

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1633

Vragen van het lid **Leijten** (SP) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *het bericht dat raadsleden gemeenschappelijke regelingen een bedreiging vinden voor de lokale democratie* (ingezonden 17 december 2021).

Antwoord van Minister **Bruins Slot** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 9 februari 2022).

Vraag 1

Vindt u de zorgen van 60% van de gemeenteraadsleden, die vindt dat gemeenschappelijke regelingen een bedreiging zijn voor de lokale democratie, terecht? Zo nee, waarom niet?¹

Antwoord 1

Ik ben me er van bewust dat gemeentelijke samenwerking uitdagingen met zich brengt voor de lokale democratie. Daarom wordt er langs verschillende lijnen vanuit mijn ministerie gewerkt wordt aan het verbeteren van de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen. Zo verwacht ik, ten eerste, dat het wetsvoorstel dat bedoeld is om gemeenteraden meer in positie te brengen bij gemeenschappelijke regelingen (Kamerstukken 35 513) met ingang van 1 juli 2022 in werking zal treden. Daarnaast wordt, zoals in de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel ook is toegelicht, voorzien in ondersteuningsproducten die laten zien hoe raden mogelijkheden vinden om meer grip op regionale samenwerking te organiseren.² Tot slot werk ik aan de uitvoering van de verschillende Kamermoties die bij de behandeling van de hiervoor genoemde wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zijn aangenomen. Hierbij is met name de motie om te komen met concrete voorstellen over de ontwikkelrichting van het binnenlands bestuur van belang. Mijn streven is erop gericht om, zoals verzocht in de motie, naar aanleiding van deze discussie in 2022 met concrete voorstellen te komen. Dit alles is erop gericht om de lokale democratie ook te laten functioneren als er sprake is van samenwerking tussen gemeenten.

¹ Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, «Raad en Regionale samenwerking 2021», Derde landelijk Raadsledenonderzoek over grip en controle op regionale samenwerking, gemeenschappelijke taken en herindeling, december 2021, https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/eindrapportage_raadsledenonderzoek_raad_en_regionale_samenwerking_2021_.pdf

² Inrichting Openbaar Bestuur | Kennisbank Openbaar Bestuur (kennisopenbaarbestuur.nl)

Vraag 2

Vindt u het zorgelijk dat raadsleden het aantal gemeenschappelijke regelingen van hun eigen gemeente significant te laag inschatten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2

Het is moeilijk in algemene zin een kwalificatie te geven over de kennis die raadsleden (moeten) hebben van het aantal gemeenschappelijke regelingen van hun gemeente. Niet elke regeling zal van eenzelfde belang zijn voor gemeenteraden. Het lijkt me bijvoorbeeld niet in alle gevallen zorgelijk als een raadslid niet op de hoogte is van een puur op bedrijfsvoering of uitvoering gerichte regeling. In dit kader lijkt het een positief signaal dat 95% van de raadsleden voorstander is van deelname van de gemeente in (in elk geval) een deel van de regelingen waar de gemeente in zit. Het zou voor een raadslid wel mogelijk moeten zijn om kennis te nemen van het aantal en soort gemeenschappelijke regelingen waar een gemeente aan deelneemt. Het register waar artikel 26 Wgr om vraagt, zou hiervoor de bron moeten zijn. Dit is een nationaal register en geen gemeentelijke³.

Vraag 3

Hoe beoordeelt u de uitkomst dat de helft van de raadsleden die een herindeling wenselijk acht, dat vindt omdat er te weinig ambtelijke capaciteit binnen hun gemeente is om alle taken uit te voeren?

Antwoord 3

In het onderzoek komt naar voren dat de helft van de raadsleden een gebrek aan ambtelijke capaciteit reden vindt om aan *gemeenschappelijke regelingen* deel te nemen (tabel 2.1, p. 24). Verder volgt uit het onderzoek dat ruim 60% van de raadsleden herindeling alleen wenselijk vindt als daarmee de kwaliteit en capaciteit van de gemeentelijke overheid gegarandeerd kan worden (tabel 8, p.60). Dit laatste sluit aan bij het criterium «bestuurskracht» in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Een eventuele voorkeur voor een gemeentelijke herindeling hoeft dus niet, of niet uitsluitend, te worden ingegeven door een eventueel gebrek aan ambtelijke capaciteit. Voor een herindeling kan ook worden gekozen vanuit te verwachten positieve effecten op de bestuurskracht van een gemeente.

Vraag 4

Bent u het eens met de stelling dat als gemeenten zich genoodzaakt voelen om te herindelen vanwege nieuwe taken of te weinig middelen om nieuwe taken uit te kunnen voeren, er niet zelfstandig besloten is tot herindelen? Bent u het tevens eens met de stelling dat in een dergelijk geval het besluit tot herindeling niet van onderop komt, maar afgedwongen is door de omstandigheden die veelal juist door hogerop worden bepaald? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Of een herindeling van onderop tot stand komt of niet wordt (formeel) bepaald door het bestuursorgaan dat het herindelingsadvies vaststelt. We spreken van een herindeling van onderop als dit de gemeenteraad is en van een herindeling van bovenaf als provinciale staten dit doet. Hoewel het takenpakket van gemeenten inderdaad kan leiden tot een ervaren noodzaak tot opschaling van gemeenten, kan een gemeente ook kiezen voor samenwerking om (nieuwe) taken uit te voeren. Als het de gemeente zelf is die een keuze tussen beide maakt, spreken we van een herindeling van onderop.

Vraag 5

Bent u het in dat licht eens met de stelling dat inwoners zelf zeggenschap zouden moeten hebben over welke taken hun gemeente wel of niet zelf uitvoert? Zo nee, waarom niet? Zo ja, vindt u dat uitgangspunt nu voldoende geborgd?

³ Contactgegevens Gemeenschappelijke regelingen | Overheid.nl

Antwoord 5

Binnen de autonome ruimte kan de door de inwoners gekozen raad zelf bepalen welke taken een gemeente wel of niet oppakt. Daar hebben inwoners dus directe invloed op door verkiezingen. Dat is anders voor de situatie van medebewind. Taaktoedeling aan gemeenten en provincies wordt volgens de Grondwet bij of krachtens de wet geregeld. Er bestaat de mogelijkheid om bij de invulling van dit medebewind beleidsvrijheid aan de decentrale overheden te laten. Voor een gedeelte hebben raden (en daarmee de inwoners die de raden gekozen hebben) daarmee zeggenschap over welke taken de gemeente dient uit te voeren en welke niet.

Zowel voor medebewind als voor autonomie geldt dat gemeenten ervoor kunnen kiezen taken in gezamenlijkheid met andere gemeenten uit te voeren. Deze vormen van samenwerking zien vooral op bevoegdheden van de colleges, maar deze kunnen niet besluiten tot het aangaan van een gemeenschappelijke regeling zonder dat de raden daarmee instemmen. Met de aanstaande wijziging van de Wgr wordt de positie van gemeenteraden bij deze afweging versterkt door de nieuwe verplichting om gemeenteraden om een zienswijze te vragen over de voorgenoemde regeling. Dit is een aanvulling op de reeds bestaande toestemming die door raden aan het college gegeven moet worden voor het aangaan van een regeling. Langs deze weg is de volksvertegenwoordiging, en daarmee zijn indirect ook de inwoners, reeds betrokken.

Een uitzondering hierop vormen de gevallen waarin samenwerking bij wet verplicht wordt opgelegd aan gemeenten. Dat geldt bijvoorbeeld voor de veiligheidsregio's en de GGD'en. In specifieke gevallen kan er aanleiding zijn voor zo'n verplichting, maar dit hoort de uitzondering te blijven. Het uitgangspunt is en blijft dat gemeenten primair zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop zij de uitvoering van hun taken vormgeven.

Vraag 6

Kunt u een uitgebreide analyse maken over de explosieve toename van het aantal samenwerkingsverbanden over de afgelopen jaren en de samenhang met onder andere:

- De afname van het aantal gemeenten;
- De overheveling van taken vanuit de rijksoverheid, met name de decentralisaties in 2015;
- De veranderde visie op het takenpakket en de rol van gemeenten;
- De invloed van het «new public management»-denken;
- De specifieke beleidskeuzes die hieraan ten grondslag hebben gelegen?

Zo nee, waarom niet?

Antwoord 6

Een gemeente heeft vele gezichten. Een gemeente vertegenwoordigt en vormt een lokale gemeenschap. Ook is een gemeente verantwoordelijk voor een goede aanpak van de opgaven waar de gemeente voor geplaatst wordt, niet alleen voor binnengemeentelijke maar ook voor een groot aantal gemeente-overstijgende en nationale opgaven. Samenwerking tussen gemeenten is een goede manier om op onderdelen te organiseren dat de uitvoering sterk is of kan zorgen voor efficiëntere uitvoering. In sommige gevallen vraagt de aard van de opgave om een bovengemeentelijke aanpak. Bij de decentralisaties van 2015 is voor delen van die taakoverdracht bijvoorbeeld gestuurd op meer samenwerking, omdat een goede uitvoering van delen van de decentralisatie daar om vroeg.

Het is in algemene zin lastig te zeggen wat de relatie is tussen de afname van het aantal gemeenten en het aantal samenwerkingsverbanden. Het is bijvoorbeeld niet zo dat grote(re) gemeenten in minder samenwerkingsverbanden zitten dan kleine(re) gemeenten. Uit onderzoek van Proef Adviseurs en Kwink Groep uit 2020⁴ blijkt dat grotere gemeenten gemiddeld aan meer samenwerkingsverbanden deelnemen dan kleinere. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zitten gemiddeld in 46 samenwerkingsverbanden en gemeenten met minder dan 100.000 inwoners in 32-33 samenwerkingsverbanden.

⁴ «Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020»

New public management is de term die gebruikt wordt voor de ontwikkeling om sturingsfilosofieën uit de private sector meer toe te passen op de publieke, zoals verzelfstandiging en sturen op efficiëntie. Of er een oorzakelijk verband is tussen new public management, of dat dit aanwezig is bij dergelijke afwegingen, en het aantal samenwerkingsverbanden kan niet zonder meer gesteld worden. Het voert te ver om samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr als een verzelfstandigingsoperatie of privatisering te duiden. Het blijft een vorm van verlengd lokaal bestuur.

Vraag 7

Bent u het eens met de stelling dat het democratiseren van gemeenschappelijke regelingen, voor zover dat überhaupt mogelijk is, de regio als zelfstandige bestuurslaag legitimeert? Zo nee, waarom niet? Zo ja, vindt u dit een wenselijke ontwikkeling?

Antwoord 7

Er is op dit moment in ieder geval geen sprake van een zelfstandige bestuurslaag. Gemeenschappelijke regelingen zijn een vorm van verlengd lokaal bestuur. Daarnaast vindt samenwerking in de regio nu niet op één specifiek schaalniveau plaats. Als met het democratiseren van gemeenschappelijke regelingen wordt bedoeld op een vorm van rechtstreekse verkiezingen, wat ook bij vormen van functioneel bestuur op zich zou kunnen, dan impliceert dat in principe een zelfstandige vorm van tussenbestuur. Het zou echter ook dan lastig blijven om over één bestuurslaag te spreken omdat wat de regio genoemd wordt, niet één geheel is en niet per se één schaalniveau kent.

Vraag 8

Kunt u een globaal beeld schetsen van hoe (de organisatie van) het decentrale bestuur er volgens u over 10 à 20 jaar uitziet? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Uw Kamer heeft mij bij motie gevraagd voor de zomer van 2022 met concrete voorstellen te komen voor de bestuurlijke inrichting. Gelet op dat verzoek en de gesprekken die ik hiervoor in de eerste helft van 2022 wil voeren, vind ik het niet gepast vooruit te lopen op eventuele beelden over de ontwikkeling van het binnenlands bestuur in de komende 20 jaar. Wel herken ik dat in deze beelden nadrukkelijk aandacht zal moeten zijn voor de hier aan de orde gestelde vraagstukken en ervaringen van volksvertegenwoordigers.