

Kwestie van vertrouwen: het model-Ten Boer



Tachtig procent van de ambtenaren van de gemeente Ten Boer werken straks voor of vanuit Groningen

Foto's: Reyer Boxem

Groningse gemeente stript organisatie om herindeling te voorkomen

De kleine plattelandsgemeente Ten Boer brengt driekwart van haar taken en mensen onder bij de grote stad Groningen. Alleen op die manier kan ze herindeling afwenden en het hoofd zelfstandig boven water houden. Van gelijkwaardige partners is geen sprake, Groningen krijgt een monopoliepositie. Toch is Ten Boer niet bang: 'Wij investeren in persoonlijke relaties en vertrouwen.'

Sander Koenen

Ten Boer is een kleine gemeente met grote ambities. Ze wil zelfstandig zijn met behoud van de plattelandscultuur, maar ook slagvaardig en daadkrachtig. Voor die eigenschappen is een sterke ambtelijke organisatie onontbeerlijk én onmogelijk voor een gemeente met slechts 7.200 inwoners. Als er niets gebeurt, gaat Ten Boer kopje onder. Herindeling met de buurgemeenten Lopper-

sum of Bedum is voor de gemeente geen optie. Net als het Samen En Toch Apart (SETA)-model van hoogleraar Arno Korsten, waarbij gemeenten hun ambtenarenapparaat samenvoegen in één facilitair bedrijf. Evenmin ziet Ten Boer de oplossing in het aangaan van samenwerkingsverbanden met steeds wisselende partners. Zo'n wildgroei maakt de gemeente alleen krachtelozer.

Het is tijd voor iets nieuws, vindt Ten Boer. Een vorm die past binnen de kaders van het openbaar bestuur, maar nog nooit eerder werd vertoond: het model Ten Boer. In een notendop: één grote partner die alle taken uitvoert waarbij de identiteit van de gemeente niet in het geding is. Tegen een redelijk tarief uiteraard. Wat overblijft is de gemeentelijke basisadministratie - want die moet

'Als je gaat rekenen tot twee decimalen achter de komma, weet je zeker dat de samenwerking mislukt'

volgens de wet binnen de gemeentegrenzen blijven - en een bestuurlijke unit; een kleine club ambtenaren, aangestuurd door de gemeentesecretaris. Burgemeester Rika Pot: 'We worden klein en wendbaar.'

In de zomer van 2004 klopte Pot aan bij de enige logische partner in de wijde omgeving: de stad Groningen. En collega-burgemeester Jacques Wallage zette de deur wagenwijd open: 'Dit is één van de eerste keren dat een gemeente in de omgeving van Groningen zich niet afzet tegen de grote stad, maar juist een constructieve werkrelatie voorstelt. Dat is voor mij groot nieuws en een zegen in de voortsuderende opvatting dat wij een vrese-lijke stad zijn die alles opeet.'

Een jaar lang sleutelden beide partners aan de kaders van een overeenkomst. Met als resultaat een 'uitbestedingsmodel' dat blaakt van vertrouwen. Een goed begin, zo bleek afgelopen juli tijdens een brainstormsessie van procesbegeleider en medebedenker Wage-naarHoes. Maar het sleuteldocument laat nog veel vragen onbeantwoord. Over de belangen van Groningen bijvoorbeeld. Wat heeft een stad van 180.000 mensen aan samenwerking met negen kleine dorpjes in de weilanden aan de noordkant? En hoe kun je ooit eerlijke onderhandelingen voeren met een monopolist?

Over de Groningse belangen is Wallage kort. Afgezien van zijn persoonlijke aversie tegen herindeling ('Ik heb het helemaal gehad met herindelingen') biedt het model kansen voor de Groningse organisatie. Het kostenbewustzijn stijgt als een ambtelijk advies ineens een prijskaartje krijgt. 'Daarbij overheerst in Groningen een anticultuur als het aankomt op binnengemeentelijke decentralisatie', zegt Wallage. 'Wethouders zijn geneigd weinig uit handen te geven. Daar wil ik vanaf. Als blijkt dat we bij Ten Boer op bestelling bepaalde diensten en producten kunnen leveren, dan kan dat mogelijk ook in wijken als Paddepoel.' Van mogelijke stadsuitbreiding naar de noordkant, subtiel ingeleid door de huidige samenwerking, wil Wallage niets weten. Groningen heeft een 'harde rand' met de wijken Lewenborg en Beijum en ziet geen reden om voorbij die grens te bouwen. Maar dat is Wallage. Wie zegt dat een volgend college ook voornemens is de Ommelanden met rust te laten? Hier dient zich een probleem aan dat de samenwerking op scherp kan zetten, nog voordat ze officieel is

begonnen, denkt hoogleraar bestuurskunde Korsten van de Open Universiteit. Het uitbestedingsmodel is gebaseerd op een vertrouwensrelatie tussen de huidige colleges van burgemeester en wethouders. Wil je vragen als deze dichttimmeren in het contract, dan blijft van dat vertrouwen weinig over.

Calimero-effect

Volgens oud-minister van Binnenlandse Zaken Hans Dijkstal kunnen beide partijen hun belangen het best in een vroeg stadium helder formuleren. Zo ontstaat een stevig fundament voor de samenwerking. Tegelijkertijd stelt hij dat de vertrouwensband bij elk vraagstuk opnieuw wordt beproefd, omdat er door het verschil in omvang nu eenmaal sprake is van een onnatuurlijke relatie. Financieel bijvoorbeeld. Het adagium 'het mag Groningen niks kosten en Ten Boer alleen geld opleveren' getuigt van groot wederzijds vertrouwen. Wie zegt dat Groningen als monopolist de prijzen niet 'iets' te hoog inschat? Die prijzen zijn immers nog nooit eerder berekend. Of bij beleidsvraagstukken. Als een Groningse ambtenaar Ten Boer moet adviseren over een verbindingsweg tussen de stad en het Ommeland. En in loyaliteitskwesities. 'Het is niet ondenkbaar dat een wethouder eens achter de hielen wordt gezeten door de raad en dat hij vervolgens tegen zijn ambtenaren zegt: nu alles opzij, dát moet gebeuren', aldus Dijkstal. 'Op dat moment kan hij niet geconfronteerd worden met een contract tussen zijn gemeente en Ten Boer.' Dit is het 'Calimero-effect': Ten Boer is klein en Groningen groot en dat is niet eerlijk. Een begrijpelijk sentiment, vindt Henk Bakker, loco-gemeentesecretaris van Groningen en één van de drijvende krachten achter het model. Maar het is wel een emotie die bestreden moet worden. 'We gaan de regio in. Problemen bespreekbaar maken als ze er zijn. En altijd vragen 'hoe kunnen we u van dienst

'Eindelijk een gemeente die zich niet afzet tegen de grote stad'

zijn', in plaats van roepen dat we het wel even zullen opknappen.' Vertrouwen is ook volgens Bakker de motor van het plan: 'Als je zeker wilt weten dat de samenwerking mislukt, dan moet je gaan rekenen tot twee decimalen achter de komma.' In de Ten Boerse gemeentesecretaris Geert Heiminge vindt hij - niet verwonderlijk - een medestander: 'Je moet beide doen. Harde afspraken maken waar nodig, zodat er een stevige regeling is om op terug te vallen in geval van nood. Maar ondertussen blijven investeren in de persoonlijke relaties, ook bij collegewisselingen of nieuwe ambtenaren. Zijn die relaties goed, dan blijft de regeling in de la en kijkt niemand er naar om.'

Democratische kern

Naast potentiële struikelblokken kent het model Ten Boer ook één grote succesfactor. Ten Boer behoudt haar gekozen raad en een eigen college. Dat was heel anders bij de in 1969 door Groningen ingelijfde gemeente Hoogkerk. Talloze pogingen om daar inspraak te regelen met wijkorganen en cliëntenraden liepen uit op niets. Het ontbrak simpelweg aan democratische legitimatie. Ten Boer heeft die wel. Als gemeente is ze misschien gestript van minder efficiënte onderdelen, de democratische kern blijft bestaan. Of dit voldoende is als ze met Groningen in de clinch komt, moet nog blijken. Hoe het ook zij, bij echt grote problemen trekt Ten Boer aan het kortste eind. Deze gemeente heeft het grootste belang bij samenwerking. Als na de contractperiode van zes jaar blijkt dat het misloopt, staat ze opnieuw met lege handen. Dat is een hoge inzet voor een systeem dat nog niet eerder werd gebruikt. Daarom werd het model Ten Boer uitgebreid gesimuleerd. Acht fictieve opdrachten van Ten Boer aan de gemeente Groningen werden behandeld volgens de situatie in 2007, als het model net is ingevoerd, en 2010. Een leerzame exercitie, aldus burgemeester Pot: 'We zijn zo dicht mogelijk tegen de werkelijkheid aangekropen en kwamen een paar interessante verbeterpunten tegen. Het wordt een grote uitdaging om recht te doen aan de plattelandscultuur van Ten Boer enerzijds en de stadse cultuur van Groningen anderzijds.' Net als de brainstormsessie van juli bracht de simulatie - twee maanden eerder - een aantal potentiële struikelblokken aan het licht.



Het stadhuis van Ten Boer is - uniek in Nederland - gevestigd in een boerderij. De burgemeester zetelt in de voorkamer, de raadszaal in de deel.

Ten Boer in 2007

Het model Ten Boer is een variant op het 'shared-services-concept', waarbij meerdere gemeenten samenwerken om bepaalde taken efficiënter uit te voeren. Ten Boer koos voor Groningen als enige partner, omdat samenwerking met meerdere gemeenten zou leiden tot een wildgroei aan afspraken. De colleges gaven vorige maand groen licht voor verdere ontwikkeling van het model Ten Boer. Als de gemeenteraden halverwege 2006 akkoord gaan met de definitieve versie, wordt de samenwerking op 1 januari 2007 ingevoerd. Van de 52 fte's in Ten Boer worden ongeveer veertig fte's in mensen of werk overgeheveld naar Groningen. De medewerkers gaan van daaruit - en soms ook in Ten Boer - werkzaamheden voor de kleine gemeente verrichten. Zo kan bijvoorbeeld een lokale frontoffice en de groenvoorziening worden bemenst. Ruim twaalf fte blijven achter in dienst van de gemeente Ten Boer om de Unit Bestuursondersteuning te vormen. Aan het hoofd van deze Unit staat de gemeentesecretaris, die de gemeente ook naar buiten vertegenwoordigt. Drie 'regisseurs' worden aangesteld voor beleidsontwikkeling in de sectoren Ruimte, Welzijn en Publiekszaken. Zij geven de opdrachten en onderhouden contact met de gemeente Groningen. Voor ondersteuning van de raad blijft de griffier verantwoordelijk. Daarnaast is er een controller voor de financiële stukken, een voorlichter, een juridisch medewerker en een secretariaal team dat de Unit ondersteunt.

De Unit Bestuursondersteuning omvat het minimum aan menskracht dat noodzakelijk is voor een zelfstandig en onafhankelijk bestuur. Over de kosten voor goederen en diensten uit Groningen worden van tevoren afspraken gemaakt. Gepoogd wordt om een 'totaalprijs' te berekenen en niet elk stukje dienstverlening afzonderlijk in rekening te brengen. Elke drie jaar kunnen de kostenramingen worden bijgesteld. Als alles volgens plan verloopt, merkt de burger helemaal niets van de veranderingen achter de schermen. De gemeente daarentegen wordt minder kwetsbaar en bespaart ongeveer tweehonderdduizend euro per jaar.

Voordat de samenwerking van start gaat, moet bijvoorbeeld duidelijk zijn welke ambtenaren overleg voeren en welke bevoegdheden ze hebben. Korte lijnen zijn van cruciaal belang. Ook moet Ten Boer haar opdrachten kort en kernachtig leren formuleren, want tijd is geld. En er moet een clause worden opgenomen over aansprakelijkheid. Anders leidt het eerste de beste falen tot eindeloze discussies. 'Dat we dit ontdekken voordat we beginnen is pure winst', zegt Pot tevreden. 'We hebben iets kunnen voelen van de reële verschillen tussen onze gemeenten. Dat nemen we mee in het model.'

Nieuw tijdperk

Ten Boer blijft met het samenwerkingsmodel voorlopig gevrijwaard van herindeling of annexatie. Andere kleine gemeenten kijken met grote belangstelling naar het vervolg van

de samenwerking in het Noorden. Leiden vraagt zich bijvoorbeeld af of ze een soortgelijke samenwerking zou kunnen aangaan met gemeenten in de regio. En de gemeente Bennebroek, zesduizend inwoners groot, heeft Ten Boer al benaderd. Volgens gemeentesecretaris Heiminge is een geslaagde operatie afhankelijk van de lokale situatie. Voor Groningen en Ten Boer is één van de voordelen dat er geen concurrentie bestaat en dat Groningen niet denkt aan uitbreiding. Bij gemeenten elders in Nederland is de situatie misschien anders, maar niet per definitie minder geschikt voor samenwerking: 'Ik zie zeker mogelijkheden rond andere steden. Zolang er vertrouwen is en respect voor elkaars belangen.'

Misschien heeft Ten Boer met haar initiatief een nieuw tijdperk ingeluid in het lokaal bestuur. Voorgegaan door SETA en gevolgd

door andere concepten die noodlijdende gemeenten er bovenop helpen zonder de instrumenten herindeling of annexatie. Voor Wallage kan dat tijdperk niet snel genoeg beginnen: 'We moeten toe naar verschillende koninklijk goedgekeurde instrumenten waaruit gemeenten kunnen kiezen.' Dijkstal heeft twijfels. Hoewel hij absoluut vindt dat Ten Boer dit experiment moet uitvoeren, kan er bij te veel van dit soort initiatieven een zekere chaotisering van het openbaar bestuur optreden. 'We gaan de verticale bestuurskolom steeds verder uithollen door er dingen tegenaan te plakken of uit te trekken. Straks is het lokaal bestuur zo divers dat er voor de Kamer of ministers geen touw meer aan vast te knopen is', zegt de oud VVD-voorman met een voor hem zo typische grijns, 'maar daar heeft Ten Boer natuurlijk niets mee te maken.'

