

# Bestuurdersdag 2013: over intergemeentelijk samenwerken

**De Bestuurdersvereniging bestaat dit jaar 35 jaar. Tijdens de jaarlijkse Bestuurdersdag in Amersfoort werd daarbij stilgestaan, maar er werd ook gediscussieerd over de toekomst van de Bsv. Traditiegetrouw was de meeste tijd gereserveerd voor inhoud: diverse uiteenlopende workshops en een plenair deel over het thema intergemeentelijk samenwerken. De vraag die daarbij centraal stond was: kan samenwerking een christendemocratisch alternatief zijn voor herindelen?**

door Marcel Migo

Rien Fraanje, onder meer senior advisor voor de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en CDA-fractievoorzitter in Amsterdam Nieuwwest leidde het inhoudelijke deel van de dag in. Fraanje: 'In de afgelopen decennia hebben er zeer veel herindelingen plaatsgevonden. Er zijn nu veel minder gemeenten dan pakweg dertig jaar geleden terwijl het aantal inwoners flink is gestegen. Er is dus al jaren sprake van een sluipende praktijk. Belangrijk is dat wij ons als christendemocraten de vraag stellen: wat is goed bestuur? En dat gemeenteraden zich de vraag stellen: wat voor gemeente willen wij zijn?'

Uit diverse onderzoeken blijkt dat bij herindelingen de kwaliteit van de dienstverlening gemiddeld toeneemt, de kwetsbaarheid van de organisatie minder wordt, maar ook dat de kosten niet afnemen, maar stijgen. Fraanje licht toe: 'Op termijn levert de

heringedeelde gemeente dus meer kwaliteit dan de gemeenten die in de nieuwe gemeente zijn opgegaan. Het is een gevolg van een hoger ambitieniveau. De organisatie is minder kwetsbaar, onder meer omdat er meer mensen zijn om bepaalde specialistische taken uit te voeren. Op het moment dat werknemer A afwezig is, kan werknemer B zijn taken overnemen.'

Vaak wordt van tevoren het kostenaspect als belangrijk argument gebruikt voor een herindeling. Verondersteld wordt dat die zullen dalen. Dat blijkt in de praktijk tegen te vallen, gebleken is dat de kosten helemaal niet minder worden, maar (licht) stijgen, in elk geval niet dalen. Een vierde aspect dat is onderzocht betreft de (door de inwoners ervaren) democratische betrokkenheid. Die neemt bij een herindeling af. Fraanje: 'Een deel van de mensen die wel actief waren in kleinere gemeenten haakt af. Het blijkt voor mensen lastiger om een bestuurder te vinden, terwijl mensen juist behoefte hebben aan bestuur dat niet te ver van hen afstaat.'



## Drie samenwerkingsmodellen

Fraanje: 'De vraag die we vandaag stellen is: kunnen met samenwerking de voordelen van herindeling worden bereikt zonder dat de nadelen zich voordoen?' Die vraag beantwoordt hij aan de hand van drie samenwerkingsmodellen: netwerksamenwerking, matrixsamenwerking en integratiesamenwerking. Fraanje: 'Bij netwerksamenwerking blijven alle ambtenaren op hun plek. Iedere deelnemende gemeente brengt menskracht en expertise in. Een voordeel van deze samenwerkingsvorm is de gelijkwaardigheid van de deelnemende gemeenten, een nadeel is dat het wel veel bestuurlijke drukte geeft.'

In het matrixmodel specialiseert elke gemeente zich; elke gemeente voert dan een taak uit voor alle gemeenten. Daarbij gaat een deel van de ambtenaren over. Een voordeel hiervan is opnieuw de gelijkwaardigheid. Een nadeel is dat het bestuurlijk best complex is. Ook kan een aspect als arbeidsvoorwaarden het extra ingewikkeld maken; het kan gebeuren dat er inkomensverschillen ontstaan tussen mensen die hetzelfde werk uitvoeren.

Integratiesamenwerking kan plaatsvinden op basis van gelijke inbreng of via de 'grote broer'. Fraanje: 'Bij deze vorm van samenwerking gaan bijna alle ambtenaren over. Op termijn kan deze samenwerkingsvorm leiden tot lagere kosten. Een voordeel van deze samenwerkingsvorm is dat de zelfstandigheid van de deelnemende gemeenten behouden blijft inclusief verantwoordingsstructuur.'

Als we teruggaan naar de vier aspecten kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten en democratische legitimiteit dan levert dat het volgende plaatje op:

Criterium	Goedscorend
Kwaliteit van de dienstverlening	Integratiemodel en matrixmodel
Kwetsbaarheid van de organisatie	Integratiemodel en matrixmodel
Kostenbesparing	Netwerkmodel en integratiemodel met grote broer
Democratische legitimiteit / nabijheid	Integratiemodel (immers: de oude structuren met oude aanspreekpunten blijven behouden)

## Is samenwerking een christendemocratisch alternatief voor herindelen?

Fraanje: 'Het kán een alternatief zijn en voordelen bieden ten opzichte van een herindeling. Het politieke debat zou allereerst moeten gaan over de vraag "wat voor gemeente willen wij zijn?". Dat is dus het tegenovergestelde van blauwdrukdenken vanuit Den Haag. Als je besluit tot een herindeling is het essentieel oog te houden voor nabijheid en betrokkenheid. Bij samenwerking is het van groot belang oog te houden voor de slagkracht en belangrijk de diversiteit in regio's te behouden.'

### Praktijk

Hester Tjalma, directeur van de Bestuurdersvereniging interviewde hierna drie ervaringsdeskundigen. Marc Druncks, raadslid in Laren heeft ervaring opgedaan met het model van de BEL-gemeenten, Hans Visser is fractievoorzitter van fusiegemeente Sudwest Fryslân en Peter Heijkoop is raadslid in Dordrecht en lid van de Drechtstraad.

Hans Visser werd onder meer gevraagd hoe je als raadslid in een gemeente met vele tientallen kernen verspreid over een groot oppervlak zou moeten omgaan met afstand. Visser: 'Om ervoor te zorgen dat er toch sprake is van voldoende democratische betrokkenheid in onze gemeente vereist dagelijkse aandacht. We hebben twintig ambassadeurs in het gebied. Ook de wijkcoördinatoren zijn een belangrijke schakel. Met de ambassadeurs en met de wijkcoördinatoren hebben wij als raad voortdurend contact.'

Druncks is positief over het BEL-model. Onder meer vanwege de grote culturele verschillen tussen de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren werkten de raadsleden in de betreffende gemeenten in het verleden nauwelijks samen. 'Toen bleek echter dat we, ondanks die cultuurverschillen, toch heel veel deelden.' De gemeenten hebben hun eigen karakter geheel behouden, maar werken nu toch samen waar dat kan.

Heijkoop is ook tevreden over het model waarmee hij ervaring heeft opgedaan: het Drechtstedenmodel, al plaatst hij ook een aantal kanttekeningen. Het werk van de Drechtstedenraad wordt bijvoorbeeld nauwelijks gevolgd door de media, tenzij er heibel is of dreigt. Daardoor is het voor veel burgers volkomen onbekend terwijl er wel veel belangrijke beslissingen worden genomen. •



© Harry Breugom

## EUROPA LOKAAL

Door Emile Perton

*E. Perton is communicatieadviseur bij Europa decentraal, het kenniscentrum voor Europees recht voor decentrale overheden.*



## Zet Brussel de sociale woningbouw op slot?

**Het zal veel decentrale overheden bekend in de oren klinken. U wilt sociale woonruimten laten realiseren, maar die komen pas van de grond door de markt financieel tegemoet te komen. Maar rikt dit niet naar verboden staatssteun? Of is aanvaring met andere Europese regelgeving te verwachten?**

Een pasklaar antwoord op deze vragen is niet mogelijk omdat elk geval op zijn merites beoordeeld moet worden. Maar een recente zaak bij onze zuiderburen, waarbij het Europese Hof zich uitsprak over de bevoordeling van vastgoedbedrijven door de Vlaamse overheid, schept wel meer duidelijkheid over de mogelijkheden voor ons.

In de zaak had de Vlaamse overheid een systeem van belastingvoordelen opgesteld voor vastgoedbedrijven die zich actief bezighouden met de realisatie van sociale woningen. Dit was tegen het zere been van een groep vastgoedondernemers die niet van de regeling profiteerden. Zij claimden voor de Belgische rechter dat dergelijke belastingmaatregelen staatssteun behelsden. Bovendien waren zij van mening dat het vrije verkeer van kapitaal belemmerd werd. Immers, door de aangeboden belastingvoordelen werden ondernemingen indirect 'gedwongen' kostbare grond (kapitaal) te gebruiken voor andere doeleinden dan zij normaal gesproken zouden doen. Het Belgische gerecht twijfelde over de uitleg van Europees recht in deze zaak en vroeg daarom om hulp van de Europese rechter.

Afgelopen voorjaar boog het Europese Hof zich over deze kwestie. Het kwam hierbij tot interessante conclusies, die een leidraad kunnen vormen voor Nederlandse overheden in gelijksoortige situaties. Ten aanzien van staatssteun oordeelde het Hof dat hier inderdaad sprake van is. Maar deze kan echter worden gerechtvaardigd, aangezien het produceren van sociale huisvesting kenmerken van diensten van algemeen en economisch belang (DAEB) bevat. Wat betreft de vrijheid van kapitaal oordeelde het Hof ongeveer hetzelfde. Deze vrijheid wordt weliswaar door de maatregel belemmerd, maar doordat mogelijk sprake is van een zogenoemde dwingende reden van algemeen belang kan dit verenigbaar zijn met Europees recht. Met deze uitspraken benadrukt het Hof dat sociale woningbouw een sector blijft waarop decentrale overheden actief kunnen zijn. Belangrijk is om de voorwaarden voor DAEB en dwingende redenen van algemeen belang goed te kennen. Het is essentieel dat de beloning die tegenover het bouwen van sociale woonruimten wordt gezet, niet groter is dan marktconform. Kortom: de Europese regelgeving biedt ruimte voor lokale stimulering van sociale woningbouw. Een goede kennis van de Europese regels daarbij is wel van belang om de mogelijkheden te benutten en fouten te voorkomen. Uw kenniscentrum ondersteunt u graag daarbij. •

Vragen? [e.perton@europadecentraal.nl](mailto:e.perton@europadecentraal.nl)