

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

2338

Vragen van het lid **Leijten** (SP) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *samenwerkingsverbanden die ondoorzichtig zijn en veel geld kosten* (ingezonden 14 maart 2022).

Antwoord van Minister **Bruins Slot** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 5 april 2022).

Vraag 1

Zijn er cijfers over hoeveel samenwerkingsverbanden de samenleving kosten? Zo ja, kunt u die naar de Kamer sturen?¹

Antwoord 1

Hier houden we op Rijksniveau geen cijfers van bij, maar we weten dat gemeenten rond de 20%² van hun begroting uitgeven via samenwerkingsverbanden. Voor kleine gemeenten ligt dit percentage hoger. Ik wil hierbij aantekenen dat het niet zo is dat zonder samenwerkingsverbanden deze kosten wegvallen. Als gemeenten de taken die zij in samenwerking uitvoeren zelf zouden uitvoeren, kost dit ook geld. Gemeenten kiezen bewust voor samenwerking en ik ga ervan uit dat zij een goede afweging maken tussen de publieke waarde die samenwerking oplevert en de (financiële) kosten. De samenwerkingsverbanden waarin gemeenten zowel een bestuurlijk als financieel belang hebben noemen we «verbonden partijen». Het kan hierbij gaan om gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen (waarin de gemeente een direct of indirect belang kan hebben), corporaties, verenigingen en stichtingen. Alle gemeenten kennen in hun begroting een paragraaf «verbonden partijen» waarin de bestuurlijke en financiële risico's per samenwerkingsverband worden benoemd. Daarnaast kennen veel gemeenten een register verbonden partijen, al is het niet meer verplicht om een dergelijk register bij te houden. In de begrotingsparagraaf en het register wordt inzichtelijk gemaakt wat precies de bestuurlijke, juridische en financiële positie is van de gemeente per samenwerkingsverband, wat het publieke belang is van deelname en wat de kosten en risico's zijn. De kosten van

¹ De Groene Amsterdammer, «Een soort schaduwoverheid», 9 maart 2022, <https://www.groene.nl/artikel/een-soort-schaduwoverheid>.

² Rapport Raad voor het Openbaar Bestuur, *Droomland of Niemandland*, 2021.

verbonden partijen komen dus terug in de begrotingen van individuele gemeenten en vallen daarmee onder de controle van individuele gemeenteraden.

Vraag 2

In hoeverre worden deze kosten meegenomen bij de overweging om gemeenten te herindelen?

Antwoord 2

Dit speelt doorgaans geen grote rol, aangezien samenwerking voor fusiegemeenten vaak wenselijk blijft. Het aantal samenwerkingsverbanden waarin een gemeente participeert neemt meestal ook niet af na herindeling. Wanneer gemeenten een herindeling overwegen, werken zij meestal meerdere scenario's uit. Onderdeel van die scenario's is de vraag in welke mate samenwerking met andere gemeenten noodzakelijk is na herindeling en in welke vorm. Hierbij spelen verschillende bestuurlijke en financiële argumenten een rol.

Vraag 3

Kunt u aangeven hoeveel vermeende kostenbesparingen fusiegemeenten opleveren als dat afgezet wordt tegen de kostenvermeerdering van samenwerkingsverbanden?

Antwoord 3

Nee, dit is niet mogelijk. Herindeling en samenwerking zijn twee verschillende eenheden. Herindeling is vrijwel nooit een volwaardig alternatief voor samenwerking, tenzij dezelfde gemeenten op vrijwel al hun taken al met elkaar samenwerken. Dit is echter zelden het geval. Er is mij geen recent voorbeeld bekend waarin een gemeente koos voor een herindeling om daarmee kosten te besparen op samenwerkingsverbanden. Bij de keuze voor herindeling speelt doorgaans een breder scala aan overwegingen dan alleen kostenbesparing. Eén van de argumenten om tot herindeling over te gaan is vaak wel dat gemeenten hierdoor hopen effectiever te kunnen sturen op samenwerkingsverbanden en/of om binnen de regio een krachtiger samenwerkingspartner te kunnen zijn.

Vraag 4

Hoe kan het dat niet duidelijk is hoeveel samenwerkingsverbanden er zijn?

Antwoord 4

Zoals ik hierboven heb toegelicht zijn er vele soorten samenwerkingsverbanden. Deze zijn in kaart gebracht³ en terug te vinden op de overheidswebsite regioatlas.nl. Het gaat hierbij om samenwerkingsverbanden waarin tenminste twee overheden participeren, waarvan minstens één decentrale overheid en waarbij de samenwerking ook is vastgelegd. Alle samenwerkingsverbanden die onder deze definitie vallen zijn in kaart gebracht, dit zijn dus ook samenwerkingsverbanden die niet onder de definitie «verbonden partij» vallen. Ten slotte is het goed om te benoemen dat gemeenten zelf een goed beeld hebben van de samenwerkingsverbanden waarin zij participeren. In elke gemeentebegroting is te vinden aan welke verbonden partijen een gemeente deelneemt en daarnaast houden de meeste gemeenten een register verbonden partijen bij.

Vraag 5

Denkt u dat de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen de fundamentele problemen van het gebrek aan democratische controle en zeggenschap bij gemeenschappelijke regelingen oplost?

³ PROOF Adviseurs en Kwink Groep, *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020*, mei 2020.

Antwoord 5

De wijziging van de Wgr draagt hieraan bij, maar lost niet alle problemen op die betrekking hebben op democratische controle en zeggenschap. De wijziging brengt wel een verbetering aan in de relatie tussen individuele gemeenteraden en afzonderlijke gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast wil ik benadrukken dat binnen de huidige wet en regelgeving nog ruimte is om de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden te verbeteren door anders te handelen. Veel hangt namelijk af van de kwaliteit van sturing op samenwerkingsverbanden en sturing binnen een samenwerkingsverband. De «governance» van samenwerkingsverbanden is soms ingewikkeld en vraagt om expertise bij ambtenaren en bestuurders. De afgelopen jaren is vanuit BZK daarom het initiatief genomen om verschillende producten te ontwikkelen die laten zien welke mogelijkheden er zijn, vaak gebaseerd op voorbeelden uit het land. In de praktijk zien wij dat steeds meer gemeenten een professionaliseringsslag maken, bijvoorbeeld door betere inbedding van de governance van verbonden partijen binnen de eigen organisatie. Dit gebeurt bijvoorbeeld door vaststelling van een kadernota verbonden partijen inclusief afwegingskader voor het aangaan van samenwerkingsrelaties, het cyclisch monitoren van verbonden partijen en het aanbrengen van een betere scheiding tussen de opdrachtgeversrol en eigenaarsrol op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Hierdoor zien we dat steeds meer gemeenten ook in staat zijn om de sturing op en sturing binnen samenwerkingsverbanden te verbeteren. Tegelijkertijd onderken ik dat er op dit vlak nog veel is te winnen.

Vraag 6

In hoeverre heeft het onderzoek gevolgen voor de aanstaande voorgenomen herindelingen?

Antwoord 6

Aangezien we graag zien dat herindelingen van onderop tot stand komen is het aan gemeenten om de uitkomsten van het door u bedoelde onderzoek mee te nemen in hun overwegingen om een herindelingsinitiatief te nemen. Ik beoordeel elk herindelingsinitiatief op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Regionale samenhang is hierbij één van de criteria. We vragen van herindelingsgemeenten om te beargumenteren hoe de voorgenomen herindeling bijdraagt aan de samenhang in de regio en het functioneren van samenwerkingsverbanden. Ik voorzie daarom geen gevolgen voor aanstaande herindelingen. Mijn positieve oordeel over de herindeling van de gemeenten Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne die momenteel voorligt, verandert hier niet door.

Vraag 7

Erkent u het probleem dat hoogleraar Allers schetst, dat politieke kwesties worden gedepolitiseerd door de beslissingsbevoegdheid over te dragen aan een samenwerkingsverband, waardoor uiteindelijk niemand meer verantwoordelijkheid draagt? Wat is uw analyse over dit geschetste gevolg? Kunt u dit uitgebreid motiveren?

Antwoord 7

Ik herken dit niet als een breed probleem binnen samenwerkingsverbanden. In beginsel is het goed dat er scherp wordt gekeken naar welke taken minder «politiek» van aard zijn en daarom om minder politieke sturing vragen. Dit kan de efficiëntie en kwaliteit van de taakuitvoering ten goede komen. Met name bij de meer uitvoerende samenwerkingsverbanden werkt het goed als taken zoveel mogelijk gestandaardiseerd worden. Dit kan doorslaan naar depolitisering, waarbij beslissingen die weldegelijk een «politiek randje» hebben binnen de (ambtelijke) organisatie van het samenwerkingsverband worden gemaakt. Dit risico bestaat echter ook bij gemeentelijke organisaties, provincies of het Rijk. De gemeentelijke vertegenwoordigers in samenwerkingsverbanden blijven te allen tijde verantwoording verschuldigd aan het eigen bestuur over hun handelen in het bestuur van gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast krijgen gemeenteraden met de aanstaande wijziging van de Wgr verschillende instrumenten om hier voortijdig op bij te sturen of achteraf te reconstrueren wat er met welke beweegredenen gebeurd is, bijvoorbeeld via een gemeenschappelijke adviescommissie of een gezamenlijke raadsenquête.

Vraag 8

Erkent u het probleem dat hoogleraar Peters schetst dat wanneer samenwerkingsverbanden wel zelf keuzes maken dit betekent dat niet-gekozen ambtenaren bepalen wat belangrijk is, waardoor er een eigenstandige organisatie ontstaat waar raadsleden geen grip op hebben? Wat is uw analyse over dit geschetste gevolg? Kunt u dit uitgebreid motiveren?

Antwoord 8

Nee. In het antwoord op vraag 7 ben ik al ingegaan op de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de mogelijkheden voor raden om te sturen of te controleren. In aanvulling hierop zijn gemeenschappelijke regelingen vormen van verlengd lokaal bestuur. Dit betekent dat de besturen van deze verbanden bestaan uit leden van de bestuursorganen die samenwerken. Deze besturen nemen de besluiten, niet de ambtenaren. Gemeenteraden moeten toestemming geven aan colleges voordat deze een gemeenschappelijke regeling kunnen aangaan. Net als op gemeentelijk niveau de besluiten van het college van B&W en de gemeenteraad ambtelijk voorbereid (kunnen) worden, kunnen besluiten van het (algemeen) bestuur van een gemeenschappelijke regeling door de ambtelijke organisatie van de regeling worden voorbereid. Een zekere mate van verlies aan zeggenschap en controle is evenwel inherent aan verlengd lokaal bestuur en samenwerking in het algemeen. Dit kan echter, zoals ik hierboven ook heb betoogd, voor een groot deel worden ondervangen door een professionele sturing (governance) op en binnen samenwerkingsverbanden waarbij ook wordt geïnvesteerd in de relatie tussen deelnemende colleges en raden. De wijziging van de Wgr die per 1 juli 2022 in werking treedt geeft bovendien meer mogelijkheden aan raden en raadsleden om hun verantwoordelijkheden richting gemeenschappelijke regelingen waar te maken. Te denken valt aan de mogelijkheid van zienswijzen voor een besluit genomen wordt of het instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie van raadsleden.

Vraag 9

Vindt u, ondanks deze geschetste problemen, nog steeds dat gemeenschappelijke regelingen enkel een vorm van verlengd lokaal bestuur zijn? Begrijpt u dat het er sterk op lijkt dat gemeenschappelijke regelingen een zelfstandige laag vormen in het bestuurlijke landschap of zelfs een soort «schaduwoverheid» vormen? Kunt u uw antwoord toelichten?⁴

Antwoord 9

Gemeenschappelijke regelingen zijn een vorm van verlengd lokaal bestuur. Het geheel aan samenwerkingsverbanden vormt in mijn ogen geen schaduwoverheid. In mijn antwoorden op vraag 7 en 8 ben ik uitgebreid ingegaan op de geschetste problematiek. In aanvulling hierop wil ik benadrukken dat het merendeel van de samenwerkingsverbanden in Nederland goed functioneert. Zij hebben een grote meerwaarde binnen ons bestel en zullen ook nodig blijven om publieke waarde te realiseren voor onze inwoners.

Vraag 10

Bent u bereid ook de problemen van de structurele kostenoverschrijdingen en de overige geschetste problemen mee te nemen als u met de aangekondigde voorstellen over de bestuurlijke inrichting komt? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 10

Ik herken de problematiek dat raden weinig sturingsmogelijkheden ervaren ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen en zich aangetast voelen in hun budgetrecht. Dat is ook één van de redenen geweest voor de komende wijziging van de Wgr. Voor de voorbereiding van deze wijziging is veel overleg gevoerd met raadsleden tijdens regiobijeenkomsten in heel Nederland over wat zij als problemen ervaren en hoe deze problemen opgelost kunnen worden. Wel maak ik hierbij nogmaals de kanttekening dat gemeenten zelf eigenaar en opdrachtgever zijn van gemeenschappelijke regelingen en in deze rollen veel sturingsmogelijkheden hebben. Er zijn mogelijkheden om als individuele deelnemer in een regeling of als deelnemers gezamenlijk,

⁴ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1633.

meer grip te krijgen op de financiële koers van een samenwerkingsverband. Om gemeenteraden hier handvatten voor te geven, heeft mijn voorganger verschillende ondersteuningsproducten⁵ laten ontwikkelen. Hier ligt een belangrijke opgave voor gemeenten.

⁵ Link: Inrichting Openbaar Bestuur | Kennisbank Openbaar Bestuur (kennisopenbaarbestuur.nl).