

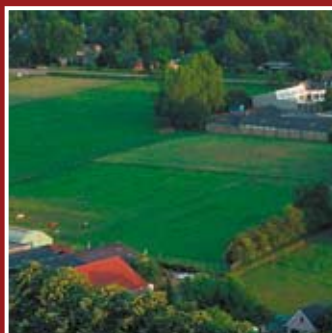
# Kracht ontwikkelen door nabuurschap

## Eindrapport

Onderzoek naar de mogelijkheden  
van het Finse 'gastheergemeentemodel'  
in Nederland

Platform Middelgrote Gemeenten

Bestuur & Management Consultants  
20 mei 2008



# Inhoud

Voorwoord.....	5
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding.....</b>	<b>7</b>
1.1 Onderzoeksopdracht.....	7
1.2 Onderzoeksaanpak.....	8
1.3 Opbouw rapport.....	9
<b>Hoofdstuk 2 Het Finse model.....</b>	<b>11</b>
2.1 Inhoudelijke aspecten.....	11
2.2 Bestuurlijke aspecten.....	13
2.3 Organisatorische aspecten.....	13
2.4 Juridische aspecten.....	14
<b>Hoofdstuk 3 ‘Centrumgemeente nieuwe stijl’ in nederland.....</b>	<b>17</b>
3.1 De centrumgemeentefunctie in nederland anno 2008.....	17
3.2 Ontluikende ‘centrumgemeenten nieuwe stijl’.....	20
3.2.1 Uitvoering wwv door smallingerland in opdracht van opsterland.....	21
3.2.2 Uitbesteding van taken door rozendaal aan rheden.....	24
3.3 Reflectie op de ‘centrumgemeenten nieuwe stijl’ in nederland.....	27
<b>Hoofdstuk 4 Conclusies.....</b>	<b>24</b>
4.1 Het toekomstbestendig maken van de centrumgemeentefunctie.....	24
4.2 Sterke en zwakke punten van de ‘centrumgemeente nieuwe stijl’.....	30
4.3 Betekenis voor het decentralisatie-debat.....	34
Bijlage 1 geïnterviewde personen.....	35
Bijlage 2 casus ten boer - groningen.....	36

# Voorwoord

Het Platform Middelgrote Gemeenten bestaat uit een groep van 26 gemeenten<sup>1)</sup> die een regionale functie vervullen. Het Platform behartigt belangen van middelgrote gemeenten onder andere door het organiseren van bijeenkomsten over de specifieke vraagstukken waar deze groep gemeenten mee te maken heeft. Zo zijn er bijeenkomsten georganiseerd over jeugdzorg, WMO, lokaal veiligheidsbeleid, stadsvernieuwing en deregulering. Daarnaast onderhoudt het Platform contacten met ministeries en VNG. Het voorzitterschap en het secretariaat van het Platform berusten bij de gemeente Zeist.

Binnen het Platform wordt al langere tijd nagedacht over nieuwe vormen van samenwerking tussen gemeenten en over de wijze waarop taken door het Rijk aan gemeenten kunnen worden overgedragen. Het denken wordt gestimuleerd door het streven een antwoord te vinden op de vraag of het verantwoord is om taken te decentraliseren naar het lokale bestuur vanwege de schaal die nodig is om die taken naar behoren te kunnen uitvoeren.

Het Platform heeft geconstateerd dat er in Finland interessante ontwikkelingen zijn. In dat land is wetgeving ontstaan die beoogt de bestuurskracht van gemeenten te vergroten, zonder inbreuk te maken op de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van gemeenten. De Finse rijksoverheid stimuleert namelijk een andere vorm van intergemeentelijke samenwerking dan de traditionele gemeenschappelijke regeling. Sleutelwoorden zijn vrijwilligheid van en gelijkwaardigheid tussen gemeenten.

Dat was een reden voor het Platform om BMC opdracht te geven om de ontwikkelingen in Finland te onderzoeken en na te gaan of die aanpak mogelijkheden biedt in Nederland.

Dit rapport is het resultaat van dat onderzoek. Het biedt naar mijn mening een bruikbare bijdrage aan vernieuwende vormen van samenwerking tussen gemeenten. Op basis van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid wordt aan bestuurskracht gewonnen en worden de mogelijkheden van verdere decentralisatie van taken bevorderd. Daarom ook is dit rapport aangeboden aan de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (BZK/VNG), onder voorzitterschap van de heer E. d'Hondt, die binnenkort advies uitbrengt.

drs. J.J.L.M. Janssen,  
Voorzitter van het Platform Middelgrote Gemeenten

<sup>1)</sup> In alfabetische volgorde: Assen, Barneveld, Berkelland, Coevorden, De Bilt, Den Helder, Doetinchem, Goes, Hardenberg, Heerenveen, Hoogeveen, Hoogezand-Sappemeer, Kampen, Meppel, Nieuwegein, Ridderkerk, Roermond, Smallingerland, Sneek, Stadskanaal, Veendam, Vlaardingen, Vlissingen, Weert, Winschoten, Zeist.

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 Onderzoeksopdracht

“Middelgroot, dé onmisbare schakel!” Dit motto vormt het leidmotief van het Platform Middelgrote Gemeenten (Platform MGG). Met het motto brengt het Platform tot uitdrukking dat de aangesloten gemeenten in hun regio een centrumfunctie vervullen, met aandacht voor de menselijke maat en een leefbare omgeving. Bij het voortdurend zoeken naar en denken over een goede invulling van deze centrumfunctie, stuitte het Platform op interessante ontwikkelingen in Finland. Daar wordt sinds kort gewerkt met het model van de zogenaamde ‘gastheergemeente’. Dit houdt kort gezegd in dat een grotere gemeente een aantal taken uitvoert voor een kleinere (buur)gemeente op vrijwillige basis. Het model bezit een aantal eigenschappen die het ook voor Nederland interessant maken, in het licht van de discussie die nu gevoerd wordt over de decentralisatie van taken naar gemeenten. Een belangrijk vraagstuk daarbij is of kleine gemeenten voldoende (bestuurs-)kracht hebben om de uitvoering van gedecentraliseerde taken adequaat uit te voeren. Daarbij kan het gaan om taken die door zowel door rijk als provincies worden overgeheveld.

Door de samenwerking te zoeken met een grotere buurgemeente zou deze kracht versterkt kunnen worden. In de praktijk zoeken gemeenten al veelvuldig in verschillende vormen samenwerking met andere gemeenten. Een beschrijving van deze diversiteit is terug te vinden in het rapport “Loslaten en uitdagen”, dat in april jl. door de VNG en BMC is uitgebracht en waarin al kort aandacht is besteed aan het ‘Finse model’. Het onderzoek dat beschreven wordt in dit rapport richt zich op een verdere uitwerking van dit model in de Nederlandse context. Daarbij is de relatie gezocht met bestaande vormen van de centrumgemeente. Het Finse model kan in dit opzicht worden gezien als een ‘centrumgemeente nieuwe stijl’, met als belangrijkste verschil dat in dit geval de centrumgemeentefunctie van onderop, dat wil zeggen vrijwillig, tot stand komt.

Ten behoeve van het onderzoek zijn twee hoofdvragen gesteld:

1. Wat zijn de ervaringen met de bestuursvorm centrumgemeenten?
2. Hoe kan de bestuursvorm van centrumgemeente toekomstbestendig worden gemaakt?

Bij de eerste vraag staat centraal hoe de huidige invulling van de centrumgemeente werkt. Wat zijn voor- en nadelen, succes- en faalfactoren? Hoe denken de betrokken partijen over de werking van de bestuursvorm?

Bij de tweede vraag staat centraal welke onbenutte mogelijkheden er zijn met de bestuursvorm centrumgemeente, in het licht van de voorgenomen decentralisatie van rijkstaken. Bij de beantwoording daarvan is de aandacht vooral gericht op de mogelijkheden van het Finse model. Gelet op de achtergrond van het onderzoek gaat de meeste aandacht uit naar de tweede onderzoeksvraag en het formuleren van een antwoord daarop met gebruikmaking van de ervaringen van het Finse model.

## 1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door gebruik te maken van de volgende methoden:

- Op basis van websearch en documentstudie zijn de belangrijkste begrippen uit de vraagstelling en achtergrond daarvan gedefinieerd en is gekeken naar bestaande evaluaties van de centrumgemeentefunctie en recente rapporten die zijn uitgebracht in het kader van de werkzaamheden door en rond de taskforce decentralisatie gemeenten ).
- Het Finse model is verder uitgewerkt en beschreven op onderdelen die deel uitmaken van de decentralisatiediscussie die nu in Nederland wordt gevoerd.
- De leden van het Platform MGG en medewerkers van BMC zijn benaderd om voorbeeld te noemen van samenwerkingsmodellen in Nederland die lijken op het Finse model. Op basis hiervan is een selectie gemaakt van gemeenten die in aanmerking kwamen voor diepgaander casusonderzoek.
- Het casusonderzoek in de geselecteerde gemeenten omvatte een combinatie van (grotendeels telefonische) interviews en ter beschikking gestelde schriftelijke documentatie. Voor een overzicht van geïnterviewde personen zie bijlage 1.
- Naast gesprekken met de geselecteerde gemeenten zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In deze gesprekken stond het centraal het kennis nemen van gedachten en ontwikkelingen bij het rijk omtrent de centrumgemeentefunctie en het Finse model.
- Tot slot zijn de ervaringen van Finland en soortgelijke ontwikkelingen in Nederland vertaald in conclusies omtrent de mogelijkheden, beperkingen en voorwaarden waaronder de “centrumgemeente nieuwe stijl” succesvol zou kunnen worden toegepast in Nederland.

In het beschrijven van het Finse model en vergelijkbare varianten in Nederland is aandacht gegeven aan de volgende aspecten, met bijbehorende vragen:

### 1. Inhoudelijk:

- a. Wat zijn de achtgronden en argumenten om te kiezen voor samenwerking?
- b. Over welke beleidsterreinen en taken gaat het?

### 2. Bestuurlijk:

- a. Hoe zijn de bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdeeld (wie gaat waarover)?
- b. In welke vorm en frequentie wordt overlegd?
- c. Hoe vindt bestuurlijke sturing en toezicht/controler plaats (democratische legitimatie)?

### 3. Organisatorisch:

- a. Waar zijn de betrokken ambtenaren gestationeerd?
- b. Onder wiens verantwoordelijkheid vallen ze?
- c. Wie is hun werkgever?
- d. Hoe vindt ambtelijk overleg en controle plaats?
- e. Hoe zijn de zaken qua financiën/begroting en boekhouding geregeld?

f. Hoe is de kostenverdeling?

### 4. Juridisch:

- a. Contract, dienstverleningsovereenkomst of gemeenschappelijke regeling?
- b. Publiek- of privaatrechtelijke overeenkomst?
- c. Is een nieuwe, afzonderlijke rechtspersoon in het leven geroepen?
- d. Zijn er bepalingen over looptijd en in- en uittreden?

Deze aspecten zijn opgenomen in de vragenlijsten die zijn gehanteerd bij de interviews met de geselecteerde gemeenten.

## 1.3 Opbouw rapport

Het rapport bestaat hierna uit de volgende hoofdstukken:

- Hoofdstuk 2 met een uitgebreide beschrijving van het Finse gastheermodel en een reflectie op de aantrekkelijke karakteristieken daarvan voor Nederland.
- Hoofdstuk 3 met een beschrijving van de centrumgemeentefunctie in Nederland, met aandacht voor zowel de door het rijk ‘opgelegde’ variant als de vrijwillige variant vergelijkbaar met het Finse model. Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de geselecteerde casus.
- Hoofdstuk 4 met een slotbeschouwing over de mogelijkheden, beperkingen en voorwaarden waaronder de ‘centrumgemeente nieuwe stijl’ succesvol kan zijn in Nederland.

2) Het betreft de door het kabinet eind november 2007 ingestelde taskforce, onder leiding van de heer D'Hondt, die gevraagd is in mei/juni 2008 voorstellen uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over (onder andere) de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten.

## Hoofdstuk 2 Het Finse model

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van het Finse model van de ‘gastheergemeente’. De beschrijving is gebaseerd op documentatie die reeds in het bezit was van het Platform MGG en documentatie van en een (telefonisch) interview met een vertegenwoordiger van de Finse vereniging van gemeenten, de Kuntaliitto. De beschrijving in dit hoofdstuk is ingedeeld in de aspecten die reeds genoemd zijn in paragraaf 2 van hoofdstuk 1. Kort samengevat gaat het om de volgende vier aspecten:

1. Inhoudelijke
2. Bestuurlijke
3. Organisatorische
4. Juridische

### 2.1 Inhoudelijke aspecten

In Finland vinden belangrijke wijzigingen plaats omtrent lokale overheden en diensten. Deze wijzigingen zijn in 2007 neergelegd in een ‘kaderwet’<sup>3)</sup> die onderdeel uitmaakt van een breder en voortgaand proces van hervorming, dat er samengevat als volgt uitziet:

Planfase mei 2005- sept 2005	Vorbereiding implementatie oktober 2006- december 2008	Implementatiefase januari 2009–december 2012
Planning van de Hervorming	Vorbereiding van de hervorming	Implementatie van de hervorming
Besluiten rijksoverheid over inhoud en tempo van hervorming	Opstellen van specifieke wetgeving en voorleggen aan parlement voor goedkeuring	
Opstellen/goedkeuren Kader voor hervorming		(Bij-)sturen en beoordelen van hervorming
	1	2

1. Gemeenten sturen rijksoverheid implementatieplannen uiterlijk 31-08-2007
2. De Rijksoverheid stuurt het parlement in 2009 een rapport over de voortgang van de hervorming

3) In het Fins luidt de naam van de kaderwet “Laki kunta- ja palvelurakenne-uudistuksesta” (Wet over de vernieuwing van gemeenten en dienstverlening).

De hoofdgedachte van de hervorming is het versterken van de bestuurskracht, financiële positie en doelmatigheid van de lokale overheden, om het hoofd te kunnen bieden aan toekomstige uitdagingen die veroorzaakt worden door (afnemende) beschikbaarheid van arbeidskrachten, economische en demografische ontwikkelingen en de mogelijkheden van de moderne techniek.

De rol van de rijksoverheid is het scheppen van een kader, dat gericht is op het bereiken van de hierboven genoemde doelstellingen. Over de wijze waarop gemeenten aan deze doelstellingen voldoen, ligt het initiatief bij de gemeenten zelf, die 'change leaders' worden genoemd. Zij mogen kiezen voor herindeling of samenwerking en afwijken van de bestaande of voorgestelde regionale indelingen en schaalomvang die door de Finse rijksoverheid worden gehanteerd. Als ze maar de doelstellingen van de hervorming realiseren.

Het Finse model vertoont in de combinatie van sturing op het proces van bovenaf en invulling van de vormgeving van onderop overeenkomsten met een ander Scandinavisch model dat eerder veel in de belangstelling heeft gestaan in bestuurlijk Nederland: het Deense model. Het grote verschil is dat in de Finse situatie de vrijheid voor de invulling voor gemeenten veel groter is dan in het Deense model, dat sterk stuurde op herindeling naar gemeenten van een minimale omvang. In Finland staan voor gemeenten andere vormen van samenwerking open en mogen ze afwijken van de richtlijnen van het nationale overheid omtrent de omvang. Als ze maar aannemelijk maken dat ze goed functionerende en toekomstbestendige lokale overheden en overheidsdiensten kunnen realiseren.

Het model van de gastheergemeente wordt in de kaderwet expliciet genoemd als mogelijkheid om de gemeentelijke overheden en hun dienstverlening te versterken. In de bestaande Finse gemeentewet (Kuntalaki) was het gastheergemeentemodel ook al mogelijk, conform artikel 76:

*“Gemeenten kunnen op basis van een overeenkomst hun taken gezamenlijk uitvoeren.”*

De uitvoering wordt geregeld in artikel 78:

*Een gemeente, die een taak uitvoert op basis van een overeenkomst met een of meer andere gemeenten, kan overeenkomen dat in het uitvoerend orgaan van de eerstgenoemde gemeente, dat die taken uitvoert, een deel van de leden gekozen wordt door de andere betrokken gemeenten.*

Deze mogelijkheden zijn nu uitgebreid. Het model past qua doelstellingen goed binnen de bredere hervorming van de gemeentelijke dienstverlening. De kern van het gastheergemeentemodel is dat een (kleine) gemeente een deel van haar taken onderbrengt bij een (grotere) 'gastheergemeente'. Het gaat primair om taken waar de bevolking vaak mee in aanraking komt en die niet zeer specialistisch van karakter zijn. De redenatie hierachter is dat voor minder voorkomende en zeer specialistische taken

(zoals specialistische medische zorg) een groter draagvlak nodig is om taken goed en efficiënt te kunnen uitvoeren.. De taken die in het kader van gastheergemeentemodel over kunnen worden gedragen hebben betrekking op basis welzijnstaken, onderwijs en onderhoud van de fysieke leefomgeving.. Ik de huidige praktijk gaat het primair gaat het om taken op het gebied van het brede welzijn.

De mogelijkheid die de Finse rijksoverheid heeft geboden om te kiezen voor het gastheergemeentemodel blijkt populair te zijn: van de nieuwe samenwerkingsovereenkomsten tussen gemeenten kiest de helft voor dit model. Op dit moment gaat het om slechts enkele regio's waar het systeem is ingevoerd, maar naar verwachting zullen er per 1 januari 2009 veel meer gemeenten zijn waar het model zal worden ingevoerd.

## 2.2 Bestuurlijke aspecten

Doordat in het gastheergemeentemodel de zelfstandigheid van de gastgemeente (die een taak overdraagt) in stand blijft, verandert er in principe weinig aan de bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De gastgemeente blijft uiteindelijk de verantwoordelijkheid houden voor en is aanspreekbaar op de uitvoering van de taken die overgaan naar de gastheergemeente.

Het bestuur van het uitvoerend orgaan (binnen de gastheergemeente) kan op meer dan één manier worden geregeld. Het kan een afzonderlijke raad van gemeenteraadsleden van de deelnemende gemeenten zijn, maar ook een bestuur of een uitvoerend comité. Er zijn in de praktijk gezamenlijke raden gesticht voor de dienstverlening op het gebied van Sociale zaken, zorg en de coördinatie van gebiedsontwikkeling. De raden voeren ook de controle uit op de uitvoering.

## 2.3 Organisatorische aspecten

Het karakteristieke kenmerk van het gastheergemeentemodel is dat er geen nieuwe organisatie wordt opgezet, maar alleen taken worden overgedragen. Voor deze taken moet de gastheergemeenten natuurlijk wel capaciteit hebben, die wordt ingevuld door het overplaatsen van een aantal medewerkers of organisatie-onderdelen van de gastgemeente naar de gastheergemeente. In het Finse hervormingsprogramma geldt daarbij een werkgelegenheidsgarantie voor 5 jaar.

Voor het uitvoeren van de overgedragen taak wordt bij de gastheergemeente een organisatieonderdeel (uitvoerend orgaan) ingericht. Werknemers van de deelnemende gemeenten worden ingebracht in het uitvoerend orgaan en komen dus in dienst van de gastheergemeente. De gastheergemeente is formeel werkgever. De keuze kan worden gemaakt om in de 'gastgemeente' een dependance of 'front office' te laten bestaan. De boekhouding van het uitvoerend orgaan maakt deel uit van de boekhouding van de gastheergemeente. De deelnemende gemeenten dragen de kosten zoals in de overeenkomst is vastgelegd.

## 2.4 Juridische aspecten

Het gastheergemeentemodel heeft in Finland dezelfde status als de gemeenschappelijke regeling. Het gastheergemeentemodel is een lichtere vorm dan een gemeenschappelijke regeling; de betreffende gemeenten sluiten een contract zonder een afzonderlijke rechtspersoon in het leven te roepen. De gezamenlijke taak is vastgelegd in het contract, waarin wordt overeengekomen dat de uitvoerende gemeente ("Gastheergemeente") een taak uitoefent voor een of meer andere gemeenten. Het contract regelt de overdracht van publiekrechtelijke taken die hiervoor nodig is. De contracten kunnen zowel privaatrechtelijke overeenkomsten zijn als publiekrechtelijke. In de overeenkomst wordt overeengekomen wat de rechten zijn van de gastgemeente ten opzichte van de gastheergemeente en wordt de controle op zijn werkzaamheden geregeld en ook de verplichtingen die ontstaan in het geval van bijvoorbeeld schade.

### Voorbeeld van een Finse gastheergemeenteovereenkomst

Een van de eerste groepen gemeenten die gebruik maakte van de mogelijkheid die het gastheergemeentemodel bood, was een groep van vijf gemeenten met in totaal 40000 inwoners ten oosten van de stad Lahti, ongeveer 110 km ten noorden van Helsinki. Centrumgemeente is Hollola met 22000 inwoners. De vijf gemeenten vormen tezamen een zogenaamde basiswelzijnskring. Als we het met de Nederlandse situatie vergelijken, vallen onder de dienstverlening taken die door de sociale dienst worden uitgevoerd, bepaalde GGD-taken, maatschappelijk werk en wijksteunpunten met een groot aantal maatschappelijke, medische en paramedische voorzieningen.

**Doel overeenkomst.** De gastheergemeenteovereenkomst heeft betrekking op de basiswelzijnszorg, waaronder wordt begrepen de sociale en gezondheidszorg. Doel van de overeenkomst is het gezamenlijk besluiten over en uitvoeren van de genoemde diensten. Om dit doel te bereiken is binnen de organisatie van de gemeente Hollola en onder verantwoordelijkheid van die gemeente een dienst, "basiswelzijnscentrum Oiva", gecreëerd die de genoemde taken op zich neemt. Oiva heeft dependances in de deelnemende gemeenten. Men verwacht door optimaal gebruik te maken van nieuwe technologie en andere schaalvoordelen gezamenlijk voordeliger uit te zijn. Voor meer gespecialiseerde diensten wordt gebruik gemaakt van de voorzieningen in Lahti.

**Bestuur.** Om het beleid van de dienst te bepalen is een basiswelzijnsraad opgericht. Deze raad vervult de rol van opdrachtgever. Oiva is opdrachtnemer. De raad ziet er op toe, dat de bevolking in het gebied gelijkwaardig en gelijkberechtigd worden voorzien van de diensten die op basis van wetgeving en eigen beleid geleverd moeten worden. De vijf gemeenten leveren uit hun gemeenteraden elk drie

raadsleden (en drie vervangers). In de overeenkomst wordt aangegeven, dat voor besluitvorming hoofdelijke stemming vermeden moeten worden. Als dat toch het geval is, dan is er een weging van het aantal stemmen naar bevolkingsaantal van de gemeente waar het betreffende raadslid vandaan komt. Een raadslid uit Hollola heeft een gewicht van 4,5, een raadslid uit Hämeenkoski een gewicht van 1.

**Financiën.** De gemeente Hollola voert de boekhouding voor Oiva. De gemeenteraad van Hollola stelt de begroting en de rekening vast op basis van een voorstel van de basiswelzijnsraad. De gemeente Hollola rapporteert periodiek over de financiële stand van zaken aan de deelnemende gemeenten. Verstrekkingen aan de klanten worden nauwkeurig geadmistreerd. Er zijn ook afspraken gemaakt wanneer de gemeenten hun bijdragen moeten storten en strafbepalingen bij niet nakomen van de financiële verplichtingen.

**Overige middelen.** De exploitatie van de accommodatie die in de verschillende gemeenten in gebruik was voor die taken gingen over naar Hollola (eigendom blijft bij de gemeenten) en de medewerkers kwamen in dienst van die gemeente, met de bepaling dat ze over een periode van vijf jaar niet ontslagen konden worden.

**Looptijd en lidmaatschap.** De overeenkomst is aangegaan voor onbepaalde tijd. Over uit- en toetreden tot de regeling zijn in de overeenkomst bepalingen opgenomen.

**Evaluatie.** Een eerste evaluatie van Oiva (februari 2008) was over het algemeen positief: de dienstverlening verloopt goed. De rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vraagt echter blijvende aandacht.



## Hoofdstuk 3 Centrumgemeente nieuwe stijl' in Nederland

In het voorgaande is het Finse gastheergemeentemodel gepresenteerd als mogelijke 'centrumgemeente nieuwe stijl'. De vraag die dat oproept is hoe zich dit verhoudt tot de bestaande praktijk in Nederland. Daarover gaat dit hoofdstuk. De onderwerpen die aan bod komen zijn:

1. Wat houdt het begrip in de Nederlandse context in en wat zijn de ervaringen met het bestaande model (paragraaf 3.1)?
2. Welke voorbeelden zijn er van de 'centrumgemeente nieuwe stijl' in Nederland (paragraaf 3.2)?
3. Hoe verhouden de Nederlandse voorbeelden zich tot het Finse model en wat zijn opvallende punten (paragraaf 3.3)?

### 3.1 De centrumgemeentefunctie in Nederland anno 2008

In 2006 en 2007 is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een inventarisatie gemaakt van de centrumgemeentefunctie in Nederland. De uitkomsten daarvan zijn vastgelegd in een memo (ultimo 2006) en een rapport <sup>4)</sup>, waarin de centrumgemeentefunctie in het perspectief is geplaatst van het vraagstuk van differentiatie (augustus 2007). Uit beide stukken wordt duidelijk dat er geen scherpe definitie is van het begrip centrumgemeente. De verschillende begrippen van centrumgemeente worden door elkaar gebruikt, waardoor er nu geen eenduidige opvatting van het begrip centrumgemeente is. Globaal geldt: een centrumgemeente draagt zorg voor de voorzieningen in een gebied dat de eigen gemeentegrenzen overstijgt. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de bestuursvorm waarbij het rijk van bovenaf gemeenten aanwijst om de centrumfunctie te vervullen aan een toegewezen gebied en de bestuursvorm waarbij de centrumfunctie een vorm is van intergemeentelijke samenwerking die van onderop tot stand komt.

In het verlengde van bovenstaande beschrijvingen definiëren wij een centrumgemeente in dit onderzoek als volgt:

*Een gemeente die, hetzij op aanwijzing van de rijksoverheid, hetzij op grond van eigen beleid of een verzoek van de omliggende buurgemeente(n), binnen een regio een bepaalde functie uitoefent of voorzieningen aanbiedt die niet door de omliggende gemeenten uitgeoefend wordt maar wel aan hen ten goede komt.*

<sup>4)</sup> "Variatie in differentiatie", Inter-val, Valérie de Ridder, augustus 2007.

De door het rijk aangewezen centrumgemeente heeft een specifieke taak in haar gebied en voor aangewezen omliggende gemeenten. De centrumgemeente krijgt hiervoor middelen en bepaalt het beleid in overleg met de omliggende gemeenten. Dit wordt door BZK omschreven als “centrumgemeente door budgetallocatie”. Bij de ontwikkeling van een centrumgemeente door intergemeentelijke samenwerking komen de deelnemers overeen dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van een andere gemeente. Er is sprake van het mandateren van bestuursbevoegdheden door het ene gemeentebestuur aan het andere. Dit hoeft overigens, meldt het memo, niet altijd de grootste gemeente te zijn. De vrijwillige uitbesteding van taken aan (grotere) buurgemeenten door (meestal) kleinere gemeente is volgens het genoemde memo gebaseerd op een bestuurskrachtmotief; de kleinere gemeente mist bepaalde expertise, die zij vervolgens zoekt bij een gemeente die meer capaciteit en deskundigheid in huis heeft. Ook efficiëntcyoverwegingen kunnen tot uitbesteding van taken leiden. Tenslotte wordt in het memo gesproken over de centrumfunctie. Een gemeente kan als centrumgemeente worden gezien, omdat bepaalde voorzieningen een groter verzorgingsgebied kennen dan de eigen gemeentegrenzen, bijvoorbeeld door aanwezig winkels, bedrijven, scholen, theaters, e.d..

Ten aanzien van de bestaansgrond wordt door BZK naast de mogelijkheid van een aanwijzing van de rijksoverheid en intergemeentelijke samenwerking, de mogelijkheid genoemd van een centrumgemeentefunctie die op grond van eigen beleid tot stand komt. Deze laatste mogelijkheid doet recht aan de positie van veel leden van het Platform MGG, die wel voorzieningen aanbieden met een ‘bedieningsgebied’ of ‘verzorgingsgebied’ dat over de eigen gemeentegrenzen heengaat, maar die daarvoor geen specifieke aanwijzing hebben gekregen van het rijk of verzoek van omliggende gemeenten (die daar in die gevallen meestal ook niet of maar zeer beperkt voor betalen).

Uit de hierboven beschreven omschrijvingen wordt duidelijk dat het Finse model van gastheergemeente goed inpasbaar is binnen de grenzen van de bestaande Nederlandse context. Dit geldt ook voor het relevante wettelijke kader, dat wordt gevormd door de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Specifiek luidt artikel 8, lid 1 van deze wet:

*“Bij de regeling kan een openbaar lichaam worden ingesteld. Het openbaar lichaam is rechtspersoon.”*

Met andere woorden het is niet noodzakelijk dat bij een gemeenschappelijke regeling een afzonderlijke rechtspersoon wordt ingesteld. Lid 3 van artikel 8 luidt:

*“In de regeling kan worden bepaald dat daarin omschreven bevoegdheden van bestuursorganen of van ambtenaren van aan de regeling deelnemende gemeenten worden uitgeoefend door be-*

*stuursorganen, onderscheidenlijk door ambtenaren van een der deelnemende gemeenten.”*

Deze omschrijving maakt duidelijk dat het Finse gastheergemeentemodel en samenwerking op grond van een gemeenschappelijk regeling elkaar niet uitsluiten. Het onderscheidende kenmerk van het gastheergemeente-model is dat deze, in afwijking van de bijna overal bestaande praktijk in Nederland, geen afzonderlijk openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid of gemeenschappelijk orgaan kent.

Los van de (onduidelijkheid over de) definitie is wetenswaardig hoe de rijksoverheid in de praktijk omgaat met de aanwijzing van centrumgemeenten. Een blik op de bestaande schriftelijke bronnen daarover leert dat er sprake is van een kluwen van centrumgemeenten, waarbij ieder beleidsterrein en ieder ministerie zijn eigen centrumgemeente-indeling lijkt te kennen. Dit hangt vaak weer samen met de verschillende regio-indelingen die daarbij horen. In de publicatie “Visie voor de toekomst” van het Platform MGG van januari 2004 wordt – verwijzend naar een eerdere inventarisatie van het CBS in 2002 – melding gemaakt van maar liefst 25 verschillende regio-indelingen. De publicatie bevat een verdieping per ministerie. Voor meer details daarover wordt gemakshalve verwezen naar de publicatie.

Het in deze paragraaf vaker genoemde memo van BZK van 2006 spreekt over een diffuus beeld en dat specifieke uitkeringen naar centrumgemeenten vaak alleen bekend zijn bij de directies van departementen. Er is ook geen maatstaf wat wel en geen specifieke regeling voor centrumgemeenten is. Het aantal centrumgemeente-indelingen dat wel duidelijk in beeld is betreft de volgende:

1. Door het rijk zijn 43 centrumgemeenten aangewezen voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid;
2. 35 daarvan zijn ook centrumgemeente voor vrouwenopvang.

Niet expliciet ‘centrumgemeente’ genoemd, maar wel daarop gelijkend zijn de volgende twee indelingen die het rijk hanteert:

1. De indeling naar steden die onderdeel uitmaken van het Grotestedenbeleid (GSB). Het betreft de G4 en G27-steden.
2. Gemeenten die participeren in één van de 39 RMC regio’s (Regionaal Meld- en Coördinatiepunt). Per regio coördineert één ‘contactgemeente’ de melding en registratie van voortijdig schoolverlaters.

Tot slot wordt in de algemene uitkering van het gemeentefonds (Gf) rekening gehouden met de ‘centrumfunctie’ van een gemeente. Een gemeente die een centrumfunctie vervult voor de omliggende gemeenten, ontvangt meer middelen om de extra lasten die daarmee gepaard gaan te kunnen bekostigen. Daarbij maakt het ministerie van BZK een onderscheid tussen 64 gemeenten met een ‘sterke centrumfunctie’ en meer dan 100 gemeenten met een ‘redelijke centrumfunctie’. Niet heel duidelijk is

omschreven wat deze begrippen precies inhouden. Wel valt op te maken uit beschikbare documenten van BZK dat daarbij o.a. de volgende kenmerken van belang zijn:

1. Budgetallocatie (taak door rijk toegekend in de verdeling van beschikbare middelen)
2. Bestuurskracht (niet nader gespecificeerd)
3. Centrumfunctie, waaronder: <sup>5)</sup>
  - a. Werkfunctie
  - b. Medische functie
  - c. Koopfunctie
  - d. Recreatie- en culturele functie
  - e. Onderwijsfunctie

### 3.2 Ontluikende ‘centrumgemeenten nieuwe stijl’?

In het kader van het onderzoek is gezocht naar voorbeelden van samenwerking in Nederland die lijken op het Finse gastheergemeentemodel. Daarvoor is een (telefonische) inventarisatie uitgevoerd onder de leden van het Platform MGG en adviseurs van BMC. De inventarisatie maakte een aantal zaken duidelijk:

- Er zijn op dit moment nog heel weinig echte voorbeelden van het gastheergemeentemodel in Nederland, maar een aantal is wel in voorbereiding <sup>6)</sup> en interesse voor het model is duidelijk aanwezig.
- Er zijn veel voorbeelden van uitbesteding van taken in het kader van samenwerking die is vormgegeven in een openbaar lichaam conform de Wgr. Daarbij ontbreekt het in de meeste gevallen echter aan één duidelijke centrumgemeente (er zijn meerdere ‘centrumgemeenten’ waarmee wordt samengewerkt of er is sprake van samenwerking zonder duidelijk ‘centrale’ grotere gemeente) en gaat het in veel gevallen ook om het beleggen van nieuwe taken, waarbij geen sprake is geweest van het overdragen van taken en medewerkers. Omdat dergelijke samenwerkingsvormen te veel verschillen van het Finse gastheergemeentemodel en elders al zijn beschreven (zie bijvoorbeeld eerder genoemde VNG/BMC rapport), is afgezien van een verdere opname van deze gevallen in dit onderzoek.
- Een zeer bekend voorbeeld betreft de overdracht van taken door de gemeente Ten Boer aan Groningen. Recent is daaraan al veel aandacht besteed <sup>7)</sup>. Omwille hiervan en het gegeven dat de samenwerking de meest vergaande vorm van zelfstandige uitbesteding van taken aan een ‘gastheergemeente’ betreft, wordt in dit rapport volstaan met een beknopte beschrijving in bijlage 2.

Twee interessante casus die overbleven, wel nauwe verwantschap vertonen met het Finse gastheergemeentemodel en elders nog niet uitgebreid zijn beschreven, betreffen:

1. De overdracht van de gehele uitvoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) door de gemeente Opsterland aan de gemeente Smallerland (lid Platform MGG, begeleid bij de implementatie door

BMC). Duidelijke overeenkomst met het Finse gastheergemeentemodel betreft samenwerking op grond van een (privaatrechtelijke) overeenkomst zonder oprichting van een openbaar lichaam op grond van de Wgr en het overhevelen van ambtelijke capaciteit naar de ‘gastheergemeente’.

2. De uitbesteding van een breed palet aan taken door de gemeente Rozendaal (Gelderland) aan de gemeente Rheden. Deze casus is interessant vanwege de qua omvang vergelijkbare grootte van deze gemeenten met Finse gemeenten waar het gastheergemeentemodel wordt toegepast en de breedte van taken die is overgeheveld. De mate van uitbesteding van taken gaat minder ver dan het voorbeeld van Ten Boer en Groningen.

De bovengenoemde twee casussen zijn uitgebreid onderzocht, waarbij (o.a.) gesprekken zijn gevoerd met zowel de ‘gastheergemeente’ (Smallerland, Rheden) als de ‘gastgemeente’ (Opsterland, Rozendaal). De uitkomsten worden hieronder in twee aparte paragrafen uiteengezet.

#### 3.2.1 Uitvoering Wwb door Smallerland in opdracht van Opsterland

##### 1. Inhoudelijke aspecten

De taken die de gemeente Opsterland heeft uitbesteed aan Smallerland beperken zich tot de Wwb, waarbij het wel gaat over de hele uitvoering daarvan.

Samenwerking met andere gemeenten vanuit Opsterland is niet exclusief gericht op Smallerland. Er wordt bijvoorbeeld ook samengewerkt met de gemeente Skarsterlân op het gebied ICT en met gemeenten rond de A-7 in een zogenaamde ‘economische kernzone’. Met de gemeenten West- en Oost-Stellingwerf wordt op dit moment ook verkend waar meer samenwerking kan plaatsvinden. Dit alles vanuit het uitgangspunt dat de gemeente Opsterland (ruim 29.000 inwoners tegenover bijna 55.000 voor Smallerland) goed is toegerust en groot genoeg is om zelfstandig de toekomst in te gaan.

Ten tijde van het besluit om taken uit te gaan besteden aan Smallerland was er sprake van voornemens van het rijk om in CWI verband een aantal zaken rond sociale zekerheid te gaan centreren. Opsterland vormt samen met Smallerland en Tysjerksteradiel één CWI gebied. Het rijk heeft deze gebieden aangewezen.

Smallerland is daarbinnen de grootste gemeente en kan gezien worden als de centrumgemeente. Ook geografisch lag het voor de hand om bij uitbesteding van taken op dit gebied te denken aan Smallerland. Men had ook vertrouwen in Smallerland en deze gemeente had een goede reputatie op het terrein van de uitvoering van inkomensvoorzieningen.

<sup>5)</sup> Stichting cultuurfonds voor de BNG, De centrumfunctie van gemeenten, VNG uitgeverij, 1990.

<sup>6)</sup> Vanwege het belang van vertrouwelijkheid kan daarover in dit onderzoek nog niets gezegd worden.

<sup>7)</sup> Zie ‘Ten Boer, verrassend in beweging – Hoe een kleine gemeente zelfstandig blijft’, InAxis, 2006 en ‘Herindeling hoeft niet’, Binnenlands Bestuur, 14 april 2008.

De belangrijkste redenen voor de samenwerking betroffen de verwachting dat het een efficiencywinst zou kunnen opleveren (dit op basis van een uitgevoerde doorlichting met behulp van een formatiecalculatiemodel) en een betere benutting van de kennis en expertise van de grotere organisatie die Smallingerland heeft. Geen rol heeft gespeeld de vraag of Opsterland deze taken zelf wel aan zou kunnen.

Opsterland en Smallingerland kennen elkaar als buurgemeenten goed en er is al langer ervaring met samenwerking (bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van industrieterreinen). De overeenkomst die is gesloten voor de uitbesteding van taken rond de Wwb aan Smallingerland is per 1 januari 2003 ingegaan. In 2002 zijn voorafgaand gesprekken gevoerd en de overeenkomst is eind december 2002 getekend.

## 2. Bestuurlijke aspecten

Er is weinig veranderd aan de bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeenten Opsterland en Smallingerland. Los van de uitvoeringsbevoegdheid zijn die gebleven zoals ze waren vóór de uitbesteding en de bestuurders van Opsterland blijven ook volledig aanspreekbaar op de resultaten. Ten tijde van het sluiten van de overeenkomst gold de Algemene Bijstandswet (Abw). De Abw voorzag in de mogelijkheid dat een gemeente door middel van een mandaat de uitvoering aan een andere gemeente kon overdragen. Er moet nog worden bekeken hoe zich dit verhoudt tot de Wwb, waar een dergelijk mandaat niet is geregeld en de aanspreekbaarheid van iedere individuele gemeente meer centraal staat.

Er is 4 keer per jaar een regulier bestuurlijk overleg. Daarnaast wordt regelmatig overlegd tussen de betrokken bestuurders van Opsterland of Smallingerland. Ten behoeve van toezicht en sturing ontvangt Opsterland elke maand een rapportage, die overeenkomt met de rapportage die Smallingerland op grond van de rijksvoorschriften moet leveren. Als er meer informatie wordt gevraagd, kan Smallingerland dat leveren, met als technische randvoorwaarde dat de gebruikte informatiesystemen dat wel moeten kunnen opleveren.

## 3. Organisatorische aspecten

De betrokken ambtenaren die de taken uitvoer(d)en rond de Awb/Wwb zijn allemaal overgeplaatst naar de gemeente Smallingerland, op één persoon na, die als een soort verbindingschakel tussen de gemeente Smallingerland en het bestuur van de gemeente Opsterland functioneert. Rechtspositioneel vallen de ambtenaren nu ook onder de gemeente Smallingerland, die hun formele werkgever is.

Er is één keer per maand regulier ambtelijk overleg, waarbij de beleidsambtenaar die nog in dienst is van de gemeente Opsterland overleg pleegt met de beleidsambtenaar van de gemeente Smallingerland. De stukken die de bestuurders van Smallingerland krijgen en ook relevant zijn voor Opsterland gaan als regel ook naar de bestuurders van de gemeente Opsterland.

De uitgaven die worden gedaan voor de taken die de gemeente Smallingerland uitvoert zijn volledig opgenomen in de begroting van de gemeente Opsterland. De financiële verrekening voor de uitvoering van taken vindt 1 keer per maand plaats, op basis van een voorschot. Het voorschot wordt berekend op basis van het aantal benodigde fte voor de uitvoering van taken (formatiecalculatiemodel) en een schatting van de programmakosten. Om de 3 maanden wordt gekeken of de inschatting van kosten goed is geweest. Op het inkomensdeel vindt per maand een analyse plaats, vanwege de grote financiële belangen. Qua loket moeten aanvragers voor inkomensvoorzieningen eerst naar het CWI loket in Drachten (gemeente Smallingerland). De gemeente Opsterland heeft geen loket meer voor inkomensvoorzieningen.

## 4. Juridische aspecten

De gesloten overeenkomst heeft het karakter van een dienstverleningsovereenkomst. Dat werd ten tijde van het besluit om de taken over te hevelen naar Smallingerland ook gestimuleerd vanuit de rijksoverheid. Er is geen gemeenschappelijke regeling of afzonderlijke rechtspersoon in het leven geroepen voor de uitvoering van de taken door Smallingerland. De overeenkomst is privaatrechtelijk. De overeenkomst loopt tot en met 2013, waarna deze stilzwijgend wordt verlengd, met een opzegtermijn van 1 jaar. De overeenkomst kan gezien worden als een samenwerkingsovereenkomst tussen weliswaar ongelijke maar gelijkwaardige partijen.

## 5. Ervaringen

De uitvoering van taken op het terrein van de Wwb door Smallingerland verloopt goed. De diensten worden geleverd en er is tevredenheid onder de gebruikers. Smallingerland presteert goed als het gaat om de dienstverlening op SoZa-terrein. In de benchmark van SGBO (Smallingerland heeft daar in 2007 voor het laatst aan meegedaan) scoort Smallingerland qua tevredenheid onder de gebruikers een 7.4.

Ook qua uitstroom levert samenwerking voordelen op: voor Smallingerland is het uitstroompercentage voor 2004-2007 19% (ten opzichte van een landelijk gemiddelde voor middelgrote gemeenten van 14%), voor Opsterland (dat nog een beperkt aantal eigen reïntegratieactiviteiten zelf uitvoert) is het uitstroompercentage voor 2004-2007 1% (ten opzichte van het landelijke gemiddelde voor kleine gemeenten van 13%)<sup>8)</sup>. Er zijn ook geen negatieve geluiden vanuit de (overgeplaatste) ambtenaren.

De gemeente Opsterland is in algemene zin erg tevreden over de uitvoering van taken. Dat neemt niet weg dat lokaal maatwerk soms vanwege de uitvoeringspraktijk lastiger is te realiseren dan gedacht. Daarover vindt dan bestuurlijk overleg plaats, het contract voorziet daarin.

<sup>8)</sup> Bron: [www.ape.nl](http://www.ape.nl) <<http://www.ape.nl>>. APE, Public Economics BV is de ontwikkelaar van het objectief verdeelmodel van het Inkomensdeel Wwb.

Een voordeel van de overeenkomst boven een Gemeenschappelijke Regeling (GR) is volgens Smalingerland dat bij deze overeenkomst men toch dicht op de zaken zit, bestuurlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden grotendeels ongewijzigd zijn en er sprake is van duidelijke afspraken en verantwoording. Bij een GR is de afstand met het bestuur van de gemeenten volgens Smalingerland groter en zijn de kaderstelling, sturing, controle en verantwoording minder scherp en duidelijk. De decentralisatie van taken door het rijk is noch voor Smalingerland, noch voor Opsterland een issue geweest bij de uitbesteding van taken aan Smalingerland.

Of de samenwerking heeft geleid tot efficiencyvoordelen is niet duidelijk te zeggen. Daar heeft geen evaluatie op plaatsgevonden. Een algemene les is dat voorafgaand aan de samenwerking hele goede afspraken moeten worden gemaakt, die ook duidelijk zijn voor de betrokken partijen over de besturing door de raad en het college van de uitbestedende gemeente.

### 3.2.2 Uitbesteding van taken door Rozendaal aan Rheden

#### 1. Inhoudelijke aspecten

De gemeente Rozendaal telt ongeveer 1.500 inwoners. De gemeente Rheden omvat ruim 43.000 inwoners. De gemeente Rozendaal laat de volgende zaken uitvoeren door de gemeente Rheden:

- Brandweer, sinds 1959
- Wwb, Wet werk en bijstand, sinds 1990
- Bouw en woningtoezicht, sinds 1990
- Kadastrale mutaties, sinds 1990
- Verstreken van bouwvergunningen, sinds 2003
- Milieuwetgeving in de breedste zin, sinds 2003
- Verzorging logopedie op de scholen, sinds 2005
- Wet inburgering, sinds 2005
- De Leerplichtwet, sinds 2007
- Leerlingenvervoer, sinds 2007
- Wmo, Wet maatschappelijke ondersteuning, sinds 2007
- Automatisering, systeembeheer, sinds 2007

De gemeente Rozendaal laat deze taken uitvoeren door de gemeente Rheden omdat de gemeente Rheden de professionaliteit van de uitvoering beter kan waarborgen. De meeste zaken die hierboven zijn aangegeven komen relatief weinig voor in Rozendaal. Dit betekent dat een ambtenaar van Rozendaal met 10 verschillende uitvoerende taken belast zou kunnen worden als de gemeente Rozendaal het werk zelf zou doen. De gemeente Rheden heeft voldoende capaciteit en professionaliteit om de taken voor de gemeente Rozendaal uit te voeren.

Een aantal zaken blijft de gemeente Rozendaal wel zelf doen, zoals het groenbeheer (de voorkeuren

tussen Rozendaal en Rheden verschillen ook op dit beleidsterrein). De zaken die dagelijks of vaak voorkomen doet de gemeente Rozendaal zelf.

De samenwerking is niet primair aangegaan om financiële redenen, maar om voldoende kwaliteit van dienstverlening te kunnen waarborgen. Een groot voordeel is dat voor veel verschillende zaken het 'netwerk' van noodzakelijke voorzieningen er al ligt binnen de gemeente Rheden en dat het voor de gemeente Rheden geen grote opgave is zaken mee te nemen voor Rozendaal. De automatisering wordt uitgevoerd door Rheden omdat daarmee wel een financiële voordelen te behalen waren (aankoopvoordelen).

De gemeente Rozendaal heeft gekozen voor een uitbesteding van taken aan Rheden, omdat het historisch en cultureel een 'natuurlijke' partner is. Er wordt ook niet gekeken naar mogelijk andere partners/uitvoerders. De gemeente Arnhem is een door het rijk aangewezen centrumgemeente en in die hoedanigheid werkt Rozendaal wel samen met Arnhem. Maar dit is vooral omdat het opgelegd is door het rijk.

Als er een nieuwe wet komt of wetswijziging plaatsvindt, kijkt Rozendaal naar de mogelijkheden om zich aan te sluiten bij Rheden. Bij de uitvoering wordt in ieder geval als uitgangspunt genomen de wijze waarop Rheden daarmee om gaat. Dit om geen groot verschil te hebben waarmee later de uitbesteding van de uitvoering aan Rheden bemoeilijkt zou kunnen worden. Zo hoeft er ook geen (kostbaar) maatwerk van de uitvoering gemaakt te worden.

#### 2. Bestuurlijke aspecten

De kiezersgemeenschappen, de burgers, van Rozendaal en Rheden komen enigszins overeen, waardoor de colleges van beide gemeenten ongeveer dezelfde samenstelling hebben qua politieke oriëntatie. De politieke neus staat dezelfde kant op, vandaar dat het beleid ook veel op elkaar lijkt.

De portefeuillehouders van de twee gemeenten hebben tweemaal in het jaar regulier overleg over de verrichte zaken in het kader van de uitbesteding van taken en de knelpunten die zich daarbij voordoen.

De Rozendaalse raad en het college blijft verantwoordelijk voor het beleid, waarbij op onderdelen wordt gewerkt met mandaten (uitvoering dor sociale dienst en bij de verlening van bouwvergunningen). Dit is gedaan om de besluitvorming niet onnodig lang te laten duren.

#### 3. Organisatorische aspecten

Het gemeentehuis van Rozendaal is nog steeds het eerste 'loket' voor de Rozendaalse burger en deze kan daar ook terecht voor alle aanvragen. De aanvragen worden vervolgens per post, per mail of per bode bode naar de gemeente Rheden gestuurd, welke de gemeente Rheden afhandelt.

Soms ziet de burger dan onder de brief de mandatering staan, maar het motto is dat de burger niets van de afhandeling door een andere gemeente mag merken en altijd terecht kan met zijn vragen bij de gemeente Rozendaal.

De beleidsambtenaren van de verschillende gemeenten en afdelingen kunnen dagelijks contact met elkaar hebben, dat is afhankelijk van de aanvragen en de problematiek. Er zijn in ieder geval korte lijnen tussen de afdelingen van de twee gemeenten. De beleidsambtenaar van Rozendaal is hier de spil in, de aangever. Het ambtelijke overleg vindt zo vaak het nodig is plaats, het is een dynamisch geheel en wordt naar eigen behoefte per afdeling ingevuld.

Als er sprake is van een nieuwe wet of een nieuwe taak is er meer contact en meer afstemming. Als de uitvoering op gang is, is er minder contact. Rozendaal legt de vraag van de uitvoering van de nieuwe wet voor aan het betreffende afdelingshoofd van Rheden. Deze maakt een offerte met het tarief per uur. Aan de hand van de handelingen van de afgelopen jaren kan er berekend worden hoeveel uur "dienst" Rheden nodig zal hebben om de aanvragen, beschikkingen, indicaties te behandelen voor komend jaar. Dit wordt vervolgens verwerkt in de begrotingen. De desbetreffende afdelingen van Rheden dienen hun uren in en dat wordt verrekend. Aan het eind van het jaar is er een nacalculatie.

De betrokken uitvoerende ambtenaren zijn gestationeerd in de gemeente Rheden en vallen onder de verantwoordelijkheid van Rheden. De formele werkgever is de gemeente Rheden. De afdelingsmanager van Rheden is belast met de uitvoering.

#### 4. Juridische aspecten

Voor de uitvoering van taken door Rheden is geen nieuwe afzonderlijke organisatie of rechtspersoon in het leven geroepen. Op bepaalde onderdelen geldt een samenwerkingsverband op basis van de Wgr, zoals de brandweer. In de meeste gevallen is sprake van een privaatrechtelijke dienstverleningsovereenkomst per dienst/afdeling. Daarvoor is geen protocol, standaard of richtlijn gemaakt, maar misschien wordt dat nog ontwikkeld. In de dienstverleningsovereenkomsten wordt in alle gevallen wel precies beschreven wat de gemeente Rheden uitvoert voor de gemeente Rozendaal en dit werkt goed. Wanneer de afdelingsmanager van Rheden daarvoor kiest wordt er wel eens een derde partij ingeschakeld (een extern bureau) om het financieel en juridisch kloppend te maken.

De kosten van deze derde partij worden dan gedeeld door beide gemeenten.

De overeenkomsten voor de uitvoering van taken zijn meestal voor onbepaalde tijd, zolang de wet waarop deze taken zijn gebaseerd geldig is/blijft.

#### 5. Ervaringen

De uitvoering door de gemeente Rheden gaat in zijn algemeenheid goed. De uitvoering wordt wel grotendeels gedaan op de 'Rhedense' manier, Rozendaal heeft hierin een beperkte stem. Dit is een

minpunt. Daarom worden beleidsterreinen die de bestuurders en burgers van cruciaal belang vinden in eigen uitvoering gehouden. De gemeente Rozendaal heeft dus op de uitvoering van de uitbestede zaken weinig invloed, maar daar staat tegenover dat de gemeente Rozendaal toch een brede dienstverlening kan bieden aan de Rozendalers. Het voordeel van deze brede dienstverlening weegt voor Rozendaal ruim op tegen de concessies die de gemeente moet doen.

Er zijn tot dit moment geen klachten of opmerkingen over de samenwerking. Er is een erg open interactie, mensen van de diverse afdelingen zijn goed bereikbaar en op elke laag van bestuur is er goed overleg.

Zoals gezegd verschillen de dienstovereenkomsten van elkaar. Misschien moet er volgens beide gemeenten in de toekomst een standaard ontwikkeld worden. Dat is voor later. Het gaat nu goed en het is per onderdeel goed ingedekt.

### 3.3 Reflectie op de 'centrumgemeenten nieuwe stijl' in Nederland

Zowel de wet (Wgr) als de voorbeelden die beschreven zijn in dit hoofdstuk maken duidelijk dat er geen belemmeringen zijn om het Finse model van de gastheergemeente toe te passen in de Nederlandse context. Het aantal voorbeelden is nu nog beperkt, maar op basis van de getoonde interesse bij gemeenten gedurende dit onderzoek en concrete ontwikkelingen bij een aantal van hen, is de verwachting reëel dat de toepassing van het model in Nederland de komende jaren zal groeien ten opzichte van andere intergemeentelijke samenwerkingsvormen.

De twee voorbeelden van het gastheergemeentemodel in Nederland laten zien dat de toepassing daarvan diversiteit kent in drie opzichten:

1. De omvang van de gemeenten: Opsterland is veel groter dan Rozendaal en het argument van het 'voorkomen van herindeling' speelt bij Opsterland geen rol. Het vergroten van de efficiëntie was hier het belangrijkste argument en uiteindelijk kan op basis van kwantitatieve gegevens ook hard worden gemaakt dat de samenwerking de effectiviteit heeft vergroot. Dit laatste is minder duidelijk voor Rozendaal, waarvoor geldt dat men zonder de combinatie te zoeken met Rheden op veel terreinen niet de noodzakelijke expertise en kwaliteit van dienstverlening had kunnen bieden in volledige zelfstandigheid. Saillant detail is dat Rozendaal weinig verwantschap voelt en heil ziet in samenwerking met Arnhem, dat juist wel een rol als centrumgemeente heeft toegewezen gekregen door het rijk. De taak die Arnhem in dat opzicht uitoefent wordt dus in Rozendaal niet ervaren als iets wat inspeelt op een duidelijk gevoelde behoefte.
2. De reikwijdte van taken die zijn ondergebracht bij de gastheergemeente: bij Opsterland beperkt het zich tot de uitvoering van de Wwb, bij Rozendaal strekt het zich uit tot een zeer breed palet van taken op diverse beleidsterreinen. Er is hier zeker een relatie met het vorige punt, maar de diversiteit roept vragen op in hoeverre ketenefficiëntie (zoals eerder opgemerkt een belangrijk

argument voor decentralisatie) wordt gerealiseerd en kan worden gerealiseerd. Bij de casus Opsterland/Smallerland is de keten zeer beperkt, bij Rozendaal/Rheden juist zeer uitgebreid. In het laatste geval lijkt het vooral de opdracht aan Rheden om voordelen te behalen door het combineren van taken in dezelfde beleidsketens. Ten opzichte van het Finse voorbeeld zijn de overgedragen taken in deze twee gevallen óf duidelijk beperkter óf juist omvangrijker.

3. De samenwerkingspartners: waar Rozendaal zich zeer sterk oriënteert op één gemeente (Rheden) en daar nauwelijks van lijkt af te wijken (behoudens voorbeelden als de opgelegde centrumtaken van Arnhem, waarbij het de vraag is of echt wordt 'samengewerkt') zoekt Opsterland juist de samenwerking met meerdere gemeenten. Dat heeft bij Opsterland nog niet geleid tot andere 'gastheergemeenteconstructies', maar is dus niet uitgesloten. Indien dit wel zou gebeuren, zou dat de 'centrumfunctie' van Smallerland in ieder geval niet versterken en de vraag is of het de bestuurbaarheid van de samenwerkingsrelaties voor Opsterland ten goede zou komen.

Een interessante vraag in het verlengde van bovenstaande punten is welke rol het rijk in Nederland voor zichzelf ziet weggelegd in het al dan niet sturen van de 'centrumfunctie nieuwe stijl'. In het voorbeeld van Finland is het rijk duidelijk sturend in de kaders, ook al wordt het initiatief bij gemeenten gelaten. Vooral nog is de Nederlandse rijksoverheid afwachting en heeft men in het kader van dit onderzoek te kennen gegeven de verschillende samenwerkings-experimenten een kans te willen geven zonder deze te beperken, sturen of faciliteren. Op grond van daadwerkelijke successen en prestaties en de gevolgen ten aanzien van bestuurskracht, kwaliteit van dienstverlening, transparantie en democratische legitimatie, zal de rol van het rijk zich de komende tijd verder uitkristalliseren. Het is op grond van dit onderzoek duidelijk dat het gastheergemeentemodel wel een aantal interessante karakteristieken heeft die het aantrekkelijk maken om zwakke kanten van bestaande samenwerkingsverbanden te ondervangen (minder hulpstructuren, mogelijke stroomlijning rond centrumgemeentefunctie). Ten aanzien van de centrumfunctie zal het rijk niet ontkomen aan enige vorm van kaderstelling als men deze nieuwe vorm in een context van vrijwilligheid tot wasdom wil laten komen. Ten aanzien van het onderwerp democratische legitimiteit is het relevant nog te verwijzen naar de conclusies van eerder onderzoek <sup>9)</sup> naar de slagvaardigheid en resultaten van publieke en private samenwerking door gemeenten: de private vormen van samenwerking (waarvan de gastheergemeente een voorbeeld is) scoren hoger op daadwerkelijk democratisch gehalte, slagvaardigheid en baten/kosten verhouding.

<sup>9)</sup> Trendstudie samenwerking decentrale overheden, Partners & Pröpper, 2005, hoofdstuk 4.

## Hoofdstuk 4 Conclusies

Het onderzoek waarvan de resultaten zijn neergelegd in dit rapport, laat zich kenschetsen als een verkenning naar een nog relatief onbekende vorm van samenwerking in Nederland. Naast vrijwillige en van bovenaf opgelegde samenwerking in Wgr-gebieden en van bovenaf opgelegde samenwerking middels centrumgemeenten is er nu een vorm van vrijwillige samenwerking middels centrumgemeenten op het keuzepalet gekomen. In dit slothoofdstuk worden conclusies getrokken over de volgende onderwerpen:

1. De mogelijkheden van het gastheergemeentemodel.
2. De sterke en zwakke kanten.
3. De relatie met het decentralisatie-debat.

### 4.1 Het toekomstbestendig maken van de centrumgemeentefunctie.

Volgens het Platform MGG kan het Finse model van 'gastheergemeente' nieuwe perspectieven bieden op het versterken van de bestuurskracht van kleine gemeenten in Nederland. Naarmate het gastheergemeentemodel bijdraagt aan het mobiliseren van voldoende/meer capaciteit op lokaal niveau, is het mogelijk meer taken te decentraliseren dan wanneer dit niet het geval zou zijn. De middelgrote gemeenten kunnen daarbij als 'centrumgemeente nieuwe stijl' bijdragen aan het realiseren van een grotere bestuurskracht van omliggende kleinere gemeenten en betere dienstverlening.

De Sociale Diensten (centra voor werk en inkomen en sociale zekerheid), de uitvoering van de Wmo-achtige taken (jeugd, ouderen, mensen met een beperking), gezondheidszorg en cultuur (bibliotheek en schouwburg) zijn voorbeelden van beleidsvelden waar de burger veel mee te maken heeft en waarbij nabijheid van belang is, maar die tegelijkertijd een bepaalde schaal vragen uit het oogpunt van een effectieve en efficiënte uitvoering. De combinatie van een middelgrote 'gastheergemeente' die als een 'centrumgemeente nieuwe stijl' taken uitvoert voor kleinere 'gastgemeente' in de omgeving biedt daarvoor nieuwe mogelijkheden.

De twee hoofdvragen die bij aanvang van het onderzoek zijn geformuleerd, luiden:

1. Wat zijn de ervaringen met de bestuursvorm centrumgemeenten?
2. Hoe kan de bestuursvorm van centrumgemeente toekomstbestendig worden gemaakt?

De nadruk in het onderzoek is gelegd op de tweede onderzoeksvraag, met als belangrijkste inspiratiebron het Finse gastheergemeentemodel. Wat kan op basis van dit onderzoek worden geconcludeerd met betrekking tot het toekomstbestendig maken van de bestuursvorm centrumgemeente in Nederland?

Een eerste conclusie is dat de klassieke centrumgemeentefunctie niet echt 'leeft' in Nederland. Van de kant van het rijk is er geen duidelijk en samenhangend gebruik van de bestuursvorm en lijkt deze zich te beperken tot het budgetallocatiemotief op een beperkt aantal beleidsterreinen. Daarbij verschilt de keuze van centrumgemeenten, juist ook op terreinen waarvan inhoudelijk mag worden verwacht dat er samenhang bestaat. In de maatstaven van het gemeentefonds wordt enig gewicht toegekend aan de mate van centrumfunctie op grond van de inhoudelijke functie van gemeenten.

Van de kant van gemeenten 'leeft' de centrumfunctie ook niet, zeker niet bij de gemeenten die de omliggende buurgemeenten zijn van een door het rijk aangewezen centrumgemeente. In plaats van echte samenwerking in het leveren van voorzieningen met een regionale functie lijkt eerder sprake te zijn van een 'bestuurlijke LAT-relatie': men zoekt elkaar op om te voldoen aan de 'opdracht' van de rijksoverheid, maar daar houdt de onderlinge betrokkenheid vaak ook wel mee op.

De vrijwillige centrumgemeentefunctie zoals vorm gegeven in het Finse gastheergemeente model biedt zeker perspectief als het gaat om het 'levend' maken van de centrumgemeentefunctie. Eerste voorbeelden in Nederland zijn er ook, die in dit onderzoek zijn beschreven: de overdracht van taken op het terrein van de Wwb door Opsterland aan Smalingerland en de overdracht van een breed pakket aan taken op diverse beleidsterreinen door Rozendaal aan Rheden. Beide voorbeelden lopen ook al lang genoeg om te kunnen zeggen dat ze succesvol zijn. De directe dienstverlening blijft minimaal op peil of wordt duidelijk beter en alle betrokken partijen (bestuur, ambtelijke organisatie, gebruikers) tonen zich tevreden. Ook op onderwerpen als transparantie, democratische legitimatie, draagvlak en bestuurbaarheid scoort het gastheergemeentemodel goed. Uit dit oogpunt verdient het model meer aandacht bij zowel gemeenten als rijk. Gemeenten lijken daar rijp voor te zijn: op basis van huidige ontwikkelingen verwachten wij de komende periode een relatieve groei van het model ten opzichte van andere intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Of het daarmee toekomstbestendig is moet nog blijken, wat afhangt van de vraag of de sterke of zwakke punten de overhand zullen krijgen en hoe de rijksoverheid daar vervolgens mee omgaat.

#### 4.2 Sterke en zwakke punten van de 'centrumgemeente nieuwe stijl'

Het gastheergemeentemodel is niet het enige waarmee de bestuurskracht van gemeenten kan worden versterkt. Er bestaat, zeker ook in Nederland, een grote diversiteit aan samenwerkingsvormen met hetzelfde doel. Gemakshalve verwijzen we daarvoor naar de in het inleidend hoofdstuk al genoemde publicatie die daarover recent is uitgebracht door de VNG en BMC in april jl.. Al de vormen van samenwerking die daarin zijn beschreven zijn manieren waarop gemeenten hun bestuurskracht en financiële positie versterken en hun dienstverlening proberen te waarborgen en verbeteren. Er zijn echter een aantal aspecten die het gastheergemeentemodel bijzonder maken en de potentie hebben om de zwakke punten te ondervangen van andere samenwerkingsvormen.

Een belangrijk kenmerk van het gastheergemeentemodel zoals beschreven in dit hoofdstuk is dat het minder gebruik maakt van afzonderlijke nieuwe bestuurlijke en organisatorische 'hulpstructuren' (term van de commissie Van Aartsen in haar onderzoek naar de plaats van de gemeente in het staatsbestel<sup>10</sup>). In plaats daarvan biedt het gastheergemeentemodel oplossingen die gebruik maken van bestaande bestuurlijke en organisatorische structuren. Onderstaande tabel illustreert de bijbehorende verschillen tussen het gastheergemeentemodel en de in Nederland meer gebruikelijke vormen van samenwerking, gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Tabel: *Vergelijking Gastheergemeentemodel en Gemeenschappelijke regeling*

Gastheergemeente (GG)	Gemeenschappelijke regeling (GR)
Taak onderdeel van organisatie van de GG	Afzonderlijke rechtspersoon
Samenwerkingsovereenkomst	Gemeenschappelijke regeling
Gemeenschappelijk uitvoeringsorgaan (aansturing kan op diverse manieren worden vorm gegeven, met meer of minder politieke invloed)	Bestuur is de GR (GR-raad, GR-vergadering)
Begroting deel van de GG-begroting	Eigen begroting
Deel van de boekhouding GG	Eigen boekhouding

Doordat het gastheergemeentemodel minder gebruik maakt van bestuurlijke en organisatorische 'hulpstructuren', klevan daaraan ook minder de nadelen die verbonden zijn aan de samenwerkingsvormen waarbij dat wel het geval is. Door de commissie Van Aartsen is gewezen op de beperkte bestuurbaarheid van bestaande samenwerkingsvorming onder de Wgr en de dubbele petten problematiek die kan ontstaan. In het verlengde daarvan roepen deze samenwerkingsverbanden vragen op over de democratische legitimatie. Door nauwer aan te sluiten bij bestaande bestuurlijke en organisatorische structuren kent het gastheergemeentemodel deze nadelen niet of veel minder. Daarnaast dwingt het sluiten van een contract gemeenten om scherper na te denken over wat zij zelf gerealiseerd willen zien en waarop zij willen sturen.

Een ander belangrijk kenmerk van het gastheergemeentemodel is dat het van onderop tot stand komt op basis van vrijwilligheid. Het kan zijn dat de rijksoverheid zoals in het geval van Finland duidelijke kaders stelt, maar de vrijheid om zelf de samenwerking in te vullen en inhoudelijke resultaten leidend te laten zijn is een belangrijk verschil ten opzichte van puur van bovenaf opgelegde herindelingen.

<sup>10</sup> "De eerste overheid", VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet, Den Haag, juni 2007.



Wat dit betreft voldoet het gastheergemeentemodel beter aan de volgende voorwaarden voor succesvolle samenwerking<sup>1)</sup>:

- Iedere 'speler' heeft belang bij de samenwerking; de gastgemeente kan gebruik maken van de 'bestuurskracht', financiële positie, expertise en schaalvoordelen van de grotere gastheergemeente, de gastheergemeente kan de eigen (centrum-)functie en regionale invloed versterken.
- Duidelijke verwachtingen: in het gastheermodel worden deze vastgelegd in een overeenkomst.
- Gelijkwaardigheid tussen actoren: beide partijen hebben iets te winnen (zie eerste punt) en een gezamenlijke rol en verantwoordelijkheid bij de uitvoering van een publiekrechtelijke taak.
- Draagvlak: omdat het geen van bovenaf opgelegde herindeling is kan het rekenen op meer politiek en maatschappelijk draagvlak.
- Scheiding van 'wat' en 'hoe': deze elementen worden juist uit elkaar gehaald, waarbij de gastgemeente een hoofdrol behoudt in het formuleren van 'wat' en de gastheergemeente de hoofdrol krijgt bij het invullen van het 'hoe'.

Een ander mogelijk voordeel van het gastheergemeentemodel is dat het kan bijdragen aan een stroomlijning van samenwerkingsverbanden. In de variant zoals toegepast in Finland en beoogd door het Platform MGG als 'centrumfunctie nieuwe stijl' wordt een beperkte variatie toegestaan in de keuze van samenwerkingspartners. Dit kan een rem zetten op een 'wildgroei' aan kris-kras samenwerkingsverbanden die in Nederland is te zien en die de bestuurbaarheid niet ten goede komen en kunnen belemmeren dat er voordelen worden behaald uit het combineren van taken en voorzieningen in één keten van dienstverlening (zoals bijvoorbeeld de zorgketen). Het combineren van taken en voorzieningen binnen zo'n keten ('horizontal integrated services') is juist één van de belangrijke argumenten voor decentralisatie<sup>2)</sup>.

Een laatste mogelijk voordeel van het gastheergemeentemodel is dat het meer evenwicht en zakelijkheid kan brengen in de relatie tussen 'centrumgemeenten' en omliggende kleinere gemeenten. In de huidige Nederlandse context ervaren beide partijen nadelen van de thans bestaande en selectief door de rijksoverheid opgelegde centrumfunctie: de centrumgemeente omdat de omliggende gemeenten profiteren van voorzieningen waar ze maar beperkt of helemaal niet (afhankelijk van de selectie van centrumgemeenten door het rijk) aan meebetalen ('free rider' probleem) en de omliggende gemeenten omdat ze maar beperkt of helemaal geen bestuurlijke invloed hebben op de aanwending van de middelen voor centrumvoorzieningen. Deze nadelen worden ondervangen door het gastheergemeentemodel.

Op grond van bovenstaande overwegingen kan worden geconcludeerd dat het gastheergemeentemodel perspectief biedt om een succesvolle vorm van intergemeentelijke samenwerking te worden en de centrumgemeentefunctie toekomstbestendig te maken.

Er is echter geen model dat ook niet zijn nadelen kent, wat ook opgaat voor het gastheergemeentemodel. Het daadwerkelijk succes zal in belangrijke mate afhangen van de volgende aspecten:

- Zijn gemeenten bereid taken inclusief ambtelijke capaciteit daadwerkelijk over te dragen aan een grotere buurgemeente? 'Vertrouwen' is hierbij het sleutelwoord, maar er zijn voldoende elementen aanwezig in het model (gelijkwaardigheid, vrijwilligheid, duidelijkheid) om te veronderstellen dat kleinere gemeenten de komende jaren taken zullen gaan uitbesteden inclusief bijbehorende capaciteit aan naburige grotere gemeenten.
- Lukt het om daarbij inhoudelijk en juridisch afdoende overeenkomsten op te stellen met een duidelijke wettelijke basis en aandacht voor nationale en internationale juridische voetangels en klemmen (aanbestedingsregels, regels rondom het BTW-compensatiefonds e.d.)? Bij de casus Opsterland/Smallerland moet nog een slag gemaakt worden in het 'opwaarderen' van de overeenkomst vanwege de overgang van Abw naar Wwb. Bij de casus Rozendaal/Rheden is de wettelijke basis onduidelijk en ontbreekt een duidelijke standaard. Niettemin verwachten wij op basis van de aandacht die gemeenten hebben voor deze aspecten en ontwikkelingen die nu gaande zijn dat het mogelijk is om afdoende 'voorbeeldovereenkomsten' op te stellen.
- Gaan kleinere gemeenten zich daarbij ook richten op één en dezelfde naburige grotere gemeente? Dit is nodig om te kunnen spreken van een centrumgemeentenmodel. De eerste ervaringen zijn wat dat betreft nog niet overtuigend. Bij Rozendaal is sprake van een sterke bilaterale relatie die nog niet door andere kleinere gemeenten om Rheden heen is overgenomen. Bovendien speelt daar de nabijheid van 'officiële centrumgemeente' Arnhem. Bij de casus Opsterland/Smallerland is op slechts op één deelterrein sprake van een 'centrumfunctie' voor Smallerland. Het lijkt er op dat de 'centrumfunctie nieuwe stijl' alleen tot volle wasdom kan komen op niet al te lange termijn door een vorm van kaderstelling door de nationale overheid.

<sup>1)</sup> Zie "Loslaten en uitdagen; decentralisatie van taken naar gemeenten", VNG/BMC, april 2008, hoofdstuk 4.

<sup>2)</sup> Zie "Voorzetten voor decentralisatie: mogelijkheden en argumenten voor (verdere) decentralisatie van taken naar gemeenten", VNG/Cebron, februari 2008, paragraaf 2.3.

### 4.3 Betekenis voor het decentralisatiedebat

Dit onderzoek heeft plaats gevonden tegen de achtergrond van het decentralisatiedebat dat nu wordt gevoerd in de taskforce decentralisatie. Het onderhavige rapport is in dit kader niet het enig dat de afgelopen maanden het licht heeft gezien. Welke betekenis heeft dit rapport in aanvulling op die rapporten? De toegevoegde waarde ligt volgens ons in de volgende aspecten:

- De vele mogelijkheden die genoemd zijn in het VNG/Cebeon rapport “Voorzetten voor decentralisatie” dwingen tot reflectie op de vraag welke gemeenten de bijbehorende taken goed zouden kunnen uitvoeren. Hoe meer taken worden overgeheveld en hoe diverser het ‘schaalniveau’ waarop de bijbehorende vraagstukken zich afspelen, hoe noodzakelijker de aandacht voor de bestuursvorm centrumgemeente wordt. Dit rapport biedt de handvaten om de discussie daarover vorm te geven.
- In het rapport “Decentralisatie als opgave” van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur wordt enerzijds gewezen op de veerkracht van gemeenten in het ‘opvangen’ van gedecentraliseerde taken en anderzijds het belang van een betere politiek-bestuurlijke inbedding aan rijkszijde van decentralisatie. Dit rapport bevestigt in feite beide aspecten: het voegt nog een concrete mogelijkheid toe aan het spectrum dat gemeenten hebben om hun veerkracht te vergroten, maar duidt tegelijkertijd op het belang van een inkadering door het rijk wil de nieuwe mogelijkheid tot volle wasdom komen.
- Het rapport “Loslaten en uitdagen” van VNG/BMC toont het hele palet van intergemeentelijke samenwerking in al zijn kleuren. Het rapport stipt het Finse model aan, dat in dit rapport qua inhoud, mogelijkheden en voorwaarden verder is uitgewerkt. Naast de organisatorische en bestuurlijke aspecten die in het VNG/BMC rapport centraal staan, is hier uitgebreider ingegaan op inhoudelijke aspecten en de (mogelijke) rol van de rijksoverheid. Over dit laatste biedt het voorbeeld van Finland zeker interessante stof tot verder nadenken. De specifieke combinatie in het ‘Finse model’ van enerzijds vrijwilligheid voor gemeenten en anderzijds inkadering door het rijk, zouden moeten maken dat het een langer leven is beschoren dan het vorig jaar veelbesproken en snel opgekomen, maar net zo snel weer verdwenen ‘Deense model’.

## Bijlage 1

# Geïnterviewde personen

### Geïnterviewde personen

Dhr. T. Zweers  
Mevr. M. de Vries  
Dhr. Bannink  
Mevr. Pieterse-Pook  
Mevr. G. Lautenbach  
Dhr. J.-A. Wolthuis  
Dhr. F. Gietema  
Dhr. H. Westerveld van BZK  
Dhr. A. Kuopila (Kuntaliitto)

### Begeleidingscommissie

Dhr. J.J.L.M. Janssen  
Dhr. F. Schriever  
Dhr. G. Rijerse

### Onderzoeksteam

Dhr. G. Rijerse  
Dhr. A. Schilder  
Mevr. A. Halff  
Mevr. A. Lelieveld

Gemeentesecretaris gemeente Opsterland  
Hoofd Sociale Zaken gemeente Smallerland  
Juridisch medewerker gemeente Rheden  
Secretaris van de gemeente Rozendaal  
Secretaris Taakgroep decentralisatie gemeenten  
Beleidsmedewerker ministerie van BZK  
Coördinator ministerie van BZK  
Hoofd afdeling kwaliteit lokaal beleid, ministerie

Beleidsmedewerker Vereniging Finse Gemeenten

Voorzitter platform MGG  
Secretaris platform MGG  
Bestuursadviseur gemeente Zeist

Bestuursadviseur gemeente Zeist  
Senior adviseur BMC  
Junior adviseur BMC  
Junior adviseur BMC

## Bijlage 2 Casus Ten Boer – Groningen

De gemeente Ten Boer heeft in Nederland de meest vergaande vorm van zelfstandige uitbesteding van taken aan een gastheergemeente gekozen. De keuze is ontstaan door een verkenning van mogelijkheden voor versterking van de bestuurskracht met behoud van bestuurlijke zelfstandigheid en zeggenschap over de uitbestede taken.

De gemeente Ten Boer zag zich in 2004 voor de langere termijn geconfronteerd met financiële krapte en een kwetsbare organisatie. Zij verwachtte dat hiermee de gewenste bestuurskracht voor het realiseren van opgaven en het leveren van de gewenste kwaliteit van dienstverlening aan burgers in de toekomst tekort zou gaan schieten. Bij het zoeken naar oplossingen in vormen van samenwerking met andere gemeenten stond voorop dat de gemeente haar eigen identiteit wilde behouden, het bestuur dicht bij de burger moest blijven staan en burgers voor gemeentelijke diensten terecht zouden kunnen bij een lokaal loket.

Uiteindelijk is de keuze gemaakt voor maximale uitbesteding van ambtelijke taken aan de gemeente Groningen. Het takenpakket van de gemeente is uitgebreid geïnventariseerd. Taken die politiek gevoelig zijn, die betrekking hebben op de eigen identiteit, besturingsprocessen en taken die wettelijk verplicht zijn (met name rond Burgerzaken) kwamen niet voor uitbesteding in aanmerking. Voor de overige taken is de gemeente Groningen vervolgens aan de slag gegaan om een productprijs te berekenen.

Met ingang van 2007 is het model ingevoerd. De bij de uitbestede taken betrokken ambtenaren zijn op dat moment in dienst gekomen bij de gemeente Groningen. In Ten Boer is een kleine organisatie overgebleven die de samenwerking aanstuurt, het bestuur ondersteunt en de loketfunctie vervult. De samenwerking is vastgelegd in een raamcontract, daarnaast zijn er zes dienstverleningsovereenkomsten gesloten met verschillende diensten binnen de gemeente Groningen. De afstemming tussen beide gemeenten is belegd bij een drietal beleidsregisseurs (met de aandachtsgebieden Ruimte, Welzijn en Publiek). Zij informeren en adviseren het bestuur in Ten Boer, vertalen de besluiten van Ten Boer in concrete opdrachten naar Groningen en controleren de voortgang en kwaliteit hiervan op directieniveau bij de gemeente Groningen.

Als voordelen van de uitbesteding wordt ervaren dat beleid en diensten een betere kwaliteit hebben en de kosten voor Ten Boer lager uitvallen. Na een jaar is de inschatting dat Ten Boer structureel circa €300.000,- over houdt en Groningen neutraal uitkomt. Een risico van dit model is dat een vertrouwensband nodig is en beschermd moet worden (Ten Boer moet geen misbruik

maken van de mazen in het contract door niet-declarabele taken toe te schuiven, Groningen moet Ten Boer alle mogelijkheden voorleggen en niet alleen die met een gunstige kostprijs). Andere risico's zijn de kwaliteit van de beleidsregisseurs en de loyaliteit van Groningse ambtenaren. Als voorwaarden voor succes gelden vanuit Ten Boer dan ook onder meer: een breed bestuurlijk draagvlak, de bestaande goede relatie met Groningen, een scherpe definiëring van rollen en taken (zowel bestuurlijk als ambtelijk) en voldoende bestuurskrachtig optreden van beide partijen.

Voor Groningen speelden een aantal factoren een rol om in te gaan op het verzoek van Ten Boer. De gemeente kon hiermee voorzien in een strategisch belang om haar positie in de regio te versterken (de drempel voor samenwerking met de gemeente is voor de omliggende gemeenten hoog, omdat Groningen vanuit het verleden het imago van de dominante stad ten opzichte van de kleine plattelandsgemeenten heeft). Daarnaast draagt de gedwongen kostprijsberekening voor Ten Boer en het intern gelijk maken van deze berekening in de verschillende diensten bij aan het leren over de bedrijfsvoering. Een ander leereffect gaat uit van het behandelen van zaken afgestemd op lokaal niveau (dorp, wijk of buurt). Tenslotte gold als voorwaarde dat de kosten voor Groningen niet toe zouden moeten nemen. Door het voldoende grote schaalverschil tussen Ten Boer en Groningen was de impact op de bestaande organisatie beperkt genoeg om niet tot extra kosten te leiden.



Platform Middelgrote Gemeenten  
Secretaris de heer F. Schriever  
gemeentesecretaris van Zeist  
Postbus 513, 3700 AM Zeist  
Projectsecretaris mevrouw T. Knopperts  
030-6987218 - t.knopperts@zeist.nl

