

## Intergemeentelijke samenwerking en de bestuurlijke verdwijnpot

Per 1 januari 2015 zullen drie decentralisaties op het sociaal domein worden doorgevoerd. Zij betreffen zorg, werk en jeugd. Onderwerpen die tot de kern behoren van de verzorgingsstaat. Opvallend is dat de term ‘verzorgingsstaat’ niet vaak terugkeert in de stukken die over de decentralisaties handelen, maar dat terzijde. Alsof overheidsbemoeienis met deze beleidsterreinen niet meer nodig zou zijn. Alsof er geen mensen zijn die – tijdelijk of permanent – minder goed voor zichzelf kunnen zorgen. Deze decentralisaties van het rijk naar de gemeenten zijn op zichzelf al een majeure operatie. Deze operatie wordt echter nog ingewikkelder omdat er een zeer forse bezuinigingsopgave aan wordt verbonden per beleidsterrein. Nu is de aanname zeker gewettigd dat de gemeenten efficiënter kunnen werken dan het rijk. Immers, de ervaring bij het decentraliseren van de Wet voorzieningen gehandicapten heeft ons dat geleerd. Maar deze bezuinigingen zijn zo omvangrijk, dat snijden in het voorzieningenpakket onvermijdelijk zal zijn. Dat is de eerste complicerende factor bij deze aanstaande decentralisaties. Maar we zijn er nog niet. De uitvoering van de taken als uitvloeisel van de decentralisaties wordt door de gemeenten weer overgedragen naar regio’s, die gaan samenwerken met marktpartijen en non-profitorganisaties. Dit is de tweede complicerende factor.

De angst is dat de democratische legitimatie van keuzen over beleid en over de verdeling van de schaarse middelen in de knel dreigt te komen, evenals de democratische controle op de uitvoering. Wat zijn de mogelijkheden om die dreigende bestuurlijke verdwijnpot te dichten? Wat heeft een raadslid nodig om in die context zijn of haar werk goed te kunnen doen en welke professionele ondersteuning is daarvoor nodig?

### Een kans in plaats van een bedreiging

Van James Baldwin is de volgende uitspraak bekend: *‘There is never time in the future in which we will work out our salvation. The challenge is in the moment; the time is always now.’* Heel vrij vertaald kun je zeggen: stel niet uit tot morgen, wat je nu kunt doen. Nu is het tijd grondig na te denken over het feitelijk functioneren van regionale samenwerking. En dan het liefst niet vanuit allerlei negatieve connotaties, maar met een op de toekomst gerichte positieve grondhouding. En daar is, zelfs los van de aanstaande decentralisaties, alle aanleiding voor.



Gemeenteland moet de tekenen van de tijd verstaan. Het krachtenveld is essentieel veranderd en de eisen die de inwoners aan de gemeentebestuurders stellen, zijn bepaald anders dan in de vorige eeuw en zeker anders dan in de 19e eeuw, de tijd dat Thorbecke de Gemeentewet ontwierp. Toen bestonden termen als 'regiegemeente' of 'netwerkgemeente' nog niet. In die tijd vielen gemeenschap en gemeente nog als regel samen. Als ik sommige stukken over de participatiesamenleving lees, kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat sommige beleidsmakers dat nog steeds veronderstellen. Door voortgaande gemeentelijke herindeling is echter in de meeste gemeenten geen sprake meer van het samen vallen van gemeenschap en gemeente. Toen ik in 1977 burgemeester werd, telde Nederland nog een kleine negenhonderd gemeenten. Nu is dat aantal gekrompen tot krap vierhonderd. Meer dan een halvering in ruim dertig jaar! Tegelijkertijd zien we een enorme toename van mobiliteit van alle lagen van de bevolking. In de tijd van Thorbecke waren trekschuit, paard (en wagen) en vooral de benenwagen de middelen van mobiliteit. Dat hield in dat het sociale leven zich bijna volledig afspeelde in de lokale gemeenschap, die, zoals gezegd, meestal samenviel met de gemeente.

Wie de geschiedenis van de bestuurlijke organisatie in Nederland de afgelopen decennia heeft gevolgd, zal moeten erkennen dat daar nauwelijks tot geen lijn in is te ontdekken. Ik ga alle rapporten en modellen niet vermelden, maar het is treurig te moeten constateren dat in de praktijk geen sprake is van een breed gedragen visie over de schaal waarop het openbaar bestuur zou moeten worden georganiseerd. Het huidig kabinet zette fors in met het beschrijven van een minimale schaalgrootte van honderdduizend inwoners voor gemeenten en een forse reductie van het aantal provincies. De inkt was nog niet droog of de gedachte aan een minimale schaalgrootte werd al verlaten ('het moet van onderop komen') en onlangs sneuvelde ook de fusie van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht.

Een oud gezegde luidt: 'Verwacht niet van de hemel, wat de aarde kan geven.' In dit kader kun je zeggen: 'Verwacht niet van het rijk (of de provincie), wat je zelf kunt doen.' Als we echt vinden dat de gemeente de eerste overheid is omdat die het dichtst bij de bevolking staat, dan moet je je daar ook naar gedragen. Dat gezegd zijnde, moet worden geconstateerd dat het gemeenten nogal eens aan zelfbewustheid ontbreekt. De mate van gezagsgetrouwheid richting provincie of rijk is vaak verbazingwekkend. De gemeente is, zeker met de grote decentralisaties op komst, echt aan zet. En dat geldt niet alleen voor de decentralisaties. Of je nu groot, middelgroot of klein bent, weet dat je allemaal gemeente bent. Besef goed dat het verstand van gemeentebestuurders niet altijd recht evenredig is aan de omvang van de gemeente die zij besturen. Besef evenzeer dat het niet zo is dat bestuurders van provincie of rijk het per definitie beter weten dan gemeentebestuurders. Daarom is de gemeente nu aan zet!



## De gemeente aan zet

De gemeenten worden niet alleen geconfronteerd met de grote decentralisatieoperaties. Ook niet alleen met forse bezuinigingen. Er is meer aan de hand. Veel gemeenten hebben het sowieso al moeilijk de kosten te beheersen, kosten-effectief te werken. Vooral de kosten van ICT zijn slecht te beheersen. Daarin is de gemeente overigens zeker niet uniek. We zien dat in kleinere gemeentelijke apparaten de continuïteit niet altijd gegarandeerd is, dat er veel eenmensposten zijn. Naast de continuïteit staat ook de kwaliteit van de ambtelijke organisatie onder druk. Dit constaterende, mag je van de bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijken binnen de gemeente verwachten dat zij nadenken over de vraag hoe kan worden bespaard, continuïteit kan worden gegarandeerd en kwaliteit kan worden verhoogd.

Velen denken dat fusie van gemeenten dé oplossing is voor deze problemen. Was het maar zo eenduidig. Herindeling is minstens een langdurig en vaak ook pijnlijk en emotioneel proces. Bij een overleg over samenwerking tussen gemeenten inzake de decentralisaties zei recent een bestuurder van een tien jaar geleden heringedeelde gemeente dat ze nu pas durfde te zeggen dat de herindelingspijn was geleden. Natuurlijk is herindeling een optie voor de oplossing van ten minste een deel van de hiervoor geschetste problemen. Maar het is zeker niet de enige.

Het is verstandig na te gaan of er andere oplossingen zijn. Oplossingen die vooral sneller tot zichtbaar resultaat leiden, minder ingrijpend zijn en minder frustratie geven. Vaak wordt vergeten dat inhoud altijd voor vorm gaat. Eerst de inhoud, dan de vorm. Het is dus belangrijk inhoud en vorm goed van elkaar te onderscheiden.

Echte bestendige samenwerking tussen gemeenten zal uiteindelijk naar mijn mening moeten uitgaan van gedeelde formele verantwoordelijkheid. Als die gedeelde formele verantwoordelijkheid niet belangrijk wordt gevonden, kan worden volstaan met een inkooprelatie, een convenant of ad-hocafspraken. Het instrument bij uitstek om vorm te geven aan gedeelde formele verantwoordelijkheid is de gemeenschappelijke regeling. Ja maar, dat is toch een bestuurlijke verdwijnpot als we spreken over gemeentelijke samenwerking? Het antwoord luidt: ja, maar het kan ook anders.

## De gemeenschappelijke regeling als bestuurlijke verdwijnpot

De gemeenschappelijke regeling zoals die in het algemeen is vormgegeven en in de praktijk wordt uitgevoerd, wordt, zeker door raadsleden, als regel beleefd als een ver-van-hun-bedgebeuren. Iets vaags, iets van de burgemeesters of een of meer wethouders, een enkele keer van een enkel raadslid, nogal eens geldverslindend, niet democratisch en ga zo maar door. Je mag al blij zijn als de gemeenteraad iets mag vinden van de begroting of jaarrekening van een gemeenschappelijke regeling en als daar opmerkingen over zijn, worden die



niet bepaald op prijs gesteld. Over het feitelijk functioneren van de gemeenschappelijke regeling is in de gemeenteraden zelden discussie en als die er wel is, gaat het bijna altijd over de hoogte van de gemeentelijke bijdrage. Die moet altijd omhoog en kan nooit omlaag. Een gemeenschappelijke regeling zoals die bijvoorbeeld in de Wet veiligheidsregio's is voorgeschreven, geeft bij raadsleden ook niet snel de overtuiging dat zij er invloed op kunnen uitoefenen. De burgemeester is *qualitate qua* lid van het bestuur en dat is het dan. De hiervoor gegeven omschrijving heeft iets karikaturaals. Maar toch is het onmiskenbaar dat de gemeenschappelijke regeling vaak een slechte reputatie heeft. Dat is bij het vormgeven van de samenwerking bij de decentralisaties goed te merken. Kan het anders?

### Intergemeentelijke samenwerking als bron van inspiratie

Hoe te komen tot een gemeenschappelijke regeling die echt wordt beleefd als van de gemeenten zelf? Van de raden, de colleges van B&W en natuurlijk ook van de ambtelijke apparaten. Wil intergemeentelijke samenwerking succesvol zijn, dan is onderling vertrouwen op alle niveaus het leidende beginsel. Bouwen aan vertrouwen kost tijd. 'Vertrouwen komt te voet en gaat te paard', zo wordt weleens gezegd, en dat is praktijkervaring. Vertrouwen ontstaat als mensen elkaar kennen en daar moet aan gewerkt worden. Er zijn sinds de raadsverkiezingen van 19 maart 2014 nieuwe gemeenteraden en nieuwe colleges en overal vinden kennismakingsbijeenkomsten plaats. Het is kennen en gekend worden.

Met samenwerking kan succes worden behaald als er geen dubbele agenda's zijn, als je elkaar wat gunt, als je het niet erg vindt dat een wethouder van een buurgemeente ook jouw belang gaat behartigen bij provincie of rijk. Als je het niet vreemd vindt dat die wethouder het resultaat komt melden in je B&W-vergadering of dat een gemeentesecretaris van een buurgemeente een onderwerp in die vergadering komt toelichten. Het vergt een grondhouding van flexibiliteit. Dat leidt tot enthousiasme en dat leidt weer tot successen.

Je samen verantwoordelijk voelen, is de kern van het verhaal, is randvoorwaardelijk voor een goede samenwerking. Dat is dagelijks oefenen in de centrumgemeente. Die moet beseffen dat je centrum bent bij de gratie van je omgeving. En de randgemeenten moeten dagelijks beseffen, en dat is evenzeer oefenen, dat zij ook verantwoordelijkheid dragen voor het wel en wee van de grotestadsproblemen die de centrumgemeente nu eenmaal heeft. Dat is echte gezamenlijke verantwoordelijkheid in de praktijk. Hieraan werken, kan vanaf heden gebeuren. Het voorkomt dat je in de val trapt van structuurdiscussies. Het vergt zowel van bestuurders als ambtenaren dat zij meer niet-hiërarchisch denken, no-nonsense handelen ten toon spreiden, creatief zijn, out-of-the-box-oplossingen leuk vinden.

Zorg dat je in het werk de trits van leren-verbeteren-verantwoorden gestalte geeft. Koester de triple-helixgedachte: samenwerking met bedrijfsleven, onder-



wijs en maatschappelijke organisaties. Besef overigens ook dat alles wat je verzint niet meteen eeuwigheidswaarde bezit en dat veranderen en aanpassen niet ongeoorloofd is. Houd altijd de effecten van beleid op de inwoners in het oog. Staat de burger wel echt centraal bij alles wat er gebeurt in de gemeentelijke arena?

### De gemeenschappelijke regeling restyled

Is met de hiervoor genoemde uitgangspunten gegarandeerd dat de gemeenschappelijke regeling geen bestuurlijke verdwijnpot wordt? Helemaal niet. Daar is meer voor nodig. De bestuurders moeten voldoen aan wat hierover eerder is opgemerkt. In de tweede plaats moeten de gemeentesecretarissen zich verantwoordelijk voelen voor de producten van de gemeenschappelijke regeling en niet in de laatste plaats moeten de raadsleden van de deelnemende gemeenten hun bestuurlijke verantwoordelijkheid kunnen waarmaken.

In de Drechtsteden (Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht, samen ongeveer 250.000 inwoners) is getracht een dergelijke situatie te bereiken. De gezamenlijke gemeentesecretarissen vormen de directieraad van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GR Drechtsteden) en zijn een substantieel deel van hun tijd in de regio werkzaam. Dit voorkomt bijvoorbeeld allerlei naschriften bij voorstellen van de Drechtsteden aan de deelnemende gemeenten. Onder de paraplu van de Drechtsteden functioneren een gemeenschappelijke sociale dienst, belastingdienst, ingenieursbureau, onderzoekscentrum en een shared servicecentrum, dat de financiële administratie voert voor de zes gemeenten, de interne dienstverlening, personeelsbeleid en -beheer, en ICT-dienstverlening. Op alle beleids-terreinen zijn ambtelijke en bestuurlijke overleggen en er is een algemeen bestuur, Drechtraad genaamd, waarin alle raadsfracties van de deelnemende gemeenten één afgevaardigde hebben (wel met een gewogen stem). Er is een dagelijks bestuur waarin iedere gemeente is vertegenwoordigd door een wethouder of burgemeester. De centrumgemeente heeft in het dagelijks bestuur twee afgevaardigden.

De gezamenlijke griffiers van de deelnemende gemeenten zijn als team verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de Drechtraad. Het is vooral hun taak ervoor te zorgen dat de vergaderingen qua opzet sprankelend zijn en vernieuwend. Je moet een dergelijke vergadering van de Drechtraad niet willen missen!

Voorafgaand aan een vergadering van de Drechtraad kunnen de leden een workshop bijwonen, technische vragen stellen over voorstellen, meedoen met een excursie, een presentatie bijwonen, enzovoort. Dat vindt plaats in de namiddag. Daarna is er een dinerbuffet, waar alle raadsleden en collegeleden van de Drechtsteden welkom zijn en vervolgens volgt de formele vergadering. De opkomst van de leden is erg hoog.



De afgelopen jaren hebben de deelnemende gemeenten geleerd dat het bij de onderlinge samenwerking niet zo is dat je er op alle beleidsterreinen beter van wordt, dat het soms geven is in plaats van nemen. Dat laatste geldt vooral voor de centrumgemeente die zich in dat opzicht groots moet gedragen. Toen ik in 2010 aftrad als voorzitter, mocht ik constateren dat de GR Drechtsteden echt werd ervaren als een regeling van de gemeenten zelf. Geen vierde bestuurslaag, geen verdwynput, maar een krachtige hulpstructuur voor de gemeenten. De gemeenten manifesteerden zich naar de inwoners; de Drechtsteden als organisatie deed dat niet of nauwelijks.

De Drechtsteden zijn slechts een voorbeeld hoe kan worden voorkomen dat een gemeenschappelijke regeling een verdwynput wordt. Iedere regio zal, uitgaande van de eigen identiteit van de streek, de eigen vormgeving moeten vinden en ook na moeten denken hoe het potentiële gevaar van een verdwynput kan worden gekeerd. De rol van de griffiers is hierin van groot belang.

### **De griffier en de intergemeentelijke samenwerking**

Sinds de invoering van het dualisme heeft de griffie en dus ook de griffier een niet meer weg te denken plaats weten te verwerven in het gemeentelijk bestel. Vanuit die niet meer weg te denken rol zou de griffie de raad ook meer behulpzaam kunnen zijn in hun relatie tot de intergemeentelijke samenwerking. Dit onderwerp verdient een prominente plek in het raadswerk en zeker in de tijdsbesteding van de griffie. De dienstverlening waar het gaat om procedures heeft meestal een hoge graad van perfectie bereikt en datzelfde geldt voor de controlerende taak van de raad. De huidige nieuwe raadsperiode verschilt in tweërlei opzicht van de vorige: 30 procent van de raadsleden behoort tot een lokale partij en er komen grote decentralisaties af op de gemeenten, die nopen tot meer intergemeentelijke samenwerking. De volksvertegenwoordigende rol van de raadsleden zal zeker aan kracht gaan winnen. Daar moeten de griffiers rekening mee houden. De uitvoering van de taken voortvloeiend uit de decentralisaties zal die volksvertegenwoordigende rol van raadsleden nog eens een extra accent geven. Dat vergt voor griffiers – meer nog dan van bestuurders en collega-ambtenaren – creativiteit, out-of-the-boxdenken en een no-nonsense-houding. Dat dit het werk van griffier en griffiemedewerkers leuker maakt, daar ben ik van overtuigd.