisen stellen aan de kwaliteit van de dienstverlening van hun ambtelijke organisaties;

dat steeds hogere eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de ambtelijke organisaties als gevolg van de toegenomen complexiteit van de wetgeving, de bestuurlijke besluitvorming en de rechterlijke toetsing van bestuursbesluiten;

dat de voortschrijdende internationalisering van de bestuurlijke besluitvorming als gevolg van de Europese regelgeving, steeds hogere kwaliteitseisen stelt aan de besluitvormingsproducten;

dat door de toegenomen digitalisering in het openbaar bestuur voorts hogere eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de ambtelijke organisaties;

dat de samenwerking en de samenvoeging van gemeenten ten behoeve van het behoud en het vergroten van de kwaliteit van dienstverlening van hun ambtelijke organisaties steeds meer worden gehanteerd als op zichzelf staande doelstellingen en als solitaire hulpstructuren voor het verbeteren van de kwaliteitsproblemen van de dienstverlening;

dat deze hulpstructuren bij het samenvoeging van gemeenten steeds meer als ontoereikend worden ervaren;

dat de uitkomsten van de door het provinciaal bestuur geëntameerde visitaties in het kader van de bestuurskrachtmonitor aantonen dat samenwerking tussen gemeenten noodzakelijk is;

dat ongewenste neveneffecten ontstaan door schaalvergroting van gemeenten omdat hierdoor ongewenste nieuwe structuren tot stand komen in ambtelijke organisaties, zoals een toename van de verzelfstandiging van nieuwe organisatieonderdelen;

dat de Wet gemeenschappelijke regelingen onvoldoende flexibele mogelijkheden biedt om met behoud van de gemeentelijke identiteit, het democratisch gehalte van het gemeentebestuur voldoende inhoud te geven;

dat de Gemeentewet door de invoering van het duale stelsel voortschrijdende eisen stelt aan de kwaliteit van de burgerparticipatie, de regelgevende en controlerende functie van de gemeenteraad en de transparantie van de kwaliteit van de dienstverlening;

dat gelet op het hetgeen partijen hiervoor hebben overwogen het treffen van andere samenwerkingsvoorzieningen met behoud van hun gemeentelijke zelfstandigheid noodzakelijk is;

dat partijen daarom wensen over te gaan tot de invoering van een nieuwe samenwerkingsvariant op basis van een interbestuurlijk ambtelijk organisatiemodel voor facilitaire dienstverlening ten behoeve van hun gemeenten, onder de noemer van 'Samen en toch apart', een en ander zoals zij expliciteren in hetgeen zij afspreken in het hierna volgende convenant 'Facilitair bedrijf gemeenten (...)';

Gelet op de adviezen en besluiten tot instemming van de Ondernemingsraden en het Georganiseerd Overleg van van de gemeenten (...);

Spreken het volgende af:

#### Artikel 1 *De kaderstellende uitgangspunten*

Onverminderd de bevoegdheid van partijen om op grond van het bepaalde in artikel 107e eerste lid en artikel 160, eerste lid, aanhef en onder c van de Gemeentewet, regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van hun gemeenten, stellen zij nadere regels vast over de ambtelijke organisatie van de dienstverlening door het facilitair bedrijf, een en ander met behoud van de zelfstandigheid van hun gemeenten.

#### Artikel 2 *Begripsbepalingen*

In dit convenant wordt verstaan onder:

- a partijen: de raden en de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten (...);
- b gemeenten: de gemeenten als bedoeld onder a van dit artikel;
- c het facilitair bedrijf: de interbestuurlijke ambtelijke organisatie-eenheid facilitaire dienstverlening ten behoeve van partijen en hun gemeenten;
- d bedrijf: het facilitair bedrijf als bedoeld onder c van dit artikel;
- e Awb: de Algemene wet bestuursrecht.

#### Artikel 3 *Vaststelling van regels voor de ambtelijke organisatie van het facilitair bedrijf*

- 1 Partijen stellen, ieder voor zover daartoe bevoegd op grond van het bepaalde in artikel 1 van dit convenant voor hun gemeente in samenhang met dit convenant regels vast voor de inschakeling van de in hun organisaties werkzame en door hen benoemde ambtenaren ten behoeve van het verrichten van taken en diensten voor het facilitair bedrijf;
- 2 De in het eerste lid bedoelde regeling bevat in ieder geval regels ter zake het instellen van een overlegorgaan door partijen, de organisatiestructuur van het facilitair bedrijf, de werkwijze, de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de ten behoeve van de voor dit bedrijf werkzame ambtelijke functionarissen dan wel organisatie-eenheden, alsmede de competenties van het voor het bedrijf aangewezen management.

- 3 De regels als bedoeld in de voorgaande leden worden door partijen vastgesteld onder de naam 'Regeling ambtelijke organisatie facilitair bedrijf (...)':

*Artikel 4 Nadere regeling organisatorische positie en het beheer van het facilitair bedrijf*

De raad en het college stellen in de regeling als bedoeld in artikel 3 nadere regels over de organisatorische positie en het beheer van het facilitair bedrijf.

*Artikel 5 De uitoefening van bestuursbevoegdheden door ambtelijke functionarissen van het facilitair bedrijf*

Het college kan in de regeling als bedoeld in artikel 3 van dit convenant regels geven voor de uitoefening van bestuursbevoegdheden door ambtelijke functionarissen van het facilitair bedrijf.

*Artikel 6 De inschakeling van overlegorganen ter zake de rechtspositie-regelingen van ambtenaren werkzaam voor het facilitair bedrijf*

- 1 Voorafgaande aan de totstandkoming van dit convenant zijn de toepasselijke procedures gevolgd en is overleg gevoerd met de Ondernemingsraden en het Georganiseerd Overleg van de gemeenten (...).
- 2 Het bepaalde in het eerste lid is van overeenkomstige toepassing voor alle rechts-positionele aangelegenheden ten tijde van de looptijd van dit convenant.

*Artikel 7 De gemeenschappelijke kosten van het facilitair bedrijf*

- 1 Partijen van dit convenant stellen bij afzonderlijke overeenkomst een nadere regeling vast, omtrent de gezamenlijk ten behoeve van het facilitair bedrijf te dragen gemeenschappelijke kosten.
- 2 Bij het bepalen van de gemeenschappelijke kosten als bedoeld in het eerste lid van dit artikel kunnen partijen als uitgangspunten hanteren een door hen nader vast te stellen bedrag naar rato van het inwonertal van hun gemeenten op de eerste dag van elk kalenderjaar.

Artikel 8 *De kosten van het aanbod en de aanvaarding van diensten door het facilitair bedrijf*

- 1 De kosten gemoeid met de dienstverlening door het facilitair bedrijf worden door partijen bij nadere overeenkomst vastgesteld.
- 2 Bij het bepalen van de hoogte van het bedrag dat verschuldigd is voor de diensten van het facilitair bedrijf, wordt in ieder geval als uitgangspunt genomen het uurloon dat verbonden is aan de toepasselijke salarisschaal van de onder de verantwoordelijkheid van het facilitair bedrijf werkzame ambtenaren.
- 3 De in het tweede lid van dit artikel genoemde indicatie van de salaris schaal wordt verhoogd met de toepasselijke overhead, een en ander vermeerderd met een nader door partijen overeen te komen toeslag op het uurloon, vermeerderd met de overhead.

Artikel 9 *Geschillen*

- 1 Onverminderd het bepaalde in de Awb over bezwaar en beroep, worden de geschillen in verband met dit convenant, beslecht door een bindend advies als bedoeld in artikel 7:900 BW, te geven door drie door partijen gezamenlijk te benoemen adviseurs of bij gebreke van overeenstemming daarover binnen twee weken, door een door partijen aangewezen derde te benoemen drie adviseurs.
- 2 Een geschil bestaat, indien een van partijen dat schriftelijk aan de andere partij(en) mededeelt.

Artikel 10 *Evaluatie*

- 1 Partijen zullen de uitvoering van dit convenant jaarlijks en voor het eerst vóór 1 april 2003 evalueren.
- 2 Deze evaluatie zal worden verricht door het overlegorgaan als bedoeld in artikel 3, lid 2 van dit convenant. Van de door het overlegorgaan verrichte evaluatie maakt dit orgaan tevens een schriftelijk verslag op dat jaarlijks uiterlijk 1 juni aan de deelnemende gemeenten van dit convenant ter kennisneming en verantwoording wordt aangeboden.
- 3 Indien in het overlegorgaan verschil van mening bestaat over de wijze van de inrichting evaluatie en de uitkomsten daarvan, vermeldt het verslag de verschillende meningen van de leden.

- 4 Het overlegorgaan zal zijn verslag jaarlijks voor het eerst in 2003 aan partijen aanbieden.

#### Artikel 11 *Beëindiging en opzegging*

Partijen mogen dit convenant tegen het einde van elk kalenderjaar, voor het eerst op 31 december 2003, met inachtneming van een termijn van 24 maanden opzeggen.

#### Artikel 12 *Wijziging omstandigheden*

- 1 Indien onvoorziene omstandigheden opkomen die van dien aard zijn dat dit convenant op gronden van billijkheid behoort te worden gewijzigd dan wel deze onvoorziene omstandigheden wezenlijke gevolgen hebben voor de uitvoering van dit convenant, zullen partijen over de noodzaak van wijziging van dit convenant in overleg treden.
- 2 Partijen treden in overleg binnen twee weken nadat een partij de wens daartoe aan de andere partij(en) schriftelijk heeft medegedeeld.
- 3 Indien het overleg niet binnen vier weken tot overeenstemming heeft geleid, mag elke partij dit convenant met inachtneming van een termijn van zes maanden schriftelijk opzeggen.

#### Artikel 13 *Looptijd en inwerkingtreding*

Dit convenant is gesloten voor onbepaalde tijd. Het treedt in werking met ingang van de dag na de inwerkingtreding van de door partijen tegelijk met dit convenant vastgestelde 'Regeling voor de ambtelijke organisatie van de dienstverlening door het facilitair bedrijf van de gemeenten (...)'.

#### Artikel 14 *Citeerartikel*

Dit convenant wordt aangehaald als 'Convenant Facilitair Bedrijf gemeenten (...)':

De partijen voornoemd,  
Besloten en afgesproken door de raad van de gemeente (...) in zijn openbare vergadering van (...)

De griffier, De voorzitter,  
Besloten en afgesproken door burgemeester en wethouders van de  
gemeente (...) in hun vergadering van (...)  
De secretaris, De burgemeester,

Besloten en afgesproken door de raad van de gemeente (...) in zijn openbare  
vergadering van (...) \*

De griffier, De voorzitter,  
Besloten en afgesproken door burgemeester en wethouders van de  
gemeente (...) in hun vergadering van (...) \*

De secretaris, De burgemeester,

\* Het ondertekeningformulier zonodig herhalen

Bijlage II *Conceptregeling voor de ambtelijke organisatie van de dienstverlening door het  
facilitair bedrijf van de gemeenten (...)*

De raad, respectievelijk het college van burgemeester en wethouders van de  
gemeente (...);

Gehoord de ondernemingsraad;

Gelet op het bepaalde in artikel 107e, eerste lid en artikel 160, eerste lid  
aanhef en onder c van de Gemeentewet;

Besluiten ieder voor zover daartoe bevoegd vast te stellen de volgende  
regeling:

'Regeling voor de ambtelijke organisatie van de dienstverlening door het  
facilitair bedrijf;

Artikel 1 *Algemene bepaling*

Deze regeling maakt deel uit van het door de gemeenten (...) op (...)  
aangegane 'Convenant Facilitair Bedrijf gemeenten (...)':

## Artikel 2 *Begripsbepalingen*

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a het facilitair bedrijf: de interbestuurlijke ambtelijke organisatie-eenheid facilitaire dienstverlening, waaromtrent door hen een convenant als bedoeld in artikel 1 is aangegaan tot het vaststellen van nadere regels voor de ambtelijke organisatie van hun gemeente;
- f bedrijf: het facilitair bedrijf als bedoeld onder a van dit artikel;
- g Awb: de Algemene wet bestuursrecht.

## Artikel 3 *De dienstverlening door het facilitair bedrijf*

- 1 Het facilitair bedrijf verricht taken en diensten op het gebied van de hoofdfuncties:
  - a algemeen bestuur;
  - b openbare orde en veiligheid;
  - c verkeer, vervoer en waterstaat;
  - d economische zaken;
  - e onderwijs;
  - f cultuur en recreatie;
  - g sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening;
  - h volksgezondheid en milieu;
  - i ruimtelijke ordening en volkshuisvesting;
  - j financiële functie.
- 2 Partijen kunnen onverminderd te taken en diensten als bedoeld in het eerste lid van dit artikel bij een aanvullend convenant het in dit lid genoemde diensten en taken uitbreiden met andere bijzondere aangelegenheden.
- 3 Indien door partijen overwogen wordt tot het maken van verdergaande aanvullende afspraken als bedoeld in het voorgaande lid, nemen zij alvorens hiertoe te besluiten het bepaalde in artikel 6 van het 'Convenant Facilitair Bedrijf gemeenten (...)' in acht.

## Artikel 4 *De inschakeling van het facilitair bedrijf*

Het facilitair bedrijf kan worden ingeschakeld voor het verrichten van de volgende taken en diensten:

- a het ontwikkelen en ontwerpen van bestuursinstrumenten ten behoeve van partijen;
- b het ter zake evalueren van de effecten van de onder a genoemde bestuursinstrumenten;



- c het ontwikkelen en ontwerpen van een integraal handhaving- en veiligheidsbeleid ten behoeve van partijen;
- d het verrichten van werkzaamheden aangaande de juridische controlling;
- e ontwikkelen en ontwerpen van regelgeving voor de beleidsterreinen genoemd in de hoofdfuncties als bedoeld in artikel 3 van deze regeling;
- f het ontwikkelen en ontwerpen van strategische sturingsmodellen voor een adequate uitvoering van het beleid;
- g het ontwerpen van intern gerichte beleidsnota's en beleidsregels als bedoeld in titel 4.3 Awb;
- h het leveren van een bijdrage aan het opstellen van de voor- en najaarsnota's, de begroting en de rekening van partijen;
- i het maken van (onderzoeks)rapportages ter zake de met de hoofdfuncties als bedoeld in artikel 3 van deze regeling verwante beleidsterreinen;
- j het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van planvorming en plannings-instrumenten voor de in artikel 3 van deze regeling genoemde hoofdfuncties;
- k het ontwikkelen van de digitalisering ten behoeve van partijen in relatie tot het maken van strategische concepten ter zake beleidsvisies op het gebied van de Informatie en Communicatie Technologie (de ICT-functie);
- l het ontwikkelen en ontwerpen van voorstellen ter zake de organisatie-ontwikkeling van de gemeenten;
- m het ontwerpen van verordeningen in het kader van de financiële functie van partijen als bedoeld in de Gemeentewet;
- n het op grond van het bepaalde in artikel 170, lid 1 aanhef en onder a van de Gemeentewet, bieden van ondersteuning aan de burgemeesters van de gemeenten ten behoeve van een tijdige en integrale beleidsvoorbereiding, de vaststelling en het uitvoeren van het beleid van partijen, alsmede de afstemming van het beleid;
- o het verlenen van advies en bijstand aan de burgemeesters van de gemeenten ter bevordering van een goede samenwerking van partijen en hun samenwerking met andere niet op dit convenant betrekking hebbende gemeenten;
- p het ondersteunen van de burgemeesters van de gemeenten in de uitoefening van hun burgergerichte bevoegdheden als bedoeld in artikel 170, eerste lid, aanhef en onder c tot en met e van de Gemeentewet;
- q het maken van de jaarverslaggeving als bedoeld in artikel 170, tweede lid van de Gemeentewet;
- r het ontwerpen van welstandsnota's als bedoeld in artikel 12a van de Woningwet ten behoeve van partijen;

- s het maken van jaarverslagen als bedoeld in artikel 12c van de Woningwet ten behoeve van partijen, een en ander ter zake het functioneren van de welstandscommissies dan wel de stadsbouwmeester in de gemeenten;
- t het verrichten van taken en werkzaamheden als raadsgriffier dan wel het verrichten van taken en werkzaamheden voor de raadsgriffie van partijen zoals:
  - het bieden van secretariële ondersteuning waaronder begrepen de verslaglegging, het opmaken van de agenda, het maken van afspraken, het behandelen van brieven en het archiveren;
  - het coachen en het wegwijs maken van leden van de raad van partijen en het informeren ter zake de procedures;
  - het verstrekken van informatie aan de leden van de raden van partijen, waaronder begrepen het verzamelen en verwerken van informatie, het verlenen van bijstand bij de redactionele vormgeving, samenvattingen van documenten;
  - het verlenen van technische bijstand, waaronder begrepen het formuleren van moties, amendementen en initiatiefvoorstellen, het voor bereiden van interpellaties, en het stellen van vragen;
  - het verrichten van een goede voorbereiding en de zorg voor een goed verloop van de vergaderingen van de raden van partijen;
  - het verrichten van secretariaatswerkzaamheden voor de raadscommissies van partijen, waaronder mede begrepen de agendering van voorstellen en adviezen;
  - de zorg voor een goede interne en externe communicatie;
  - het verzorgen van opleidingen en vormingsfaciliteiten voor de leden van de raden van partijen;
  - het verrichten van werkzaamheden ter zake de kaderstellende beleidsadvisering ten behoeve van de raden van partijen;
  - het verlenen van bijstand bij de uitoefening van het recht van onderzoek door de raden van partijen;
  - het verlenen van overige onderzoeksfaciliteiten en het verlenen van bijstand in het algemeen ten behoeve van het adequaat uitoefenen van de raden van partijen van hun financiële functie;
- u het verlenen advies en bijstand aan de onafhankelijke rekenkamer dan wel de rekenkamercommissie;
- v de klachtbehandeling als bedoeld in hoofdstuk 9 Awb, onverminderd het bepaalde in de Awb (Wet extern klachtrecht), de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Artikel 5 *De organisatorische positie van het facilitair bedrijf in relatie tot de bestaande organisatiestructuur van de gemeentelijke ambtelijke organisatie*

- 1 De raad en het college wijzen ambtelijke functies dan wel een of meer organisatorische eenheden van hun ambtelijke organisaties aan die ter uitvoering van de taken en diensten van het facilitair bedrijf als bedoeld in artikel 4 en de werkwijze als bedoeld in artikel 8 van deze regeling, in organisatorisch verband werkzaam zijn ten behoeve van het facilitair bedrijf.
- 2 Het beheer van het facilitair bedrijf als organisatorisch verband als bedoeld in het eerste lid van dit artikel wordt opgedragen aan het managementteam van het bedrijf als bedoeld in artikel 7.
- 3 Onverminderd het bepaalde in de artikelen 6 en 7 van deze regeling stellen de raad en het college, het managementteam gehoord, een instructie vast de dagelijkse beheersvoering van het bedrijf.

Artikel 6 *Overlegorgaan*

- 1 Er is een overlegorgaan.
- 2 Het overlegorgaan is samengesteld uit een door de raad en het college uit hun midden aan te wijzen lid.
- 3 Het overlegorgaan wijst uit zijn midden een voorzitter aan.
- 4 Het overlegorgaan heeft tot taak:
  - a het implementeren van organisatorische voorzieningen ten behoeve van het tot stand brengen van het facilitair bedrijf;
  - b het fungeren als intermediair voor organisatorische aangelegenheden betreffende het facilitair bedrijf;
  - c het stimuleren en waarborgen van een goede ambtelijke dienstverlening door het facilitair bedrijf;
  - d het vervullen van een signalerende functie en het afstemmen over de kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening door het facilitair bedrijf aan de raden en de colleges.

Artikel 7 *Het managementteam van het facilitair bedrijf*

- 1 Er is een managementteam dat belast is met de uitvoering van deze regeling.
- 2 Het managementteam is belast met het toezicht en het beheer van het facilitair bedrijf.

- 3 Het managementteam is werkzaam onder de directe verantwoordelijkheid van partijen en geeft partijen en meer in het bijzonder de burgemeesters dan wel de overige leden-portefeuillehouders van hun colleges, mondeling en schriftelijk informatie, advies en bijstand, indien het van oordeel is dat dit redelijkerwijs in het belang is van een goede bestuursvoering voor hun gemeenten.
- 4 Partijen wijzen een lid van het managementteam aan dat belast is met de bestuurlijke coördinatie van het facilitair bedrijf.
- 5 Het managementteam bevordert samen met de burgemeesters van de gemeenten een goede afstemming tussen partijen ter zake de taken en dienstverlening door het facilitair bedrijf.

Artikel 8 *De werkwijze van het facilitair bedrijf bij de inschakeling voor de dienstverlening*

- 1 De dienstverlening door het facilitair bedrijf geschiedt door middel van het verlenen van een bestuursopdracht aan het managementteam van het bedrijf, door of namens de raad dan wel het college van burgemeester en wethouders.
- 2 In de bestuursopdracht als bedoeld in het eerste lid worden de door het facilitair bedrijf te verrichten taken en diensten nader omschreven, een en ander overeenkomstig de in artikel 3, eerste lid, vermelde hoofdfuncties en de in artikel 4, in gerubriceerde vorm aangegeven soorten van taken. Tevens geeft de bestuursopdracht een aanduiding van de door het facilitair bedrijf in te schakelen ambtelijke functionarissen dan wel organisatie-eenheden van de deelnemende gemeenten. De bestuursopdracht bevat tevens een kostenraming van het aantal te besteden uren dat gemoed is met de uitvoering van de taken dan wel diensten.
- 3 De raad en het college geven in de bestuursopdracht als bedoeld in de leden 1 en 2 de reikwijdte aan van de door het facilitair bedrijf te verrichten taken en diensten en kunnen zonodig nadere voorschriften geven ter zake de door hen beoogde kwaliteit en de gereedheid van de door het bedrijf te leveren producten dan wel diensten. In de bestuursopdracht wordt aangegeven binnen welke termijn de opdracht moet zijn uitgevoerd. De in de vorige zin bedoelde termijn mag niet zodanig kort zijn dat het managementteam zijn taak als bedoeld in artikel 7 niet naar behoren kan vervullen.
- 4 Het managementteam is voor het overige verantwoordelijk voor het gevolg geven aan tijdig verleende aanwijzingen door of namens de raad dan wel het college.

- 5 Het managementteam houdt de raad dan wel het college op de hoogte van de voortgang van de uitvoering van de bestuursopdracht en stelt het opdrachtverlenend bestuursorgaan onmiddellijk in kennis van de voltooiing van de opdracht.
- 6 Het managementteam doet aan het opdrachtverlenend bestuursorgaan verantwoording over de wijze waarop het facilitair bedrijf zich in het kader van de uitvoering van de bestuursopdracht van zijn taken heeft gekweten.

*Artikel 9 De mandaatverlening aan de voor het facilitair bedrijf werkzame ambtelijke functionarissen*

Het college kan conform het bepaalde in artikel 10:3 Awb gebruik maken van zijn bevoegdheid om in zijn naam voor nader aan te geven categorieën van bestuursbevoegdheden, de uitoefening hiervan te mandateren aan ambtelijke functionarissen werkzaam onder verantwoordelijkheid van het facilitair bedrijf. Een gelijke bevoegdheid bestaat ter zake het ondertekeningmandaat als bedoeld in artikel 10:11 Awb.

*Artikel 10 Het verrichten van onderzoek door voor het facilitair bedrijf werkzame ambtenaren en organisatie-eenheden*

- 1 Partijen kunnen met onderlinge toestemming besluiten dat de onder verantwoordelijkheid van een der partijen werkzame toezichthouder als bedoeld in artikel 5:11 Awb bevoegdheden uitoefenen als bedoeld in de artikelen 5:18 en 5:19 Awb.
- 2 indien toepassing wordt gegeven aan het bepaalde in het eerste lid van dit artikel draagt de toezichthouder een legitimatiebewijs bij zich dat is uitgegeven door een der partijen.
- 3 Partijen kunnen nadere regels stellen ter zake de afspraken en de uitoefening van bevoegdheden als bedoeld in de vorige leden.

*Artikel 11 De salarisstructuur van de voor het facilitair bedrijf werkzame ambtenaren*

- 1 Op de voor het facilitair bedrijf werkzame ambtenaren is de salarisstructuur en de hiervoor toepasselijke salaristabel van toepassing zoals deze geldt in de door partijen vastgestelde salarisverordeningen.
- 2 Partijen stellen onverminderd het bepaalde in het vorige lid een nadere regeling vast voor de groepen van gevallen waarin wordt afgeweken van de door hen vastgestelde salarisstructuren en de te dien aanzien toepasselijke salaristabellen.

*Artikel 12 De rechtspositieregelingen van de voor het facilitair bedrijf werkzame ambtenaren*

De rechtspositieregelingen zoals deze door de deelnemende gemeenten zijn vastgesteld, blijven voor de voor het facilitair bedrijf, werkzame ambtelijke functionarissen dan wel organisatie-eenheden, onverminderd van toepassing.

*Artikel 13 Citeerartikel*

Deze regeling wordt aangehaald als 'Regeling ambtelijke organisatie Facilitair Bedrijf'

Aldus besloten in zijn openbare vergadering van (...)  
De raad voornoemd,

De griffier, De voorzitter,

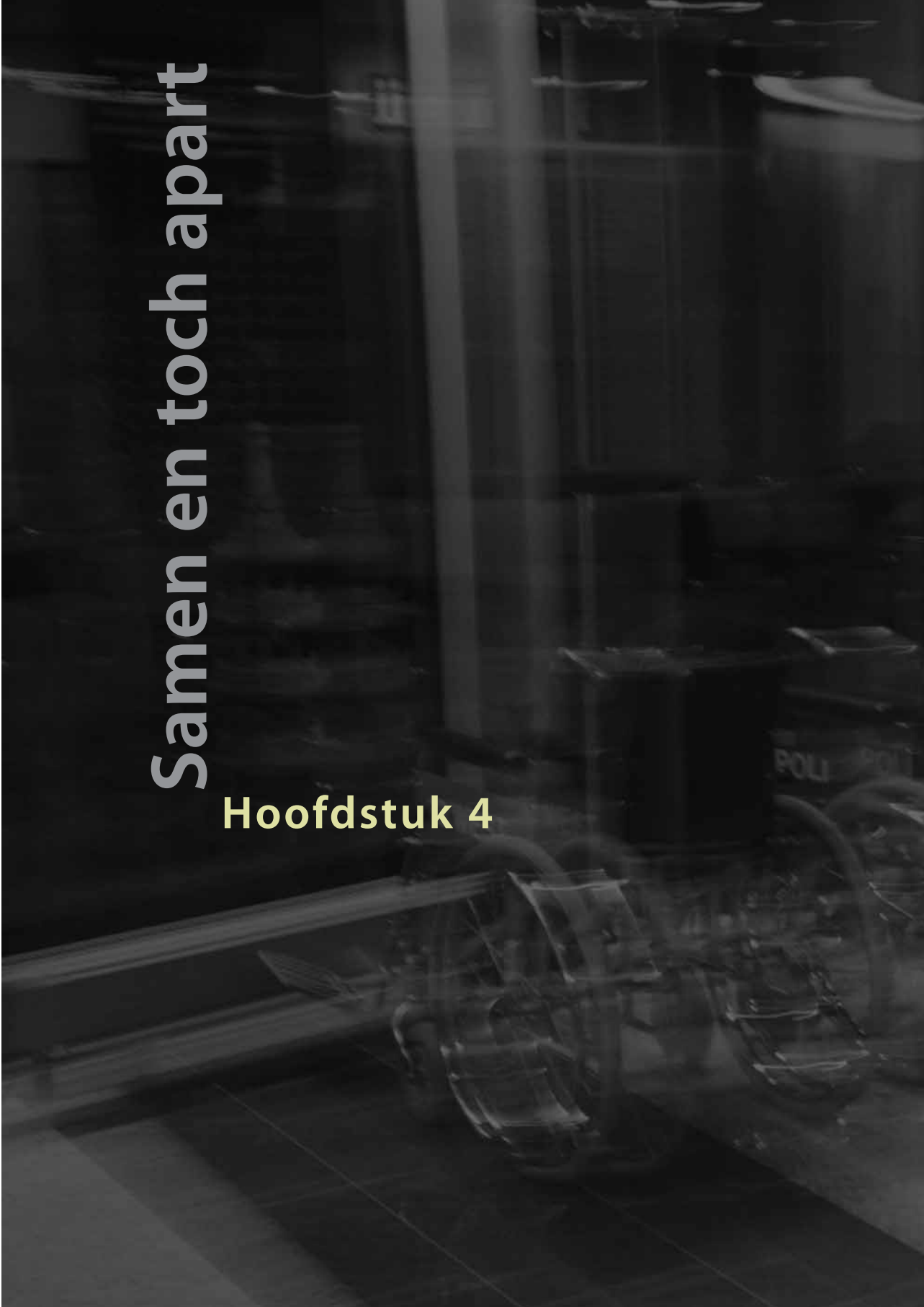
Aldus besloten door het college van burgemeester en wethouders in hun vergadering van (...)

Het college voornoemd.

De secretaris, De burgemeester,

# Samen en toch apart

## Hoofdstuk 4



## Hoofdstuk 4 De werking van het facilitair bedrijf

### 4.1 *Inleiding*

De raden en de colleges manifesteren zich in het samenwerkingsmodel 'Samen en toch apart' (SETA) als bestuursorganen die (bestuurs-) opdrachten formuleren voor het facilitair bedrijf. Aan de dualiseringsuitgangspunten kan in versterkte mate uitvoering worden gegeven doordat de griffier in opdracht van de raad rechtstreeks – zonder tussenkomst van de secretaris en / of het college – het facilitair bedrijf om producten of diensten kan vragen (bijvoorbeeld het maken van verordeningen, het evalueren van deze verordeningen en het maken van een gemeentelijke welstandsnota).

In de par. 3.1, 3.3 en 3.5 (bijlage II) , is de praktische werking van het model 'Samen en toch apart' reeds op een aantal hoofdlijnen nader toegelicht. Hieraan kan nog het volgende ter verduidelijking worden toegevoegd door een (aanvullende) korte uiteenzetting over de nadere organisatieregeling voor het facilitair bedrijf (bijlage II van dit rapport), die als een uitwerkingsregeling van het convenant moet worden gezien

#### **De 'Regeling ambtelijke organisatie Facilitair Bedrijf'**

In deze facilitaire organisatieregeling komen aspecten aan de orde zoals:

- welke diensten en producten het facilitair bedrijf levert;
- de werkwijze van het facilitair bedrijf, waarin nader is uitgewerkt langs welke lijnen de praktijk van de inschakeling van het FB en de ambtelijke functionarissen en de organisatie-eenheden verloopt (art. 8 van de Regeling voor het facilitair bedrijf; Bijlage II);
- hoe het facilitair bedrijf is gepositioneerd in relatie tot de bestaande organisatiestructuren van de gemeentelijke ambtelijke organisaties;
- hoe het facilitair bedrijf bestuurlijk wordt aangestuurd door een viertal (sub)overleggroepen die deel uit maken van het overlegorgaan als bedoeld in art. 6 van de RaoFB;
- hoe het facilitair bedrijf ambtelijk wordt aangestuurd door het managementteam van het facilitair bedrijf (art. 7 van de RaoFB);
- de rechtspositie van de voor het facilitair bedrijf werkzame ambtenaren;

### 4.2 *Taken van het Facilitair bedrijf*

#### *Algemeen*

De gemeenteraad en het college kunnen hun eigen takenpakket voor het FB formuleren en in samenspraak met het FB vastleggen. In het conceptconvenant (Bijlage I) is in art. 3 bepaald dat partijen regels vaststellen



voor de inschakeling van de in hun organisaties werkzame ambtenaren of functionerende organisatieonderdelen ten behoeve van het verrichten van taken en diensten voor het facilitair bedrijf. Deze regels zijn conform dit convenantartikel vervolgens nader uitgewerkt in de ‘Regeling ambtelijke organisatie Facilitair bedrijf’ (Bijlage II).

Het model ‘Samen en apart’ is gebaseerd op een tweetal samenwerkingsdimensies, waarbij gedacht wordt aan de inschakeling van ambtelijke functionarissen dan wel ambtelijke organisatie-eenheden op het gebied van (strategische) beleidsvoorbereiding, en concrete beleidsontwikkeling en beleidsvorming alsmede samenwerking in de sfeer van de operationele uitvoering van bestuurlijke taken.

Ter concretisering van art. 3 van het convenant (bijlage I) is in art. 3 van de Regeling ambtelijke organisatie Facilitair Bedrijf’ (Bijlage II) aangegeven voor welke hoofdfuncties (beleidsterreinen) door het facilitair bedrijf taken en diensten kunnen worden verricht.

Deze beleidsterreinen betreffen bijvoorbeeld de openbare orde en veiligheid, het onderwijs, de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. In samenhang met art. 3 van de nadere regeling is in art. 4 van de nadere regeling voor het facilitair bedrijf omschreven voor welke taken en diensten het facilitair bedrijf kan worden ingeschakeld. Korthedshalve wordt hierbij volstaan met de verwijzen naar de in art. 4 van de nadere regeling (Bijlage II) ter zake gegeven opsomming van taken en diensten.

Bij bovengemeentelijke zaken kan het samenwerkingsmodel ‘Samen en toch apart’ minstens twee voordelen bieden. Op de eerste plaats is benchmarking eenvoudig te realiseren, omdat het FB voor drie gemeenten (aansluitend) werkt. Benchmarking betekent een vergelijking tussen organisaties op het vlak van prestaties om te komen tot ‘beste praktijken’. Zo kan er een zekere prikkelwerking ontstaan.

Op de tweede plaats kunnen regionale vraagstukken bewust en actief in samenhang aangepakt worden, omdat het FB toch al voor de gemeenten afzonderlijk werkt. In veel kleinere gemeenten is nu nauwelijks sprake van een proactieve regionale inbreng, maar wordt slechts volstaan met het bijwonen van vergaderingen.

Tot slot biedt ‘Samen en toch apart’ (SETA) kansen tot een taakverdeling tussen de gemeentebesturen. Bij goede verhoudingen zien wij mogelijkheden om één van de burgemeesters dan wel een der wethouders de algehele coördinatie tussen de gemeenten en het FB te laten leiden. Een

burgemeester of een wethouder van een andere samenwerkende gemeente kan bepaalde externe relaties voor zijn / haar rekening nemen. 'Samen en toch apart' kan wellicht tot betere wervingsresultaten leiden in geval van beoogde bedrijfsvestigingen. Gemeenten die samen optrekken en lobbyen kunnen bijvoorbeeld eerder een bedrijf binnen halen, dan gemeenten die met elkaar in de concurrentieslag gaan.

#### 4.3. Bestuursopdrachten

Relatie opdrachtgever en opdrachtnemer: een basiscontract

In feite is er sprake van het uitbesteden van opdrachten door de gemeenten aan het facilitair bedrijf (FB). De beoogde praktijk is dat de aan het convenant deelnemende gemeenten bestuursopdrachten formuleren en de uitwerking hiervan opdragen aan een kwalitatief hoogwaardig FB. Deze opdrachten kunnen een volledig product omvatten, maar ook één of meer delen hiervan. Het FB is ook belast met de uitvoering van beleid. De relatie tussen de bestuurlijke opdrachtgever en het opdrachtnemende ambtelijk management kan de vorm krijgen van een basiscontract, een 'regeling'. De voor het college en de raadsgriffie werkzame ambtenaren zijn onderworpen aan het primaat van college, respectievelijk de raad. Dat geldt ook voor de FB-ambtenaren. Ook zij zijn ondergeschikt aan het politiek-bestuurlijk primaat van de raad dan wel het college hun opdrachtgevers.

Het FB krijgt te maken met meerdere raden en colleges en dat kan leiden tot congesties bij te grote werkdruk of onderbezetting. Tempering van dergelijke effecten kan worden bevorderd door de oplossing van werkdrukproblemen over te laten aan informele overlegvormen. Niet alle organisatorische aspecten die op de voortgang van het dagelijkse verkeer betrekking hebben moeten gereguleerd worden in de 'Regeling ambtelijke organisatie Facilitair Bedrijf' (bijlage II). Het dagelijks werkklimaat wordt vooral bepaald door een goede harmonie tussen het verantwoordelijk management van het FB en de interbestuurlijke ambtelijke medewerkers.

#### 4.4 Ambtelijke rechtspositie

##### 4.4.1 Typen van ambtenaren

De griffie-, secretarie- en FB-ambtenaren zullen (meer) bedrijfsmatig moeten werken, omdat het facilitair bedrijf op die leest wordt geschoeid. deze

ambtenaren krijgen te maken met resultaatgericht werken en algemene bestuurlijke ontwikkelingen, zoals juridisering van het openbaar bestuur, europeanisering, horizontalisering (beleidsnetwerken), integriteitaspecten, digitalisering, dualisering, interactieve beleidsvorming en beleidsevaluatie, controle en verantwoording. Daarnaast zullen ambtenaren zich moeten instellen op een toenemende controle door een onafhankelijke rekenkamer of een interne rekenkamercommissie (rekenkamerfunctie) en andere externe onderzoekers dan wel een raad die besluit tot instellen van een onderzoek als bedoeld in art. 155a van de Gemeentewet naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur.

Er komen de volgende typen gemeenteambtenaren voor.

**De voor het college werkzame ambtenaren**

Elke gemeente heeft een gemeentesecretaris. Verder heeft elke gemeente ambtenaren die betrokken zijn bij de totstandkoming van bestuursopdrachten en de eventuele afstemming met zowel colleges van andere gemeenten. Deze ambtenaren bereiden bestuursopdrachten voor, formuleren deze en initiëren de samenwerking tussen gemeentebesturen om te komen tot een gezamenlijke bestuursopdracht. Ze verzorgen ook een adequate informatievoorziening voor het facilitair bedrijf, geven uitvoering aan voortgangscontrole en beoordelen of aan een opdracht is uitgevoerd. De voor het college werkzame ambtenaren kunnen gedetacheerd zijn vanuit het FB.

**De (raads)griffie-ambtenaren**

Elke gemeente heeft een griffier. Er kan sprake zijn van een beperkte raadsgriffie, met één of meerdere ambtenaren naast de griffier, die dezelfde adviserende en ondersteunende functies vervullen voor de raad, als hun collega's voor het college. Zij kunnen gedetacheerd zijn vanuit het facilitair bedrijf. Ook kunnen alle taken worden uitbesteed aan het FB.

**De FB-ambtenaren**

Dit is een grote groep van ambtenaren. Zij zijn volgens ons model, op interbestuurlijk niveau, in algemene dienst en werken zowel voor het college als voor de raad. Om spagaatproblemen te voorkomen, kan overwogen worden een organisatorische scheiding aan te brengen tussen ambtenaren die voor de colleges werken en ambtenaren die voor de gemeenteraden werken.

Het FB functioneert (zoveel mogelijk) vanuit outputsturing. Benchmarking

behoort een vertrouwd element te zijn en dient te worden ingezet bij kerntaken die vanuit politiek gezichtspunt bezien om aandacht vragen.

De rekenkamerambtenaren

Voor het instellen van een onafhankelijke rekenkamer dan wel een (interne) rekenkamerfunctie met ambtelijke ondersteuning gelden op grond van de Gemeentewet bijzondere regels.

De raad heeft ten aanzien van de niet verplichte instelling van de (onafhankelijke) rekenkamer volgende keuzemogelijkheden:

A. het instellen van een gemeentelijke rekenkamer (art. 81a Gem.w), waarbij de rekenkamer dan de verplichting heeft om een reglement van orde voor haar werkzaamheden vast te stellen (art. 81i Gem.w);

B. het met de raad of de raden van een of meer andere gemeenten met toepassing van de artikelen 1 en 8, tweede lid van de Wet gemeenschappelijke regeling instellen van een gemeenschappelijke rekenkamer (art. 81l Gem.w). Indien de raad niet besluit tot de instelling van een gemeentelijke rekenkamer dan wel een gemeenschappelijke rekenkamer dan is hij verplicht om bij verordening regels vast te stellen voor de uitoefening van de (niet-onafhankelijke) rekenkamerfunctie.

De rekenkamerambtenaren van de gemeentelijke of de gemeenschappelijke rekenkamer zijn niet werkzaam in het kader van de dienstverlenende taken van het facilitair bedrijf. Voor ambtenaren die werkzaam zijn in het kader van uitoefening van taken van de rekenkamerfunctie behoort een structurele positionering bij het facilitair bedrijf tot de mogelijkheden. Deze positionering bij het facilitair bedrijf biedt uit een oogpunt van afstandelijkheid ten opzichte van hun gemeentelijke werkgever voordelen. De inkadering van de uitoefening van de ambtelijke werkzaamheden ten behoeve van de rekenkamerfunctie, zou als tussenvorm van 'afstandelijkheid' en 'onafhankelijkheid', kunnen fungeren ten opzichte van de gemeentelijke rekenkamer dan wel de gemeenschappelijke rekenkamer en de rekenkamerfunctie.

#### 4.4.2. De rechtspositie van ambtenaren

De volgende situaties kunnen in 'Samen en toch apart' worden onderscheiden.

De voor het college werkzame ambtenaren

De voor het college werkzame ambtenaren staan onder het gezag van het

college dat het bestuurlijk-politiek primaat heeft. Deze groep van ambtenaren, zouden, voor zover dit nog niet het geval is, door de totstandkoming van het model 'Samen en toch apart' kunnen worden aangesteld om in algemene dienst werkzaam te zijn op grond van een ruim geformuleerde functieomschrijving.

De (raads-)griffieambtenaren

Deze ambtenaren van de raadsgriffie maken deel uit van de gemeentelijke organisatie, tenzij ze gedetacheerd zijn vanuit het facilitair bedrijf. Het presidium van de gemeenteraad voert het politiek primaat over de griffie. De griffieambtenaren behoren loyaal te zijn aan het raadspresidium, dat hun opdrachtgever is. Indien de griffieambtenaren aan een gemeentelijke organisatie zijn verbonden, zijn deze rechtspositioneel ondergeschikt aan de raad.

De FB-ambtenaren: arbeidsvoorwaarden, rechtspositie en personeelsbeleid  
Voor wat betreft de rechtspositionele constructie is in het voorgaande in relatie tot het facilitair bedrijf, samenvattend een onderscheid gemaakt tussen drie soorten ambtenaren:

1. de voor het college werkzame ambtenaren; deze behoren tot de gemeentelijke organisatie, zijn hierbij in dienst en staan onder het gezag van het college;
2. de voor de griffie werkzame ambtenaren; deze maken deel uit van de gemeentelijke organisatie, tenzij sprake is van detachering vanuit het facilitair bedrijf; zij staan onder het gezag van de raad;
3. de FB-ambtenaren die de rechtspositie behouden van hun oorspronkelijke gemeentelijke werkgever.

Voor wat betreft de rechtspositionele aspecten plaatst de werkgroep de kanttekening dat deze slechts op hoofdlijnen (globaal en summier) zijn behandeld en dat in het kader van dit rapport hierbij vooralsnog geen volledigheid is nagestreefd. Gelet op het hoofdlijnenkarakter op het punt van de rechtspositie, maakt de werkgroep daarom een voorbehoud. Er zal daarom een nadere verdieping via specialistische expertise plaatsvinden van de rechtspositionele consequenties.

Enkele aandachtspunten voor nader onderzoek zullen bijvoorbeeld zijn:

- het uitgangspunt dat de FB-ambtenaren de rechtspositie behouden van hun oorspronkelijke werkgever;
- de gevolgen van het ontstaan van mogelijke afwijkingen van gemeentelijke

rechtspositieregelingen (het eventuele probleem van de rechtspositionele diversiteit);

- de situatie van het al dan niet aangesloten zijn van de samenwerkende gemeenten
- bij de Uitwerkingsovereenkomst (UWO);
- de uitgangspunten van de regelgeving binnen de gemeentelijke sector op het gebied van de bestaande salarisstructuren en salaristabellen;
- het arbeidsvoorwaardenbudget in relatie tot de beoogde mogelijkheden van een hogere salarisinschaling van FB-ambtenaren;
- het opnieuw beschrijven en waarderen van de functie van ambtenaren die ingeschakeld worden ten behoeve van het facilitaire bedrijf;
- de wijze waarop invulling wordt gegeven aan medezeggenschapsaangelegenheden.

-

Bij de totstandkoming van de samenwerkingsstructuur via het convenant en de Regeling voor het Facilitair Bedrijf, spelen bijvoorbeeld de volgende ambtenaarrechtelijke aspecten een rol:

- de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR) die de materiële rechtspositie van gemeenteambtenaren regelt;
- de Uitwerkingsovereenkomst (UWO) die nadere uitwerkingen en aanvullingen (o.a. over secundaire arbeidsvoorwaarden) bevat van de CAR en die stringente bepalingen inhoudt op het gebied van arbeidsvoorwaardelijk overleg (niet elke gemeente is hierbij per definitie aangesloten omdat er geen verplichting tot aansluiting bij de UWO bestaat);
- het pensioenreglement van de Stichting Pensioenfonds ABP;
- het ambtelijk benoemingsbesluit, waarin bijzondere afspraken kunnen worden gemaakt die voor de werknemersrelatie van toepassing zijn;
- de Algemene wet bestuursrecht.

In art. 6 van het convenant (Bijlage I) is geregeld dat voorafgaand aan de totstandkoming van het samenwerkingsconvenant overleg plaatsvindt via de gebruikelijke ambtelijke overlegorganen. In dit geval is bijvoorbeeld de Wet op de Ondernemingsraden van toepassing.

Wél dienen deze ambtenaren, met behoud van hun oorspronkelijk gemeentelijke dienstverband, een nieuwe aanstelling te krijgen als 'ambtenaar interbestuurlijke zaken'. In dit verband wordt verwezen naar par. 4.4.3. In rechtspositioneel opzicht wordt in artikel 12 van de Regeling ambtelijke organisatie Facilitair Bedrijf verzekerd dat de rechtspositieregelingen van de samenwerkende gemeenten onverminderd

van toepassing blijven.

Voor wat betreft de inschaling van de FB-ambtenaren biedt de nadere regeling (bijlage II) in art. 11, mogelijkheden tot een hogere inschaling.

Opdrachten worden verstrekt door het management van het FB. FB-ambtenaren dienen – vanzelfsprekend - loyaal te zijn aan het FB-management. De 'positionering' van de FB-ambtenaren stelt hogere (flexibiliteits-) eisen en een groter ontwikkeld inlevingsvermogen en gevoel voor de politiek-bestuurlijke cultuur.

De rekenkamerambtenaren

Indien sprake is van een gemeentelijke rekenkamer, een gemeenschappelijke rekenkamer dan wel een rekenkamerfunctie, moet rekening worden gehouden met de bepalingen van de Gemeentewet dan wel de Wet gemeenschappelijke regelingen. In dit verband wordt korthedshalve verwezen naar par. 4.1.1 (Typen van ambtenaren, rubriek rekenkamer-ambtenaren).

#### 4.4.3. De 'FB-ambtenaren' als ambtenaren interbestuurlijke zaken

In het samenwerkingsmodel 'Samen en toch apart' is het niet uitgesloten dat ambtenaren bijvoorbeeld voor 20% voor het college werken en voor 80% voor het FB. Ook is het mogelijk dat ambtenaren van de ene samenwerkende gemeente naar de andere samenwerkende gemeente worden gedetacheerd. Er ontstaat op deze wijze een nieuw type van ambtenaar: 'de ambtenaar interbestuurlijke zaken'. Deze ambtenaar 'interbestuurlijke zaken' moet worden gezien als een moderne ontwikkelingsvariant van de nu in vele organisaties gebruikelijke aanstellingen in ambtelijke 'algemene dienst'. Dit type van ambtenaar kan op die plaats worden ingezet waar zijn deskundigheid op een bepaald moment vereist is. Dat is goed voor de organisatie: er wordt kwaliteit geleverd op de plaats waar dat nodig is. Bovendien bevordert een flexibele inzet van ambtenaren de kwaliteit van hun functioneren in het openbaar bestuur. Daarnaast kunnen ook andere positieve neveneffecten ontstaan zoals gevoelens van nieuwe uitdagingen in een structureel veranderende ambtelijke werkomgeving.

#### 4.5. Mogelijk misverstand: geen secretariemodel

De lezers moeten beseffen dat met SETA geen sprake is van een herintroductie van het secretariemodel. Het is de opstellers niet te doen om

een ouderwetse scheiding tussen politiek en bestuur, of tussen politiek, bestuur en ambtenaren. Modern bestuur is gebaat bij wisselwerking, ook met burgers en maatschappelijk middenveld. Niet voor niets is interactieve beleidsvorming als een trend naar voren gehaald. Wel pleiten we ervoor dat burgemeesters, het college van B&W en gemeenteraden duidelijk opdrachten formuleren. Hier gaat nogal eens wat mis. Over conceptopdrachten moet ook beraad mogelijk zijn met het facilitair bedrijf en ook vanuit ambtenaren zelf mogen voornemens voor beleid verwacht worden waar B&W's of raden nog niet om vroegen. Wij zijn geen voorstander van scheiding en isolement.



# Samen en toch apart

## Hoofdstuk 5



## Hoofdstuk 5 De meerwaarde van het facilitair bedrijf

### 5.1. Algemeen

Het convenant als alternatieve samenwerkingsvorm voor gemeenten, is een lichte, flexibele en transparante regeling die afspraken vastlegt over de interbestuurlijke organisatie van de facilitaire dienstverlening, daartoe aangestuurd door het facilitair bedrijf. De keuze voor deze samenwerkingsvorm biedt voor samenwerkingsgerichte gemeenten, voordelen ten opzichte van de samenwerkingsvarianten op basis van de Wgr (zie voor nadere uitwerking de kaderstellende uitgangspunten als bedoeld in artikel 1 van het convenant (Bijlage I).

### 5.2. Voor de burgers

In het verkeer tussen burgers en bestuursorganen van de overheid geldt als uitgangspunt dat de overheid er is voor de burgers. Als door het interbestuurlijk samenwerkingsmodel 'Samen en toch apart' de slagvaardigheid en de kwaliteit van de ambtelijke organisatie toenemen, zullen deze effecten leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening aan de burgers.

Ambtenaren kunnen zich specialiseren en de burger beter bedienen door zich meer naar buiten en dus op die burger te richten. Bij het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening van de burgers moet rekening worden gehouden met nieuwe wensen en ontwikkelingen, zoals een efficiëntere dienstverlening door invoering van een publieksbalie (front/backoffice) dan wel de wensen en de verlangens van de burgers om door middel van internet (besluitvormings-) producten zoals een bouwvergunning of een vrijstelling van het bestemmingsplan, respectievelijk een verlenging van het sluitingsuur of een verklaring omtrent het gedrag, aan te vragen bij het college en de burgemeester. Deze nieuwe wensen zullen ongetwijfeld leiden tot een toename van de elektronische dienstverlening en verdere ontwikkeling van het overheidsbestuur tot e-government. Dat deze ontwikkelingen op het gebied van het elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursorganen volop in gang zijn gezet, blijkt uit het Voorontwerp van wet van de 'Wet elektronisch bestuurlijk verkeer', waarover medio 2002 interdepartementaal overleg wordt gevoerd. Het ligt in het voornemen deze regeling van de digitalisering van 'het bestuurlijk verkeer' op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Het facilitair bedrijf zal vrij snel na de start van de samenwerking nieuwe specialisten kennen, die de organisatie meer klaar maken om om te gaan met nieuwe uitdagingen op het vlak van juridisering van bestuur, europeanisering van bestuur, digitalisering, dualisering, interactieve beleidsvorming, horizontalisering van bestuur (beleidsnetwerken), benchmarking, multiculturalisering van de samenleving. Om een concreet voorbeeld te geven: het aantal juristen (juridisering, kenners van Europees bestuursrecht), bestuurskundigen (vertrouwd met interactief bestuur; met politieke antenne voor de politieke opdrachtverlening) en webbeheerders moet toenemen.

In de uitwerking van het convenant wordt in de hieraan ten grondslag liggende 'Regeling ambtelijke organisatie Facilitair Bedrijf' (Bijlage II) gekozen voor bestuursopdrachten door de colleges en de gemeenteraden. Dat kan het risico met zich brengen dat de (informatie-) afstand tussen burgers wordt vergroot. Deze mogelijke ongewenste effecten moeten worden voorkomen. Het facilitair bedrijf bevat meer knowhow dan elk van de afzonderlijke gemeentelijke ambtelijke organisaties en is volgens de werkgroep beter in staat om vorm te geven aan de interactie met de samenleving.

### 5.3. Voor de bestuurders

Ons model gaat uit van 'de contracterende gemeente'. Als de raden en de colleges kwalitatief hoogwaardige contracten afsluiten met het FB, dan zullen hen betere mogelijkheden worden geboden om de afstand met de burgers te overbruggen. In tegenstelling tot de bestaande praktijken, werkt het model dus alleen als besturen heldere bestuursopdrachten formuleren. 'De contracterende gemeente' mag niet misverstaan worden; de leden van de werkgroep leveren zich niet blindelings over aan het marktdenken en new public management (de stroming die zich richt op de realisatie van meer bedrijfsmatigheid bij de overheid). De raden en de colleges zullen in hun relaties met de burgers goed moeten aangeven wat ze echt bestuurlijk tot stand willen brengen ten faveure van diezelfde burgers.

### 5.4. Voor de ambtenaren

Een voordeel van het convenantconcept 'Samen en toch apart' is voor ambtenaren gelegen in betere mogelijkheden voor specialisatie, kwaliteitsbevordering en daardoor een grotere slagvaardigheid ten faveure van de kwaliteit van producten en diensten. 'Samen en toch apart' genereert

de aandacht voor nieuwe uitdagingen voor de gemeentelijke overheid en haar ambtenaren. Door middel van een op een nieuwe leest geschoeide samenwerkingsstructuur die gebaseerd is op een interbestuurlijke werkzaamheid van ambtenaren, kan via het Facilitair Bedrijf als het ware een kenniscentrum ontstaan, van waaruit een voedingsbodem kan worden gecreëerd voor een toename van de kwaliteit van ambtelijke organisaties. Kennisoverdracht en kennisontwikkeling vanuit het regievoerende Facilitair Bedrijf krijgen eerder kansen dan bij de inschakeling van externe adviesbureaus; door inhuur van adviesbureaus kunnen immers de leermomenten ook aan de eigen organisatie verloren gaan. Ambtenaren werkzaam in een Facilitair Bedrijf vormen een constante factor in een nieuwe 'samenwerkingsomgeving' die bovendien kan leiden tot een reductie van kosten vanwege een mogelijk verminderde noodzaak tot het inschakelen van adviesbureaus. Ambtenaren kunnen vanuit pro-actief gezichtspunt bezien, sneller inspelen op bestuurlijke en maatschappelijke veranderingen in het gemeentelijke bestuursstelsel.

# Samen en toch apart

## Hoofdstuk 6



## Hoofdstuk 6 Samenvatting ‘Samen en toch apart’

Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing

### Uniformiteit

Er bestaat in Nederland één integraal en decentraal standaardmodel voor de inrichting van de bestuurlijke organisatie van gemeenten. We kennen één bestuursstelsel en één ambtelijke organisatie en bestuur voor elke afzonderlijke gemeente. Deze uniforme inrichting veroorzaakt voor zowel de grote als de kleine gemeenten problemen. De zeer grote gemeenten, meestal steden, zijn te groot en zoeken dus naar schaalverkleining door de inrichting van deelgemeenten, met een eigen apparaat en bestuur. Denk aan Amsterdam. Dat geeft een kleine noviteit in het bestel, waarvoor de Gemeentewet overigens wel een grondslag biedt. Kleine gemeenten, vaak met minder en gemiddeld wat kleinere problemen dan de grote stad, proberen hun taken te vervullen met een kleine staf van ambtenaren. Beperking in de ambitie, inhuur van externe capaciteit – onder meer op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening en bouwen - en hulpstructuren, zoals deelname aan een (gewestelijke) gemeenschappelijke regeling, moeten leiden tot probleemoplossing. Deze gemeenten krijgen minder geld per inwoner uit het Gemeentefonds dan de grote gemeenten, die onder meer een centrumfunctie vervullen. Bij tijd en wijle knelt dit bestel evenwel en ontstaat er grote druk om te komen tot herindeling of andere aanpassingen.

### Herindeling als eerste remedie in uniform bestel

Herindeling is al van oudsher in Nederland bekend, maar op argumentatieve gronden lang niet altijd overtuigend gebleken, met name niet als het erom ging en gaat grotere gemeenten nog groter te maken en een inwonergrens te bepalen waaronder geen zelfstandige gemeenten acceptabel zijn. Na forse opschaling kennen veel burgers hun bestuurders niet meer, zoekt men minder direct contact en het beleid wordt na herindeling ook niet steeds effectiever. Herindeling roept - mede daarom - steeds weer verzet en discussie op. Herindeling ‘van bovenaf’ werkt dan ook vaak niet goed meer, waardoor de keuze, ook van het kabinet Balkenende, komt te liggen op stimulering van gemeentelijke fusies van onderop, hetzij op basis van vrijwilligheid van gemeenten zelf, hetzij op grond van een voorstel van een bemiddelend of knopen doorhakend provinciebestuur. Maatwerk dus vanuit de door betrokkenen zelf ervaren noodzaak tot opschaling. De rijksoverheid zal dan herindelings onder meer toetsen op basis van specifieke criteria, zoals het in

het oog houden van de positie van centrumgemeenten ('keren gemeenten zich niet af van de stad?').

Herindeling heeft naast ontegenzeggelijke voordelen ook nadelen. Als tot herindeling wordt overgegaan, slaat de organisatie naar binnen en duurt het enige tijd voordat voordelen zichtbaar worden. Deze voordelen, als ze al zichtbaar worden, zijn vaker intern dan extern. Daarom kunnen besturen en ambtenaren zich meestal na een aantal jaren wel schikken. Ze hebben trouwens geen andere keus. Dat is echter geen argument om niet verder te zoeken naar mogelijkheden om de bestuurskracht van gemeenten, en daarmee de kwaliteit van productie te verbeteren.

Intergemeentelijke samenwerking als verlengd lokaal bestuur

Intergemeentelijke samenwerking op deelgebieden, al dan niet met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), zoals een sociale dienst of een milieudienst, is een ander middel om op te schalen, naast herindeling. Ook dit is een middel dat nuttig kan zijn maar zo gauw het in gewestelijke structuren 'politiek gezien gaat spannen' blijken de gekozen raadsleden weinig invloed te hebben op regionale samenwerkingsverbanden, blijken regio-organen machteloos en onzichtbaar, en is de corrigerende invloed van kiezers (vrijwel) afwezig. Intergemeentelijke organen kunnen niet door kiezers worden afgerekend. Hun democratische legitimatie is zeer zwak, wat vooral geen probleem is als de taak technisch is, het technisch-rationeel functioneren geen probleem is en fiasco's uitblijven. Als echter ondernemerschap gevraagd wordt en verdelingsvraagstukken aan de orde zijn, is een gewest niet altijd een aantrekkelijke 'formule'. Dat blijkt in de praktijk onder meer uit discussies over verlengd lokaal bestuur en aarzelingen om deel te nemen aan regio-organen of bevoegdheden en taken over te dragen.

Uitbreiding menukaart

Met 'Samen en toch apart' willen 'de Kornuyten' de menukaart van het openbaar bestuur verrijken met een nieuw menu. Het menu is te kiezen voor wie wil. Wie op de menukaart iets anders vindt, zoals herindeling, kan dat ook kiezen. Tegen menu's als herindeling en intergemeentelijke samenwerking als verlengd lokaal bestuur wil de werkgroep 'De Kornuyten' zich niet verzetten. Herindeling blijft 'een menu op de kaart'. Dat geldt ook voor intergemeentelijke samenwerking.

De werkgroep benadrukt echter dat er nog een andere mogelijkheid is om te komen tot grotere bestuurskracht, dus een ander menu. Dat is het model van

'Samen en toch apart' (afgekort SETA). Ze biedt dit model aan voor verdere discussie. Wellicht kan een experiment volgen. Dat model is het onderwerp van deze beschouwing.

#### Doel

Het is vooral door de positieve kanten van dit model dat de werkgroep gegrepen was, niet zozeer door verzet of kritiek op herindeling of intergemeentelijke samenwerking. De werkgroep, waarin zowel 'wetenschap' als 'praktijk' zijn vertegenwoordigd, stond trouwens los van welk belang dan ook. Ze heeft vooral een denkoefening willen plegen en het spectrum van menu's willen verruimen met een innovatie. Voor die innovatie wordt hier een krachtig pleidooi gehouden. De werkgroep zou het op prijs stellen als het hier voorgelegde alternatief op zijn minst een rol in de afwegingen speelt om de kwaliteit van bestuur te vergroten. Een interventie in lopende herindelingsdiscussies in verschillende provincies, zoals Gelderland en Limburg, wilde de werkgroep niet plegen, maar de discussies zijn haar niet ontgaan.

#### Waar gaat het bij SETA om?

Het model heet 'Samen en toch apart' (of SETA). Het model dat we voorstaan is dat van de contracterende gemeenten die het merendeel van hun ambtenaren 'poolen' in een facilitair bedrijf (ook FB). Niet het bestuur maar het ambtelijk apparaat wordt opgeschaald, en wel door 'pooling'. Het bestuur blijft 'apart' en de ambtenaren gaan 'samen', de meeste althans. Het facilitair bedrijf (een andere naam is overigens denkbaar!) voert opdrachten uit voor de burgemeester (voor wat betreft zijn specifiek taak op het gebied van orde en veiligheid), B&W's en gemeenteraden van de afzonderlijke gemeenten. B&W formuleren bestuursopdrachten, een presidium van gemeenteraden evenzeer. Zowel de burgemeester, B&W als de raad moeten wel weten wat ze willen. Daarvoor hebben B&W secretarieambtenaren nodig met sterk politiek gevoel en dat geldt evenzeer voor de griffie die de raad bijstaat (zowel de secretarieambtenaren als de griffieambtenaren behoren dus niet tot het facilitair bedrijf). Maar bestuurders veranderen soms van mening of weten niet wat ze willen of willen juist bewust vaag blijven? Dan zal het facilitair bedrijf een opdracht ontlokken of een eigen voorstel aan de opdrachtgever voorleggen (motto: is dit wat u wilt?).

#### Aanname

In deze beschouwing hebben we aangenomen dat drie gemeenten van 20.000 inwoners, met elk 100 fulltime-ambtenaren, gaan samenwerken door



oprichting van een facilitair bedrijf. Dat is dus een aanname. Het zouden er bijvoorbeeld ook vier kunnen zijn of twee. Het zou kunnen gaan om een gemeente van 30.000 inwoners en twee van 13.000 inwoners.

Enkele voordelen van 'Samen en toch apart'

1 Door middel van 'Samen en toch apart' (SETA) is sprake van een poging tot 'Leistungssteigerung'. Het aantal juridische, technologische en bestuurskundige zwakheden of fouten neemt af als het aantal juristen, ICT'ers en bestuurskundigen toeneemt. De capaciteit om de gemeente met ICT te moderniseren neemt in SETA toe. De gemeente wordt een betere werkgever met meer oog voor human resources management (goede persoon op goede plek, beter opleidingsbeleid, beter doorstroombeleid, betere salarissen voor topfuncties).

2 'Samen en toch apart' heeft bovendien het grote voordeel van behoud van democratie doordat – uitgaande van de aanname van drie samenwerkende gemeenten - een drietal gemeenteraden en B&W's blijft bestaan. Daar kan een intergemeentelijk samenwerkingsverband met een regioraad bestaande uit raadsleden – dus verlengd lokaal bestuur - niet tegenop. De kiezers hebben bij intergemeentelijke samenwerking geen mogelijkheid om af te rekenen en bij 'Samen en toch apart' behouden ze die mogelijkheid wel. Als het facilitair bedrijf de baas gaat spelen over de B & W's en de gemeenteraden, heerst de technocratie. Aangezien 'Samen en toch apart' gebaseerd is op de Wet dualisering gemeentebestuur is er geen reden voor die vrees. Drie controlerende gemeenteraden, die beschikken over controle-instrumenten – zoals een rekenkamer of enquête-instrument - , zijn krachtig genoeg.

3 'Samen en toch apart' met een facilitair bedrijf heeft als derde voordeel dat werken voor verschillende gemeentelijke opdrachtgevers kan leiden tot verschillende producten of processen (confectie) en dus maatwerk. Gemeentebesturen kunnen blijven kiezen voor eigen beleid. Dan heeft volop het politiek primaat. Ze kunnen vanuit doelmatigheidsoverwegingen beleidsinstrumenten ook de vorm harmoniseren, zoals een volledig gelijke opzet van de (product-) begroting kiezen, al of niet met kengetallen, en/of een gelijke algemene plaatselijke verordening kiezen.

4 Een aanvullend – vierde - voordeel van een facilitair bedrijf is, dat dit proces al werkende weg aangepakt kan worden, waarbij – het wordt hier herhaald – er oog kan blijven bestaan voor eigen keuzen van gemeentebesturen. Er

bestaat niet een druk zoals na gemeentelijke herindeling. Ook in dit opzicht is 'Samen en toch apart' een superieur menu.

5 Een vijfde voordeel is dat sprake is van synergie als een facilitair bedrijf gelijktijdig of achtereenvolgens een soortgelijk of zelfs (nagenoeg) gelijk product kan ontwikkelen (een begroting bijvoorbeeld). Het is het voordeel van (gedeeltelijke) herhaling. De noodzaak tot gelijkvormigheid benadrukken we hier evenwel niet. Als alle gemeenten altijd hetzelfde wilden, zouden gemeenten misschien ook kunnen fuseren.

6 Een facilitair bedrijf kan verder bijdragen aan het opvullen van beleidshiaten. Dat levert een zesde voordeel op. Waar een kleinere gemeente alleen niet aan toekomt, of de middelen niet voor heeft, kan de grotere schaal juist mogelijkheden bieden. Ook is te denken aan doorontwikkeling van beleid. Stel twee van de drie gemeenten zijn toeristische gemeenten met veel watersport. Een van de gemeenten heeft een excellent beleid, de andere niet. Zijn beide overgegaan tot oprichting van een facilitair bedrijf dan kan na enige tijd een 'upgrading' ontstaan van het beleid in de 'zwakkere' gemeente. Ook gemeenschappelijke ruimtelijke, milieu- en andere vraagstukken van deelnemende gemeenten kunnen makkelijker worden opgepakt als drie gemeenten al samenwerken in een facilitair bedrijf. Immers, de leiding van het bedrijf zal dit ontlocken of de drie colleges van B&W gaan overleggen. Dat kan ook al zonder facilitair bedrijf maar een facilitair bedrijf maakt het wel makkelijker en dwingender.

7 De Raad voor het Openbaar Bestuur bepleit in 2002 in een advies voor de minister van BZK meer organisatievergelijking van onderop met als doel te komen tot verbeteringen. Denk aan het vergelijking van afdelingen burgerzaken vanuit een kwaliteitshandvest of van sociale diensten. Door 'Samen en toch apart' is benchmarking eenvoudig te realiseren, omdat het facilitair bedrijf voor drie gemeenten (aanne) werkt. Benchmarking betekent een vergelijking tussen organisaties op het vlak van prestaties om te komen tot 'beste praktijken'. Zo kan er een zekere prikkelwerking en aanzet tot verbetering ontstaan.

8 Een achtste de voordeel is dat gemeenschappelijke (regio) vraagstukken bewust en actief in samenhang aangepakt kunnen worden, omdat het facilitair bedrijf toch al voor de gemeenten afzonderlijk werkt. In veel kleinere gemeenten is nu nauwelijks sprake van een pro-actieve regionale inbreng, maar worden slechts vergaderingen bijgewoond.

### Aansturing

Uiteraard is dit model gebaat bij goede aansturing door middel van opdrachten en afstemming en werkregulering. Als bijvoorbeeld drie gemeenten samen een facilitair bedrijf opzetten, dan moet de politieke aansturing er geen zijn van 'voor willen dringen' en 'de baas spelen'. Doet zich dat wel voor dan is het doorhakken van knopen, arbitrage en andere conflictregulering onvermijdelijk.

Het is mogelijk om – uitgaande van de Wet dualisering gemeentebestuur - een burgemeester te belasten met de coördinatie en aansturing. De burgemeester dient immers bij te dragen aan de beleidsintegratie. Denkbaar is een roulerend voorzitterschap van burgemeesters, zoals ook bij de EU een roulerend voorzitterschap voorkomt. Wat bij de EU mogelijk is, moet in SETA niet tot problemen leiden. Indien er reden voor is zou ook een wethouder de coördinatie op zich kunnen nemen.

### Juridische basis van SETA

De werkgroep heeft 'Samen en toch apart' concreet uitgewerkt. De juridische basis voor 'Samen en toch apart' wordt gevormd door een convenant en een daarmee verbonden organisatieregeling voor het facilitair bedrijf (zie bijlagen I en II). Het model voorziet in het blijven bestaan van gemeentelijke autonomie. Van bevoegdheidsoverdracht is geen sprake.

Het hier bepleite model verschilt van dat van de federatiegemeente doordat onder meer geen bevoegdheden worden overgedragen.

Gemeentebesturen die een facilitair bedrijf willen, kunnen afspraken maken over de instelling en de inrichting van een dergelijk bedrijf. Dit model mist het nadeel van herindeling, waarbij de bestuurders verder van bestuurskernen komen te staan. De bestuurders blijven herkenbaar. Omdat de kiezers hun volle recht op 'afrekenen' behouden door verkiezingen en op het uiten van voorkeuren naar raadsleden, heeft dit model 'Samen en toch apart' ook een voordeel op intergemeentelijke samenwerking in de vorm van verlengd lokaal bestuur. Het politiek primaat blijft in ons model bestaan. Het is niet zo dat besturen niets meer te zeggen hebben over het facilitair bedrijf en dat het een eigen 'koninkrijk' wordt.

### Urgentie: behoefte aan specialisten

Dit model van contracterende besturen en een facilitair bedrijf is niet alleen ingegeven door de noodzaak van een minder kwetsbare organisatie (en meer

vervangbaarheid), noch door botte bezuinigingsdrift. Een edel doelmatigheidsstreven is wel onvermijdelijk. Krimp is onvermijdelijk in geval van 'boventallige' functievervulling na samenvoeging van ambtelijke diensten uit de afzonderlijke gemeenten. Teveel nadruk op vervangbaarheid van personeel kan tot gevolg hebben dat de overcapaciteit in bepaalde organisatiedelen te groot is. Dat heeft ook een specifieke reden. Gemeenten krijgen te maken met de noodzaak van meer specialisatie door bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Vooral gemeenten met een omvang van pakweg 100 fulltime werknemers (zeg gemeenten met een omvang van 20.000 inw.) hebben niet de kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit om zich goed in te stellen op bepaalde ontwikkelingen en uitdagingen. We noemen zaken als:

- Σ de juridisering van bestuur,
- Σ de Europeanisering van bestuur,
- Σ de digitalisering van bestuur,
- Σ de noodzaak tot meer interactieve beleidsvoering bij lastige en brandende kwesties als bij voorbeeld de veiligheid in winkelcentra, de keuze van een prostitutiezone, van een locatie voor drugsbanden of van asielzoekerscentra,
- Σ de toenemende eisen van hoger opgeleide, mondige burgers,
- Σ de multiculturalisering van de samenleving (o.a. meer asielzoekers, burgers uit de EU na uitbreiding),
- Σ de kennissamenleving en de eis van levenslang leren, en dus van her-, bij- en omscholing van personeel,
- Σ de groeiende aandacht voor integriteit (denk o.a. aan de parlementaire enquête bouwnijverheid)
- Σ en de dualisering van het gemeentelijk bestuursstelsel.

Deze ontwikkelingen dwingen tot opname van onder meer juristen (i.v.m. juridisering, juridische controlling), van kenners van Europees recht en bestuur (i.v.m. aanbestedingen), van bouwers van websites en van front- & backoffices (i.v.m. digitalisering), van communicatiespecialisten en bestuurskundigen (voor interactief bestuur), van personen die de kwaliteit van dienstverlening monitoren voor opstellers van burgerjaarverslagen, van een sterke griffie die de raad ondersteunt (dualisering) en van evaluatoren (dualisering). Wil daar plaats voor zijn dan moet er elders iets ingeschikt worden. Gedeeltelijk kan natuurlijke afvloeiing tot een oplossing leiden. Ten dele gaat het overigens niet om nieuwe functies maar om anders werken

Viermaal urgentie

Op meerdere gronden is urgentie te formuleren om over te gaan op 'Samen en toch apart'. Twee gronden zijn genoemd: a omdat herindeling en verlengd

lokaal bestuur niet 'alles' is; b vanwege ontwikkelingen in bestuur en samenleving. Een andere reden is dat visitaties van gemeenten in Limburg (bestuurskrachtmonitor) uitwijzen dat gemeenten van de omvang van 100 of minder ambtenaren kwalitatief zwakten vertonen die te maken hebben met de genoemde ontwikkelingen, zoals onder meer (gebrekkige) juridische kwaliteit en (buitengewoon geringe) automatiserings- en andere ICT-know how. Het pleidooi voor een facilitair bedrijf wordt - ten vierde- ondersteund door arbeidssatisfactie - onderzoek onder ambtenaren juist uit gemeenten van zeg tussen 15.000 en 25.000 inwoners. Een vrij groot aantal ambtenaren uit dergelijke gemeenten, bijvoorbeeld uit de gemeente Nuth, ziet dat zelfstandig voortbestaan van een dergelijke gemeente in de bestaande vorm niet goed meer kan. Er is teveel aan taken en imperatieven waaraan niet beantwoord kan worden.

#### Prijkaartje

Kiezen voor het hier bepleite model is een poging een einde te maken aan de frustratie van deze ambtenaren en te komen tot een kwaliteitsimpuls. Het hier bepleite model is zelfs een zegening voor ambitieuze ambtenaren omdat ze eindelijk meer ruimte krijgen tot ontplooiing, tot het oppakken van nieuwe taken, tot een volwaardiger opleidingsbeleid en tot salarisgroei. Of het model dan uiteindelijk niet duurder kan uitpakken dan de optelsom van de salarissen van de afzonderlijke gemeenten is een vraag die een afgeleide betekenis heeft. Mocht dat daadwerkelijk het geval zijn, dan is dat de prijs die betaald wordt voor betere interne en externe ambtelijke dienstverlening.

#### Meer dan een ambtelijke oplossing

Het ambtelijk werk moet volgens de werkgroep in het belang van burgers en organisaties naar een hoger niveau. Gemeenten kunnen het zich niet meer permitteren om

Σ niks af te weten van Europese aanbestedingsregels (en dus processen aan de broek te krijgen),

Σ om niet aan normhandhaving toe te komen (na de ramp van Enschede en Volendam),

Σ om geen goed antwoord te hebben op juridisering en dus geconfronteerd te worden met vernietigde vergunningen en afgeschoten plannen (hoe leg je dat uit?),

Σ om interactieve beleidsvorming niet te organiseren waar dat wel nodig is, of om dit slordig te doen,

Σ om geen interactieve website of front- & backoffice te hebben en geen raadsinformatiesysteem (terwijl veel jeugd dag in dag uit bezig is op internet),

- Σ om de controlerende rol van de raad niet te versterken (terwijl dat eis is volgens de dualisering),
- Σ om niet in staat te zijn mee te werken aan beleidsevaluaties,
- Σ om niet te leren van onderzoek van een rekenkamer,
- Σ om te blijven roepen dat een ambtenaar niet naar een cursus mag omdat dan een dossier blijft liggen.

De structuur behoort afgeleid te zijn van de strategie

Ons doel was een constructieve handreiking te bieden vanuit het adagium 'structure follows strategy'. 'Samen en toch apart' wordt in essentie afgeleid van de gemeentelijke strategie om met ambities de samenleving van dienst te zijn. Wie niks wil verkopen, kan volstaan met een heel klein winkeltje. Wie als winkelier grotere ambities heeft, wil meer assortiment, meer omzetten en daarvoor is meer personeel met uiteenlopende bekwaamheden nodig. Zo is het ook met gemeenten die naar 'Samen en toch apart' willen.

# Samen en toch apart

## Hoofdstuk 7



## Hoofdstuk 7      Discussie over ‘Samen en toch apart’

A.F.A. Korsten, J.H.W. Notten & F.P.C.L. Tonnaer

‘Samen en toch apart’ (SETA) is in conceptvorm vanzelfsprekend gegroeid en onderwerp geweest van discussie binnen de werkgroep De Kornuyten. Het voorstel om te komen tot samenwerking tussen gemeentebesturen, die zelfstandig blijven bestaan, alsmede de oprichting van een gemeenschappelijk ambtelijk apparaat in de vorm van een facilitair bedrijf, is ook voorgelegd aan een aantal externe referenten of commentatoren (zie hoofdstuk 1 voor de namen). Hiertoe behoorden een directeur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, enkele hoogleraren met ervaring in het openbaar bestuur, twee voormalige burgemeesters, een adviseur op het gebied van overheidscommunicatie, een voormalig provinciaal griffier (oude stijl), enkele oud-gemeentesecretarissen van een grote stad, een voormalig medewerker van een kleinere gemeente, enkele oud-wethouders, een bestuurder van een Kamer van Koophandel en een oud-fractie leider in de Tweede Kamer. Voorwaar een gemengd gezelschap. Uit de commentaren is een selectie gemaakt in de vorm van een (door ons geformuleerde) vraag of opmerking. We geven hier een aantal vragen en onze antwoorden.

Enkele commentatoren geven als ze gedwongen worden tot een keuze van hun lievelings menu op de menukaart voor inrichting van het openbaar bestuur de voorkeur aan gemeentelijke herindeling. Uit de reacties kwam ook naar voren dat veel commentatoren (redelijk) enthousiast zijn over het SETA-voorstel als menu naast andere. Het is inderdaad een menu te midden van andere menu's. Ons zou verweten kunnen worden dat deze instemming deels een gevolg is van de (positieve) selectie. Dat argument is evenwel niet sterk. De meeste commentatoren zijn onafhankelijke denkers en sommigen zijn niet meer positiegebonden. De meesten redeneren dus niet vanuit een functioneel belang.

Er is niet alleen sprake van waardering voor het SETA-voorstel. Vooral degenen die werkzaam waren in grote steden of een provincie, kijken mede vanuit dat perspectief naar ‘Samen en toch apart’. Duidelijk is voor hen dat dit model geen menu is voor grootstadsbestuurders respectievelijk een oplossing voor bepaalde knelpunten van grote steden. Die mening willen we van een kanttekening voorzien. De bestuurlijke wereld bestaat niet alleen uit grote steden en provincies. Grote steden met gebrek aan woningbouwruimte of andere knelpunten, moeten zelf bezien welke oplossing ze nastreven.



Uiteraard heeft de wetgever hier een eigen verantwoordelijkheid. De werkgroep De Kornuyten heeft echter niet nagestreefd om voor alle problemen in het binnenlands bestuur tezamen een remedie te formuleren. Dat streven zou schipbreuk lijden. Er bestaat niet slechts een remedie voor alle kwalen. Het enige wat hier gedaan is, is komen met een toevoeging van een menu aan reeds bestaande en wettelijk mogelijke menu's, zoals gemeentelijke herindeling en intergemeentelijke samenwerking in de vorm van verlengd lokaal bestuur. De werkgroep wil dus andere menu's volstrekt niet van de menukaart afvoeren.

Verderop gaan we in op verschillende vragen en opmerkingen die ons over het voorstel (SETA) bereikten. Ter wille van de levendigheid hebben we gekozen voor een vraagantwoordspel.

#### Algemeen

Σ Opmerking: Veel lof voor het initiatief om vanuit gezamenlijke 'kennis en kunde' een grensverleggend discussiestuk op te stellen, waar 'traditioneel' onderzoekers zich vooral (moeten) baseren op uitspraken van anderen in het verleden. Dit in verband met de 'wetenschappelijke bewijslast'.

#### Antwoord:

De bedoeling was om een toekomstgericht ontwerp te maken en niet te komen tot beschrijving of verklaring van wat al is. Onze brochure biedt een handreiking voor toekomstig handelen.

#### Vrijwilligheid

Σ 'Samen en toch apart' (SETA) is een menu dat gemeenten vrijwillig kunnen kiezen. Dat maakt SETA waardevol, aldus een referent. De menukaart van Thorbecke (die drie hoofdmenu's gaf: rijk, provincies en gemeenten) blijkt verruimd te kunnen worden met een nieuw menu waaraan behoefte is.

#### Antwoord:

We zijn het hiermee eens. 'Samen En Toch Apart' (SETA) is een menu dat men kan kiezen. Opdringen is weinig zinvol. SETA is een menu voor wie 'er trek in heeft'.

We stappen niet in de discussie of dit menu beter is dan het menu 'gemeentelijke herindeling' of intergemeentelijke samenwerking in de vorm

van 'verlengd lokaal bestuur'. De gemeenten waarvoor dit SETA-menu zich leent, hebben vaak trouwens al een herindeling achter de rug maar zijn desalniettemin niet voldoende toegerust voor de toekomstige bediening van burgers. Aan nieuwe herindeling willen bestuurders (nog) niet denken, onder meer omdat de wonden van de 'oude operatie' nog niet helemaal geheeld zijn. Binnen de werkgroep zijn er overigens leden die gemeentelijke herindeling met creatie van deelgemeenten ook een interessant menu vinden. Maar het is nu eenmaal zo dat soms niet alles te kiezen valt.

SETA is te zien als een menu voor wie – gegeven een politieke, juridische en sociale context - gemeentelijke herindeling (fusie of herindeling met deelgemeenten) of intergemeentelijke samenwerking als verlengd lokaal bestuur geen optie is.

Σ De urgentie voor opschaling door pooling van ambtenaren is onomstreden. Ontwikkelingen als juridisering, europeanisering van bestuur, digitalisering, dualisering en horizontalisering van bestuur, alsmede interactief bestuur, nopen tot meer robuuste gemeentelijke apparaten en toetreding van specialisten. Valt die ontwikkeling nog te concretiseren met een voorbeeld?

Antwoord:

We komen in de praktijk voorstellen tegen die illustreren dat kleinere gemeenten niet meer op eigen kracht oplossingen kunnen bedenken. We noemen als eerste voorbeeld zes Friese gemeenten die hun eigen IT-afdelingen, hier en daar bestaande uit een of twee personen, samenvoegen tot een zelfstandige organisatie. ICT is volgens gemeentebestuurders van Gaasterland-Sloten, Littenseradeel, Nijefurd, Wunseradeel, Lemsterland en Bolsward essentieel geworden voor de bedrijfsvoering, en de interne en externe communicatie vereisen bovendien een hogere mate van continuïteit en kwaliteit. Kleine gemeenten met 'anderhalve systeembeheerder' zijn volgens woordvoerders uit die gemeenten te kwetsbaar om ICT integraal in te zetten. De nieuwe ICT-organisatie moet overigens 1 januari 2004 operationeel zijn.

Ook de energie om het leerplichtbeleid gestalte te geven en te controleren wordt gebundeld. Een voorbeeld van dit laatste is de uitvoering van de leerplichtregels door zgn. leerplichtambtenaren. De gemeenten Giessenlanden, Graafstroom, Gorinchem, Leerdam, Lingewaal, Nieuw-Lekkerkerk en Zederik hebben samen besloten uitvoering te geven aan de regionale uitvoering van de leerplicht door het opzetten van een gezamenlijk bureau leerplicht.

We kennen naast deze twee tal van andere voorbeelden van samenwerking tussen gemeenten. Als er zoveel ad-hoc-samenwerkingen zijn, is er reden voor bundeling van ambtelijke organisaties. Het nieuwe van SETA is dat het die samenwerking integreert, waardoor afscheid genomen wordt van al die los van elkaar staande regelingen.

Σ SETA is een niet volwaardig alternatief tegenover gemeentelijke herindeling en intergemeentelijke samenwerking in de vorm van verlengd lokaal bestuur.

Antwoord:

Tegen deze stellingname maken we bezwaar omdat gemeenten waarvoor ons model geldt vaak al heringedeeld zijn. Diverse commentatoren onderschrijven deze stelling ook niet, een enkeling wel. Ten tweede, menu's zijn vrijwel altijd ongelijksoortig.

Wat is onze verdere verdediging? SETA is een alternatief naast andere menu's; het is geen alternatief samenwerkingsmodel dat in de bestaande (Wgr-)samenwerkingsvormen vervangt. Als gemeenten voor de 'menukeuze' staan, mogen ze zelf kiezen. Wie in herindeling gelooft moet deze proberen te realiseren. Wie in samenwerking in de vorm van verlengd lokaal bestuur gelooft, moet daarvoor kiezen. Wie in SETA gelooft, kan daarvoor kiezen. SETA is bij uitstek een vrijwillig te kiezen model. SETA is bovendien een model waarbij het tekortschietend ambtelijk apparaat en een naar arbeidssatisfactie snakkend personeel als probleem gezien wordt (dat doorwerkt in de dienstverlening naar burgers), het moet niet in een politieke context worden geplaatst.

SETA dwingt overigens tot een afweging van voor- en nadelen van varianten of menu's. Herindeling in de vorm van een regionale gemeente met deelgemeenten levert een soevereiniteitsprobleem op: een beslissing over wat als taak en bevoegdheid naar de regiogemeente gaat en wat niet en dus bij de 'oude' gemeente blijft. Dergelijke herindeling kent ook voordelen: de burgers hebben twee stemmen; een voor de keuze van de gemeenteraadsleden in de eigen deelgemeenteraad, een voor de regiogemeenteraadsleden. Deze vorm van herindeling is een combinatie van groot- en kleinschaligheid met in beginsel heldere verantwoordelijkheidslijnen. Dit model werkt niet goed als er 'mist' ontstaat over wat een centrale en wat een decentrale verantwoordelijkheid is en als vraagstukken zowel een decentrale als centrale component hebben. Herindeling is ook op een andere manier mogelijk, namelijk als fusie van

enkele gemeenten zonder deelgemeenteraden. Dat geeft weer andere voor- en nadelen. Tenslotte, het verlengd lokaal bestuur (Wgr-samenwerking). Hier is democratisch legitimatie een zwak punt terwijl de transparantie naar burgers zeer zwak is. Intergemeentelijke samenwerking als verlengd lokaal bestuur is slechts een oplossing voor specifieke problemen, met weinig verdeelaspecten. Indien beleid gepolitiseerd is, is verlengd lokaal bestuur een zwak alternatief. Maar nogmaals, ook dit menu kan en zal in een bepaalde context gekozen worden. De opstellers van deze beschouwing treffen nogal eens intergemeentelijke samenwerkingsorganen aan die niet optimaal functioneren.

#### Het facilitair bedrijf

Σ De ontwerpers van het SETA-model lijken met een facilitair bedrijf een beleidsdienst te schetsen en minder een uitvoerende dienst. Is dat juist of onjuist?

Antwoord:

Inderdaad is het facilitair bedrijf zowel een organisatie die beleid ontwerpt en beleid uitvoert. De voordelen van 'Samen en toch apart' zitten niet alleen in een betere kwaliteit in de beleidsvoorbereiding maar misschien wel net zo sterk in een voordeel van opschaling in de uitvoering. In de praktijk blijkt immers vaak dat gemeenten al samenwerken bij uitvoering op het vlak van de plantsoendienst, brandweezorg, leerplichthandhaving, sociale diensten huisvuilophaal.

Σ De opstellers van 'Samen en toch apart' lijken een rationele opvatting van politiek en bestuur te hebben. Ze bepleiten het werken met bestuursopdrachten terwijl politici soms willen volstaan met een vage opdracht, met een opdracht die een compromiskarakter heeft en ook de opdracht willen vergeten als het resultaat – de uitwerking van de opdracht - tegenvalt.

Antwoord:

Inderdaad kan het werken met opdrachten een bestuurlijk fenomeen zijn dat enigszins botst met de soms chaotische politieke praktijk. Door ontwikkelingen in de tijd of een crisis kunnen opdrachten achterhaald raken. Maar daar staat tegenover dat ambtenaren niet goed kunnen werken aan onduidelijke opdrachten en B&W er geen opdracht toe moeten geven. Doen ze dat wel dan worden ambtenaren later met hoon overladen onder het

motto 'wie heeft dit bedacht?' of 'wie heeft hier opdracht voor gegeven?' of 'dit was de bedoeling niet'. Een gemeentesecretaris van een middelgrote stad heeft daar eens wat op bedacht dat ons aanspreekt: als de raad geen duidelijke opdracht wou geven, ging hij samen met een wethouder terug naar een raadscommissie en legde de leden aan de hand van een presentatie een keuze voor. Wilde de raad geen keuze maken dan weigerde hij verdere medewerking. Dat werkte daar uitstekend. De raadsleden waren toen vol begrip voor de toenmalige durfal onder de gemeentesecretarissen.

Σ Er wordt te weinig aandacht besteed aan de problematiek van de 'waan van de dag'. Kost het al moeite om een goede opdracht voor een beleidsnota te formuleren, veel tijd van bestuurders en hun organisatie wordt besteed aan incidentmanagement, klein en groot politiek leed, de pers, etc. Hoe dek je dat soort vragen af binnen SETA? Realiseer je dat een organisatie die op dit punt faalt, snel z'n krediet bij bestuurders heeft verspeeld.

Antwoord:

De referent moet niet alle problemen uit het dagelijks bestuur op het bord van de ontwerpers van 'Samen en toch apart' leggen. SETA kan bijvoorbeeld mediahypes niet voorkomen. Voor slecht functionerende burgemeesters en wethouders is SETA ook geen oplossing.

Σ Besturen geschiedt ook met delegatie en mandatering. Moet voor ongoing-concern een opdracht volgen? Slaat het werken met opdrachten niet door?

Antwoord:

Met 'Samen en apart' is op dit punt niets nieuws onder de zon. Omdat er in onze opzet geen sprake is van bevoegdheidsoverdracht, is delegatie in dit model niet aan de orde. Mandaat kan wel aan de orde zijn op eenzelfde wijze als bij 'gewone' organisaties geschiedt. Gelet op de schaalvergroting van de organisatie zal naar verwachting eerder van de mandaatvorm gebruik worden gemaakt, maar dat bepalen de samenwerkende gemeentebesturen in ons model elk voor zich. Zeker als het de reguliere standaardtaken betreft waar weinig of geen bestuurlijke keuzen aan de orde zijn, of algemene beleidslijnen daarvoor zijn uitgezet, kan sprake zijn van mandatering aan de uitvoeringsorganisatie zoals dat in de gebruikelijke organisaties ook het geval is.

De burgers

Σ Het gaat in het openbaar bestuur vooral om de burgers. 'Samen en toch apart' impliceert dat de condities voor goede productontwikkeling voor burgers verbeteren en betere dienstverlening volgt. Dat lezen we terecht?

Antwoord:

Dat is inderdaad juist. Het gaat om betere producten en diensten voor burgers. Daarop is SETA gericht.

Σ SETA is positief want er bestaat inderdaad in de praktijk een volop gebleken behoefte aan meer expertise in ambtelijke apparaten om zo kwalitatief betere producten en diensten te leveren aan burgers.

Antwoord:

Dit is juist. Deze lezer staat in de praktijk.

Σ SETA maakt het eenvoudiger mogelijk om tot besluiten te komen voor drie gemeenten op terreinen waar de burgers mee gediend zijn.

Antwoord:

Als drie gemeenten samenwerken in SETA-verband moeten drie burgemeesters komen met een burgerjaarverslag over klachten, participatie en dienstverlening aan burgers. De opzet en aanpak daarvan zou voor elke gemeente gelijk kunnen zijn. Hiermee wordt voorkomen dat elke burgemeester zelf het wiel opnieuw gaat uitvinden. Wellicht dat de oplossing beter is dan het besluit van elke burgemeester afzonderlijk.

Σ Als SETA gericht is op sneller helpen van burgers, dan is het toch niet raadzaam dat bijvoorbeeld drie gemeenten van elk 50.000 inwoners dit model kiezen? SETA is niks voor groot met groot?

Antwoord:

Het model is in principe niet gebonden aan de gemeentegrootte of de grootte van een ambtelijk apparaat. Maar het is inderdaad zo dat naarmate een gemeente groter is, er zekere ondoelmatigheid in het gemeentelijk handelen sluipt. De snelheid van vergunningverlening neemt in steden van 150.000 inwoners of meer, vanwege de grootte van het apparaat, ver doorgevoerde arbeidsverdeling en fragmentatie, af (zie ook het tijdschrift Openbaar Bestuur, 2002, nr. 10, pp. 2-7). Derhalve is het niet direct een model van drie gemeenten met elk een grootte van 50.000 inwoners, met elk

ongeveer 450 werknemers. Maar de keuze is vrijwillig. Bovendien zijn grotere ambtelijke apparaten al in staat een goed antwoord te bieden op uitdagingen zoals onder meer juridisering, europeanisering, digitalisering.

Naar binnen gekeerdheid

Σ Bestaat niet het gevaar dat SETA 'naar binnen' slaat, waardoor de manier verandert waarop gemeenteraden, B&W's en een facilitair bedrijf het spel spelen en de burgers hier niets mee opschieten? Referenten zijn hiervoor niet bang maar deze opmerking valt wel vaak te beluisteren bij veranderingen van het decentrale bestuursstelsel zoals de dualisering van het gemeentebestuur. De burger zou er niet mee opschieten.

Antwoord:

De bedoeling van SETA is dat het primair een burgergericht model is. De essentie is dat het gemeentebestuur slagvaardiger wordt en dus burgers sneller en beter antwoord krijgen, de planontwikkeling sneller geschiedt (waardoor burgers sneller kunnen bouwen), de besluiten minder aanvechtbaar zijn, de moderne manieren van communicatie hun intrede doen (er dus beter gepraat wordt met burgers), de dossiers niet blijven liggen en die zaken aangepakt kunnen worden die traditioneel in een kleinere gemeente niet aan de orde zijn (bijvoorbeeld de handhaving van regels en een beter opleidingsbeleid).

De kwaliteitssprong moet op de volgende manieren meetbaar zijn:

1 het burgeronderzoek moet opleveren dat burgers gemiddeld tevredener zijn over dienstverlening (in hun verschillende rollen, zoals afhaler van een paspoort, aanmelder van een geboorte, uitkeringsgerechtigde, enz.);

2 de dienstverlening moet meetbaar verbeteren uitgaande van een kwaliteitshandvest (dat maatstaven bevat voor een gemiddelde beantwoordingstermijn van brieven, enz.);

3 het gezag van de overheid in de ogen van burgers moet toenemen (wat kan blijken uit de inhoud van communicatie met burgers; en uit afnemende klachten);

4 de ambtenaren moeten een grotere arbeidssatisfactie kennen;

5 de gemeenten moeten positiever samenwerken, en dus proactiever, met andere gemeenten die niet samenwerking in SETA.

Van deze punten hebben er drie betrekking op burgers.

Meer voordelen

Σ SETA heeft voordelen. Er is een voordeel dat nog ontbreekt: als drie gemeenten niet voor SETA kiezen maar proberen de burgers beter te bedienen door externe inhuur, bouwt de organisatie intern geen leermomenten in. Bij SETA juist wel.

Antwoord:

Daarmee zijn wij het in principe eens, zij het dat enkele kanttekeningen moeten worden gemaakt. Zo kan bij intensieve samenwerking met een externe adviseur van diens kennis ook geleerd worden en is het soms zaak die kennis aldus te verwerven. In feite betekent het inhuren van externe adviseurs het 'plukken' van hun kennis ten eigen nutte. Ook bij SETA kan er de behoefte zijn om externe adviseurs in te schakelen, bijvoorbeeld bij een (tijdelijk) capaciteitstekort in kwalitatieve of kwantitatieve zin. Zeker bij die (vooral kleinere) organisaties die ervoor kiezen op een flexibele manier om te gaan met de capaciteit, kan externe inhuur de mogelijkheid bieden om op afroep in extra capaciteit te voorzien. Evenals dat bij afzonderlijke gemeenten het geval is, kan die behoefte zich ook bij SETA voordoen. Wel zal die behoefte, gelet op de bundeling van ambtelijke capaciteit, wellicht geringer zijn. Voor verkettering van adviseurs is dan ook geen reden.

De voordelen van SETA zijn evident. Te denken is aan: 1 het democratisch bestuur blijft behouden; 2 de burgers zijn gediend met een hoogwaardiger ambtelijk apparaat met meer specialisten dan in de oude situatie; 3 de ambtenaren hebben meer ontplooiingsmogelijkheden in een facilitair bedrijf; 4 er is doelmatigheidsvoordeel te behalen als drie begrotingen opgesteld moeten worden (aannemend dat drie gemeenten samenwerken in SETA) of drie keer een verordening op de openbaarheid van bestuur moet worden ontworpen of drie keer een minderhedennota moet worden geconcipeerd; 5 op sommige gebieden is harmonisatie mogelijk doordat colleges bij nader inzien besluiten om tot eenzelfde bestuur over te gaan.

Visionaire bestuurders gevraagd

Σ Het menu is te tolerant voor weinig visionaire bestuurders van kleinere gemeenten? Voor het menu bestaat een nog grotere urgentie dan de rapporteurs aangeven. Niet alleen de ambtelijke capaciteit is gebrekkig in gemeenten van pakweg 20.000 inwoners, zo formuleert een referent, waardoor een facilitair bedrijf nodig is dat meer specialisten telt, maar bestuurders moeten ook beter een strategische agenda formuleren. Samenwerkende ambtelijke apparaten moeten bestuurders helpen en



uitdagen om te komen tot grotere slagvaardigheid en meer visie dan thans het geval is.

Antwoord:

Het model is niet te tolerant voor weinig visionaire bestuurders omdat het versterkte facilitair bedrijf juist een impuls aan de ambitie kan geven, waarmee burgers gediend zijn.

Een gemeentebestuur dat bestuurskracht toont, moet inderdaad onder meer beschikken over een strategische visie op de ontwikkeling van de gemeente op langere termijn, over organisatievermogen om de visie te vertalen in operationele planning (en dus in personele, financiële en andere middelen), en slagvaardigheid aan de dag leggen. Gebrek aan visie en slagvaardigheid leidt tot ondermaatse bestuurskracht. Een gemeentebestuur met een klein ambtelijk apparaat beschikt vaak niet over slagvaardigheid, nog afgezien ervan dat deze gemeenten in de toekomst voor nieuwe uitdagingen komen te staan (zoals onder meer digitalisering, meer interactief bestuur, juridisering van bestuur, europeanisering) en daarvoor de capaciteit missen. Wordt nu het apparaat vergroot in de vorm van een facilitair bedrijf dan bestaat het gevaar dat dit – inderdaad - leidt tot verdoezeling van gebrek aan visie. Met andere woorden, als drie gemeenten met een apparaat van 100 werknemers als gemeentebesturen blijven bestaan maar hun apparaten grotendeels samenvoegen tot een facilitair bedrijf, ontstaat het gevaar dat de besturen niet meekunnen en geen visie durven formuleren. Ze groeien niet mee met zich ontwikkelend ambtelijk apparaat. Dat is natuurlijk ongewenst.

Is er hier en daar gebrek aan visie? Materiaal om deze stelling van gebrekkigheid te ondersteunen is te vinden in de bestuurskrachtmonitors van verschillende gemeenten in Limburg met de omvang tussen 10.000 en 25.000 inwoners. Het ging hier om een vorm van visitatie. Diverse gemeentebesturen hadden en hebben volgens de visitatiecommissie te maken met een beperkt strategisch vermogen in bestuurlijk opzicht. Volgens sommigen ligt de oorzaak hiervoor bij politieke partijen en fracties die teveel interesse hebben voor de korte termijn, voor aankloppende burgers en voor 'klein menselijk leed' en niet voor de grote koers naar de ontwikkeling van een gemeenten over twintig jaar. In de discussie over 'Samen en toch apart' is daarom wel naar voren gekomen dat het bestuur in dit keuzemenu moet meegroeien. Een goede dialoog tussen bestuur en ambtenaren van het facilitair bedrijf kan visieontwikkeling en slagvaardigheid niet garanderen maar wel bevorderen. Conclusie: waar na pooling het facilitair bedrijf aan kracht wint, kan de

bestuurlijke ambitie toenemen en is dat zelfs hier en daar nodig.

Lokale kennis en locatie

Σ Gaat het SETA-model niet voorbij aan het feit dat gedetailleerde kennis en kunde van de specifiek lokale situatie in het ambtelijk apparaat van grote waarde is?

Antwoord:

De referent heeft niet goed gelezen. De kennis van de lokale situatie blijft volstrekt behouden in 'Samen en toch apart' want met de samenvoeging van ambtelijke apparaten verdwijnt geen lokale kennis. De gemeentebesturen en raden blijven juist dicht bij de burgers bestaan, de ambtenaren zullen veelal in de gemeente woonachtig zijn en blijven en de capaciteit voor dorps- en wijkgericht werken (interactieve beleidsvoering) wordt nota bene versterkt.

Σ Verdient unielocatie van alle ambtenaren toch niet de voorkeur? In deze publicatie wordt gezegd dat unielocatie niet per se nodig is.

Antwoord:

Dit is eigenlijk een technische uitvoeringskwestie en geen principieel punt in relatie tot SETA. We geven hier desalniettemin een paar argumenten pro en contra.

Een werklocatie voor alle ambtenaren is om verschillende redenen niet (echt) nodig. Ten eerste, organisatiegrenzen worden tegenwoordig gerelativeerd omdat nieuwe informatie- en communicatietechnologie veel mogelijkheden van 'nabijheid' tussen ambtenaren biedt. Veel communicatie kan via nieuwe ICT lopen. Ten tweede, de Tweede Kamer is gescheiden van de locatie van de departementen en het kabinet, en dus kunnen gemeenteraden denkbeeldig over een eigen vergaderlokaal op een eigen locatie beschikken. De Tweede Kamer klaagt hierover niet. Ten derde, als drie gemeenten een facilitair bedrijf oprichten dat op één plek gelokaliseerd is, dan ontstaat het gevaar van afnemende dienstverlening naar de burgers. De bereikbaarheid van een facilitair bedrijf voor burgers kan dalen, wat vooral voor minder mobiele burgers nadelig is.

Wat zou de tegenargumentatie zijn (dus de argumentatie pro unielocatie)? Secretarieambtenaren doen werk voor B&W's, griffieambtenaren voor gemeenteraden. Beide categorieën ambtenaren behoren niet tot het facilitair

bedrijf. Dreigt hier een secretarie-effect? In de het begin van de jaren negentig hebben veel gemeenten daartegen geageerd; het secretariemodel is afgeschaft. In SETA kan opnieuw een secretarie-effect optreden in de zin dat deze ambtenaren zich loswerken van het ambtelijk apparaat. Dat kan versterkt worden als dislocatie optreedt en het facilitair bedrijf dus gescheiden is van de locatie van de secretarie- en griffieambtenaren. Toe te voegen is dat dislocatie coördinatie iets lastiger maakt als de secretarie- en griffieambtenaren van drie gemeenten (een aanname) op drie plekken gehuisvest zijn.

#### Bazen en wisselwerking

Σ Werken voor verschillende politieke bazen lijkt erg moeilijk. Eens in de vier jaar een andere politieke baas blijkt voor veel werknemers al lastig. Hoe zit dit: worden medewerkers van een facilitair bedrijf niet overvraagd?

#### Antwoord:

Het SETA-model impliceert inderdaad griffie- en secretarieambtenaren met een hoog ontwikkeld politiek gevoel die goed in staat zijn om opdrachten te formuleren. Ook ambtenaren die behoren tot een facilitair bedrijf moeten goed politiek gevoel hebben en het primaat van de politiek erkennen. Door goed interfacemanagement moeten verbindingen gelegd worden tussen ambtenaren en ambtenaren en tussen B&W's en FB en tussen raden en FB. Dit dienen van meerdere 'bazen' hoeft dus geen knelpunt te zijn. Externe adviseurs dienen nog wel meer opdrachtgevers.

Σ Het werken met opdrachten door bestuur is vereist, maar het facilitair bedrijf is toch geen volgzone 'black box'? Thans wordt toch van ambtenaren verwacht dat ze beleidsvoornemens initiëren. Het SETA-voorstel lijkt wel erg op eenrichtingsverkeer van B&W of raad naar het facilitair bedrijf?

#### Antwoord:

Juist in de wisselwerking tussen bestuur en bevolking, tussen bestuur en ambtenaren, tussen raad en ambtenaren en tussen raad en B&W ontstaan vaak vruchtbare probleemstellingen en beleidsrichtingen, waarvan sommige leiden tot een opdracht.

De leiding van het facilitair bedrijf wordt machtig?

Σ Ontdemocratisering dreigt want de leiding van het facilitair bedrijf wordt

machtig. Technocratie in plaats van democratie.

Antwoord:

Deze kritiek begrijpen wij niet goed. Als drie gemeenten van 20.000 inwoners drie apparaten van elk 100 werknemers bij elkaar voegen ontstaat een ambtelijk apparaat van 300 werknemers. Hier tegenover staan drie colleges van B&W en drie gemeenteraden. Het moet niet moeilijk zijn voor B&W's om greep op het apparaat te houden want het is en blijft een klein apparaat. Zelfs als drie gemeenten met apparaten van 600 werknemers samenvoegen gaat het, als krimp uitblijft, om niet meer dan 1800 werknemers. Een ambtelijk apparaat van een dergelijke grootte staat zelfs in geen verhouding tot het apparaat van steden als Utrecht, Den Haag, Rotterdam of Amsterdam. De gemeente Rotterdam kent in totaal om en nabij 10.000 werknemers. Als er al een gevaar van ambtelijke macht en technocratische dominantie dreigt betreft het grote steden. Overigens achten wij een sterkere organisatie, zeker in die gemeenten die zonder SETA kwetsbaar zijn waar het betreft een geringe ambtelijke capaciteit, juist een versterking van de democratie omdat bestuurders de steun krijgen van een (ver)sterk(t)e ambtelijke organisatie en de burgers dus beter op hun wenken kunnen bedienen.

Σ Willen colleges komen tot politiek relevante opdrachten en tegenwicht tegen het facilitair bedrijf dan is een aantal ambtenaren dat aan de kant van het college staat en een sterk gevoel voor politieke wenselijkheden en prioriteiten heeft noodzakelijk. Dat moet nog eens gemarkeerd worden.

Antwoord:

Met deze opmerking stemmen we in.

Aansturing

Σ Er komen 'Hoekse en Kabeljauwse twisten' door de discussie tussen B&W's en gemeenteraden rond aansturing.

Antwoord:

De werkgroep heeft drie tegenwerpingen. Ten eerste acht zij de sturingsvragen voor drie gemeenten van niet meer 20.000 inwoners met een facilitair bedrijf van 500 werknemers niet groter, eerder kleiner dan die van een grotere gemeente met een omvang van pakweg 100.000 inwoners en een apparaat van 1300 werknemers (zie ook het artikel 'Groot zijn is ook niet

alles', in: Openbaar Bestuur, 2002, nr. 10).

Ten tweede, wie opmerkt dat 'Samen en toch apart' aansturingvragen met zich brengt, moet weten dat die niet specifiek zijn voor dit model. In grote en ook kleinere gemeenten doen zich elke dag en vrijwel elke minuut sturingsvragen binnen de organisatie voor. Zij die zelfs hard roepen over (aan)sturing, blijken in de praktijk soms met 'losse handen' te fietsen. Ze ontkennen de sturingsvragen en geven zelf geen sturing.

De derde tegenwerping houdt in dat denken in termen van problemen met aansturing lijkt uit te gaan van een hiërarchisch bestuursmodel. In de praktijk is hiervan geen sprake. Het overzicht van bestuurders is beperkt en ook hun 'span of control'. Gemandateerde ambtenaren besturen ook. Veel besluiten komen bovendien tot stand in beleidsnetwerken, waarbij van elkaar afhankelijke overheden, semi-overheden en overige actoren het eens moet worden maar geen enkele actor alleen de wil kan doorzetten. Hiërarchisch denken is dus verouderd.

SETA is een structuur waarbinnen, ondanks de gegeven argumenten, eenduidige politieke aansturing wenselijk en mogelijk is door een persoon hiermee te belasten die als coördinator met interventiebevoegdheid optreedt ten opzichte van de B&W's. Hierbij is te denken aan de figuur van het coördinerend voorzitterschap bij de EU, waarbij bij toerbeurt een burgemeester aangewezen wordt. De burgemeester heeft in de Gemeentewet de taak om de beleidsintegratie te bewaken en bevorderen. Bij voorkeur hebben alle drie de burgemeesters dan ook de portefeuille Personeel en Organisatie.

Uiteraard is het mogelijk om ook een wethouder te belasten met de coördinatie. En wethouders te laten rouleren.

In de praktijk blijft sprake van mensenwerk. SETA is een geschikt model als er van onderop en dus bij ambtenaren, raden en B&W's vertrouwen bestaat dat samenwerking in de vorm van SETA helpt en dat SETA een win-winmodel oplevert. Wie in de voordelen van SETA gelooft, bereikt ook voordelen. Wie geen vertrouwen heeft in goede verhoudingen tussen B&W's en raden, en in mogelijkheden tot adequate aansturing moet dit model niet kiezen, maar wordt ook bij het gebruik van andere samenwerkingsvormen geconfronteerd met coördinatieproblemen.

Het is overigens verstandig om te bezien hoe arbitrage mogelijk is en conflictbeslechting.

Σ Zou het niet ook kunnen dat de B&W's samen gaan in één college, terwijl je de verschillende gemeenteraden laat bestaan? Dat zou een oplossing kunnen zijn voor het aansturingvraagstuk.

Antwoord:

Hier zijn twee denkrichtingen mogelijk: de pragmatische en de juridische. De opstellers van SETA zijn er pragmatisch van uitgegaan dat de B&W's regelmatig onderling overleggen, een coördinator-burgemeester aanwijzen en zoveel mogelijk waar dat kan tot eenheid van aansturing komen. Daarbij is te verdisconteren dat ingevolge de Wet dualisering gemeentebestuur de burgemeester een versterkte positie kreeg op het vlak van beleidsintegratie. Met de mogelijkheid dat een of meer wethouders (van buiten de raad) zowel wethouder is in gemeente a, b en c en een burgemeester eveneens is echter geen rekening gehouden, hoewel de mogelijkheden hiervoor niet geheel zijn uitgesloten.

Het is in de praktijk vanzelfsprekend mogelijk dat B&W's met zekere regelmaat een grote overlegvergadering houden over gemeenschappelijke vraagstukken, over productharmonisatie, over de werkafstemming en prioriteiten in werk dat het facilitair bedrijf aanpakt. B&W's kunnen, in overleg met raden, een college van coördinerend burgemeesters aanwijzen om de procesvoortgang van het facilitair bedrijf te bewaken. Ook is het mogelijk gezamenlijk algemene beleidslijnen te ontwikkelen ten behoeve van het facilitaire bedrijf, waarbij de B&W's meer op afstand kunnen sturen en zich alleen als het bijzondere projecten betreft of specifieke beleidsaangelegenheden direct inlaten met de aansturing van het facilitaire bedrijf.

De meer juridisch entree is er een waarbij de Gemeentewet wordt aangepast. Wij achten dergelijke ingrijpende voorstellen voor verandering van de gemeentelijke organisatie buiten het bestek liggen van ons onderzoek.  
De aanloop naar een facilitair bedrijf

Σ De startsituatie en de aanloop naar een facilitair bedrijf lijkt spannend. Vinden gemeentebesturen het goed als hun goudhaantjes voortaan voor alle SETA-deelnemers gaan werken? Kan een bestuur van gemeente a, dat ooit een kwaliteitsimpuls gaf aan haar afdeling milieu, het aanvaarden dat de

knowhow nu ook ten goede komt aan gemeente b en c en dat de aandacht versnipperd wordt over meerdere afnemers van producten van het facilitair bedrijf? De ene gemeente heeft in het verleden meer geïnvesteerd in personeel (functiewaardering, opleidingsbeleid, etc.) dan andere. Moet dat verrekend worden?

Antwoord:

In het model is ervan uitgegaan dat de voordelen van oude investeringen van gemeente a ook voor gemeente b en c gelden maar tevens dat dit geldt voor wat b en c deed. Partners profiteren van elkaar en 'erven' elkaars zwakten. Het is in de kern zo dat gemeenten die overgaan tot SETA alle voordeel hebben van de modelkeuze. Immers, alle gemeenten schieten te kort als het gaat om inspelen op onder meer juridisering, europeanisering van bestuur, multiculturalisering, interactief bestuur en digitalisering. Kortom, van verrekening van kwaliteitsimpulsen in het verleden kan sprake zijn als partijen dat willen, maar over het algemeen is er weinig tot geen reden voor.

Typen producten van het facilitair bedrijf, winkelnering en verrekening

Σ Kan het facilitair bedrijf werken met verplichte pakketten producten of diensten die elke gemeente moet afnemen en facultatieve delen erbovenop? Hier ligt een verdere vernieuwingsmogelijkheid binnen 'Samen en toch apart'.

Antwoord:

We kennen een voorbeeld van een GGD Oostelijk Zuid-Limburg die zich zo opstelt naar afnemende gemeenten en ook normbedragen in termen van prijzen hanteert bij afname. Een analogie is denkbaar. Dat kan alleen als sprake is van duidelijk identificeerbare producten of diensten, of de gemeentelijke taak deels in medebewind is omschreven en gemeenten behoefte hebben aan spontane harmonisatie van onderop.

Σ Is binnen SETA sprake van gedwongen winkelnering van de drie B&W's en gemeenteraad?

Antwoord:

Dat is een uitwerkingsvraagstuk. De opstellers van het model zijn uitgegaan van gedwongen winkelnering. Voorstelbaar is dat op dit punt een protocol wordt opgesteld over de wijze van omgaan met uitbesteding en inhuur/inkoop op het vlak van materialen en bijstand van dienstverleners, zoals juridische adviseurs, organisatieadviseurs, interim-managers. Op basis

van dit protocol kan het overleg tussen de bestuurders en de ambtelijke leiding plaatsvinden.

Σ Hoe verreken je achteraf de kosten van het apparaat? Ga je uit van een bedrag per inwoner met een correctie via bijvoorbeeld tijdschrijven? Het werken met opdrachten en tijdschrijven roept administratieve kosten op, die gemeenten op zich over het algemeen niet gewend zijn.

Antwoord:

Het is niet de bedoeling dat SETA ongewenste neveneffecten heeft. De ervaringen met tijdschrijven zijn niet overal positief.

Over de verrekening doen we hier verder geen uitspraken. Dat is een kwestie van uitwerking. Er zijn diverse modellen denkbaar, van urenverantwoording, inwonerverrekening tot kostendeling op basis van het aantal deelnemende gemeente

Σ Het komt momenteel voor dat een grotere gemeenten diensten verleent aan omliggende gemeenten, zoals op het gebied van huisvuilophaal of milieubeleid. Zo is het denkbaar dat een van de drie gemeenten verder was in het verleden dan de andere die binnen SETA willen werken en over een facilitair bedrijf willen beschikken. Zou de voorligger niet de expertise kunnen blijven inbrengen, waardoor sterkten behouden blijven?

Antwoord:

Het is inderdaad binnen SETA goed mogelijk om bij de bestuurlijke coördinatie rekening te houden met de doorlichting van de kwaliteit van bestaand beleid en sterkten te benutten. Ook los van SETA zouden gemeenten dat kunnen maar SETA brengt bestuurders rond de tafel waardoor zo'n voornemen natuurlijker 'landt'.

Het menu in vergelijking met andere menu's

Σ Enkele jaren terug bepleitte een directeur van de VNG dat de minimumgrootte van alle gemeenten in Nederland 40.000 inwoners moest zijn. Gemeenten moesten een ambtelijk apparaat hebben dat daarbij past. Is dat niet beter dan SETA?

Antwoord:

Opeenvolgende kabinetten hebben dat voorstel niet overgenomen. Er wordt



tegenwoordig anders gedacht over herindeling. In een klap opschalen naar 40.000 inwoners is er niet meer bij. Met SETA willen we niet treden in een discussie om over een confectieoplossing in heel Nederland. SETA is een menu voor wie het wil kiezen.

Σ Houden de auteurs wel voldoende in het oog dat er ook geslaagde herindeling bestaat?

Antwoord:

SETA is een vrijwillige keuze voor gemeenten die dit model wensen. Het is een menu dat men kan kiezen. Wie er niet in gelooft, moet dit model niet kiezen. SETA is mogelijk als gemeenten er vrijwillig toe overgaan. Herindeling is een ander menu. Wie tot herindeling wenst over te gaan, moet dat niet laten.

SETA heeft wél voordelen op gemeentelijke herindeling. Herindeling wordt soms verkocht onder het motto: het verlies aan democratische legitimiteit als gevolg van een verkleining van het aantal volksvertegenwoordigers en een grotere afstand tussen bestuurders en bestuurden wordt gecompenseerd door bestuurlijke vernieuwing, bijvoorbeeld in de vorm van oprichting van dorps- en wijkraden of (meer) interactief bestuur. In de praktijk blijkt daar lang niet altijd gevolg aan te worden gegeven. Dorps- en wijkraden hebben amper taken en vrijwel geen bevoegdheden. De animo hiervoor is vaak gering.

Er bestaan vermoedelijk gerealiseerde herindelingen waarbij de beoogde effecten ook optreden. Maar of dat zo is, is hier niet van belang.

Het domein van SETA

Σ Dreigt niet het gevaar dat wel heel erg kleine gemeenten besluiten tot SETA waardoor de echte voordelen nog niet bereikt worden? Zou herindeling voor echt kleine gemeenten niet veel beter zijn?

Antwoord:

Op zich is de samenwerking volgens 'Samen en toch apart' waar herindeling wellicht beter is, geen bezwaar of tekort van het SETA-model maar slechts van een gebrekkige afweging van bestuurders. Neem drie gemeenten van elk 2.000 inwoners met een ambtelijk apparaat van 20 werknemers inclusief plantsoendienst. Het samenvoegen hiervan leidt tot een totaalapparaat, afgezien van krimp, van zeg 60 werknemers. Dat is nog een heel beperkte omvang die noopt tot een 'aanvullende' intergemeentelijke samenwerking in

de vorm van een sociale dienst en andere diensten. Ook een dergelijke apparaat van 60 werknemers heeft niet voldoende kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit in huis om een antwoord te geven op ontwikkelingen zoals juridisering, europeanisering van bestuur, digitalisering, multiculturalisering, interactief bestuur, stijgende maatschappelijke eisen, life long learning. Dan is de financiële capaciteit nog onvoldoende om voldoende juristen te hebben (antwoord op juridisering), ambtenaren met kennis van Europees recht (aanbestedingen), ICT-specialisten in verband met de bouw van een interactieve website en front office & back offices. De praktijk wijst dit uit. Bestuurders van heel kleine gemeenten doen er goed aan af te wegen of herindeling beter is of intergemeentelijke samenwerking in de vorm van verlengd lokaal bestuur. Punt van overweging zou ook kunnen zijn om met meer gemeenten samen te werken dan bij een fusie zouden worden betrokken, of samenwerking te zoeken in de vorm van een facilitair bedrijf, samen met de centrumgemeente.

Σ Is SETA wel een oplossing voor grote steden met knelpunten in de sfeer van ruimtelijke ordening, bedrijventerreinen, infrastructuur?

Antwoord:

Mogelijk niet. Wij denken dat SETA meer geschikt is voor kleinere gemeenten dan voor grote. Maar let wel: ons model is opgezet als nieuw menu naast andere, en het is vrijwillig te kiezen. Wij stellen niet voor om menu's van de menukaart af te voeren. Wij bepleiten hier niet het einde van gemeentelijke herindeling. Wij wijzen er wel op dat SETA een oplossing zou kunnen bieden voor de agglomeratieproblematiek waarbij, in plaats van gemeentelijke schaalvergroting die vaak wordt gezien als annexatie, ambtenaren in een facilitair bedrijf samenwerken. Aldus kunnen de kleinere omliggende gemeenten profiteren van de grotere deskundigheid van 'hun grote broer' zonder de zelfstandigheid te hoeven opgeven, terwijl de centrumgemeente kan bijdragen aan versterking van het bestuur van de omliggende gemeenten.

Per geval moet bekeken worden of het gewenst is dat herindeling plaatsvindt of (opvolger van) een Kaderwetoplossing, SETA of welke andere dan ook. In beginsel staat het model toe dat drie gemeenten van 50.000 inwoners zich aaneensluiten tot een gemeente van 150.000 inwoners, met een facilitair bedrijf, als gemeentebesturen en raden dat wenselijk vinden en ook de wetgever hierin meegaat.

Σ 'Samen en toch apart' is een geschikte alternatieve samenwerkingsvorm voor gemeenten met een omvang tussen om en nabij 10.000 en 40.000 inwoners, dus met apparaten van tussen 50 en 500 werknemers per gemeente. SETA is niet geschikt voor samenvoeging van expertise van gemeenten van elk meer dan 50.000 inwoners omdat dergelijke apparaten al groot genoeg zijn en dus knowhow bezitten op het gebied van onder meer bestuursrecht, Europees recht, automatisering en informatie- en communicatietechnologie, interactief bestuur, modern personeelsbeleid (human resources management).

Antwoord:

Vermoedelijk is SETA meer geschikt voor kleinere gemeenten die energie willen bundelen en expertise wensen uit te bouwen om zo betere diensten en producten te leveren voor burgers. In dit boek wordt echter geen uitspraak gedaan over welke (kleinere of grotere) ambtelijke apparaten tekort schieten en welke wel aan de maat zijn. Een getalscriterium wordt vermeden. Het is aan gemeenten zelf om te bepalen of ze het model 'passend' vinden in hun eigen situatie, of zelfstandig willen blijven bestaan, of een herindeling wensen.

Σ De vijf Waddeneilandgemeenten hebben allemaal problemen met de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning en dienstverlening. Daarom wordt geprobeerd door onderlinge samenwerking hiervoor een oplossing te vinden, hetgeen moeilijk tot stand komt. Een extra handicap, ten opzichte van de 'normale' situatie, is dat de eilandgemeenten natuurlijk geïsoleerd liggen, zodat een 'pool van ambtenaren' een sterk virtueel karakter zou moeten krijgen. Uitgaande van behoud van de zelfstandige gemeentelijke status is een 'pool van ambtenaren' waarschijnlijk toch de beste oplossing.

Antwoord:

Voor Waddeneilanden geldt een bijzondere situatie. Overigens is het inderdaad zo dat SETA niet hoeft te impliceren dat gemeenten die in SETA samenwerken volledig aan elkaar grenzen. Nieuwe informatie- en communicatietechnologie heeft tot gevolg dat grenzen van organisaties geslecht worden. Er valt via ICT in allerlei opzichten samen te werken zonder fysieke nabijheid.

Nevenfuncties van SETA

Σ SETA is een model dat als inleiding kan dienen op latere gemeentelijke

herindeling? Het kan gezien worden als een 'doortrapt' model?

Antwoord:

Het is niet uitgesloten dat samenwerkende gemeenten die een facilitair bedrijf inrichten tot herindeling willen overgaan. Zoals het met menu's is: tijdens het eten kan men plannen maken voor andere maaltijden en andere menu's.

Het is ook mogelijk dat de wetgever in dit menu een mogelijkheid ziet tot aanpassing van de Gemeentewet. Waarom kan een college van B&W niet optreden als bestuurscollege voor drie gemeenten terwijl de gemeenteraden blijven bestaan, zo opperde een commentator? We zien dus dat dit model inspiratiebron kan zijn voor weer andere menu's.

Achterliggend bestuursmodel

Σ Welk bestuursmodel ('governance model') gaat nu schuil achter SETA? Is dat een ouderwets secretariemodel?

Antwoord:

De auteurs verwerpen de gedachte dat zij veel ophebben met het secretariemodel. Van een scheiding van politiek en bestuur, en van eilanddenken moeten wij weinig hebben.

We menen dat de concepten van dualistisch bestuur en bedrijfsmatig werken ('new public management') enige invloed gehad hebben op onze visie, maar we onderkennen ook – in navolging van allerlei kritiek - de beperkingen van dualisering en bedrijfsmatig werken. Een overheid is geen onderneming en zal het ook nooit moeten worden. Achter dualisering gaat het streven schuil naar meer levendige politiek, meer transparant bestuur en meer controle en dat is nobel streven.

Het kan wel zin hebben om ook eens met de bril van een onderneming naar gemeenten te kijken. Dat leidt om te beginnen tot een denken in termen van meer 'entrepreneurial spirit' dus van meer initiatief en benutting van expertise van het krachtige potentieel binnen de overheid, de ambtenaren. Ambtenaren zijn een krachtbron van jewelste. Hun energie en andere kwaliteiten zijn van groot belang voor dienstverlening aan burgers, maar behoeven bij tijd en wijle ook verversing en aanvulling. Wie ambtenaren erkent, zal ze niet zien als een volgzaam uitvoerende machinerie. Ze moeten

dus weerwerk bieden aan bestuurders.

Een overheid kan en moet – ten tweede - werken met bestuursopdrachten, zeker bij grotere projecten. Dat is in feite al een oud middel, dat hier en daar wat in het ongerede is geraakt maar recent weer terugkeert. Over conceptopdrachten moet ook goed overlegd worden tussen politiek, bestuur, ambtenaren en bij weerbarstige problemen ook met burgers en organisaties. Uiteraard is het van belang dat leiding gegeven wordt en verantwoording wordt afgelegd (transparant bestuur).

Een overheid kan – ten derde - ook (meer) productgericht werken en meer dienstverlenend naar burgers. Deze gedachte gaat achter de productbegroting en klantgericht werken schuil. Er bestaat derhalve een noodzaak tot responsief bestuur.

Een overheid kan – ten vierde - eveneens aan benchmarking doen, gericht op 'leren' en verbeteren. Dergelijke organisatievergelijking komt bij kleinere gemeenten nog amper voor.

Deze strevingen (klantgerichtheid, benchmarking, productbegroting) passen in bedrijfsmatig denken. Een overheid functioneert niet alleen goed als ze zich baseert op dualistisch bestuur en bedrijfsmatigheid. Gemeenten kunnen namelijk alleen weinig uitrichten. Ze zijn ook afhankelijk van andere overheden, semi-overheden, private organisaties en andere organisaties en burgers. De overheid bevindt zich in netwerken waarbinnen meer dan vroegere horizontale verhoudingen bestaan. Horizontalisering van bestuur bestaat maar wil die succesvol zijn, dan kost dat tijd en inzet. Communicatie is dus van groot belang om voorkeuren op een noemer te brengen.

Een overheid moet met de tijd mee door benutting van specialistische kennis op deelgebieden en op rigoureuze introductie van nieuwe informatie- en communicatietechnologie. Maar al die middelen, werkwijzen en geestdrift kunnen alleen maar betekenis krijgen als politieke bestuurders een visie hebben. Het is dus altijd zo dat structuren afgeleid moeten worden van strategische keuzen en denken op langere termijn. 'Samen en toch apart' krijgt eerst betekenis als bestuurders ook strategisch denken.

De stichtingsvorm versus de Wgr-constructie

Σ Is er een duidelijk verschil dan wel een voordeel is van de stichtingsvorm boven een Wgr-constructie?

Is het niet zo dat de Wgr-vorm een goede scheiding mogelijk maakt tussen het bestuur als verantwoordelijke voor het totaal van de organisatie, en de

afzonderlijke opdrachtgevende gemeenten? Heeft de Wgr immers niet tot voordeel dat bij voorbeeld bij uittreding specifieke regels over desintegratieschade gelden?

Antwoord:

De stichtingsvorm onderscheidt zich ten opzichte van de Wgr-constructie dat het oprichten van een stichting als een privaatrechtelijke rechtshandeling moet worden gekenschetst, terwijl een Wgr-constructie moet worden gekwalificeerd als een publiekrechtelijke overeenkomst. Conform de gemeentewettelijke uitgangspunten moet bij het oprichten van een stichting het openbaar belang de gekozen privaatrechtelijke constructie (de stichting) in het bijzonder rechtvaardigen als een inbreuk op het uitgangspunt van de Gemeentewet dat de colleges in beginsel gebruik moeten maken van hun publiekrechtelijke bevoegdheden. Niet zonder belang in deze bestuurlijke afweging is het oordeel over het antwoord op de vraag of de vormgeving van de privaatrechtelijke constructie in relatie tot het al dan niet democratisch functioneren van de stichting, aanvaardbaar is.

Ook het democratisch functioneren van Wgr-samenwerking bijvoorbeeld door een openbaar-lichaam-constructie is als samenwerkingsvorm aan kritiek onderhevig, hetgeen kan worden vastgesteld aan de hand van de uitkomsten van het SGB0-rapport betreffende de 'Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen' (Den Haag, december 1999, p. 32). Betwijfeld moet worden of de gemeenteraden op grond van hun kaderstellende en controlerende taakstelling op grond van de Wet dualisering gemeente-bestuur, voldoende praktische instrumenten in handen hebben voor een democratische controle op de uitvoering van gemeenschappelijke regelingen. Gebleken is immers dat juist de scheiding tussen het bestuur van de samenwerkingsverbanden en de deelnemende gemeenten aan die samenwerkingsverbanden tot ongewenste effecten hebben geleid op het gebied van het democratisch functioneren van Wgr-organen en de uitoefening van een adequate controle door de raden van de samenwerkende gemeenten.

De specifieke regels over 'desintegratie-schade' hebben blijkens de bestaande jurisprudentie eerder tot grote nadelen geleid dan tot voordelen. Enerzijds toont de jurisprudentie op het gebied van de zogenoemde 'uittredingsschade' dit aan, maar anderzijds blijkt ook uit de praktijk tot welke vergaande financiële consequenties gemeenschappelijke regelingen kunnen leiden voor gemeenten. De gemeenschap kan soms jarenlang worden

opgezaald met organisatorische misleunen in het kader van een Wgr-constructie.

De alternatieve samenwerkingsvorm conform de uitgangspunten van het SETA-model verdient als (publiekrechtelijke) bevoegdhedenovereenkomst daarom verre de voorkeur boven een Wgr-samenwerking. De SETA-organisatie via het facilitair bedrijf is veel transparanter dan die van een Wgr-constructie. Primair blijven alle bestuurlijke bevoegdheden in handen van de samenwerkende bestuursorganen. Ook de bestuurlijke coördinatie biedt betere perspectieven, hetgeen mede geldt voor de aansturing door het management van het facilitair bedrijf. Dit komt mede tot uitdrukking in het systeem en de structuur van het convenant die ruimte bieden voor een flexibele aanpassing van afspraken, op basis van regelmatige bestuurlijke overlegsituaties en periodieke evaluaties over de werking van het convenant. Een Wgr-samenwerking raakt veelal verstrikt in het strakke keurslijf van regels en voorschriften, met een geringe transparantie in het praktisch functioneren van de samenwerking en een problematische bestuurlijke controle.

Naschrift:

Voor inlichtingen over de inhoud van deze publicatie kunt u zich wenden tot:  
Open Universiteit Nederland, Prof. dr. A. Korsten, Postbus 2960, 6401 DL  
Heerlen,  
tel. 045 - 57 62 383 / 57 62 344 ;  
e-mail arno.korsten@ou.nl

Voor nabestellingen kunt u zich (zolang de voorraad strekt) wenden tot:  
Open Universiteit Nederland, Secretariaat Managementwetenschappen  
t.a.v mevr. N. Franssen, Postbus 2960, 6401 DL Heerlen,  
tel. 045 - 57 62 383 / 57 62 344  
e-mail: nicole.franssen@ou.nl