

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-
Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk

Kenmerk
2016-0000364864

Uw kenmerk

Datum 1 augustus 2016
Betreft reactie op advies Wisselwerking van de Rob

Op 16 december 2015 heeft de Raad voor het openbaar bestuur (hierna: de Rob) het bijgevoegde advies 'Wisselwerking' over de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking uitgebracht. Dit advies, waar ik de voorzitter van de Rob voor heb bedankt bij de aanbieding en waarop ik in deze brief nader zal ingaan, volgt op een in januari 2015 verschenen theoretische verkenning van het begrip legitimiteit¹. De aanleiding voor dit advies is een motie van het Tweede Kamerlid Bergkamp², waarin de regering werd verzocht om in overleg te treden met de Rob. Dit met als doel om de Rob een onderzoek te laten verrichten naar het waarborgen van de democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden, waarvan gemeenten deel uit zouden moeten gaan maken in verband met de uitvoering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein. Dit overleg heeft geleid tot een adviesaanvraag³ die ik op 27 juni 2014 naar de Rob heb gestuurd. In deze adviesaanvraag heb ik enerzijds gevraagd wat moet worden verstaan onder democratische legitimiteit bij samenwerking en anderzijds welke factoren invloed hebben op de legitimiteit van samenwerking. Daarbij heb ik de Rob gevraagd in ieder geval aandacht te besteden aan de samenwerkingsverbanden in het sociaal domein.

De Rob heeft met dit advies en het eerdere briefadvies enerzijds een duidelijke theoretische uitwerking gegeven aan het begrip democratische legitimiteit bij samenwerking en dit anderzijds voorzien van een concreet handelingsperspectief voor alle betrokkenen om de legitimiteit van samenwerking te vergroten. De Rob laat zien dat de legitimiteit van samenwerking meer behelst dan de formele betrokkenheid en invloed van gemeenteraden. Het gaat niet alleen om deze inputlegitimiteit, maar bijvoorbeeld ook om de resultaten van een samenwerkingsverband waarmee outputlegitimiteit gegenereerd wordt.

Bij deze reactie op het Rob-advies betrek ik ook een onderzoek van de Universiteit Twente naar de effecten van regionaal bestuur. De Rob verwijst in het advies ook naar dit onderzoek van de Universiteit Twente en naar de voorstudie

¹ Kamerstukken II, 33841, nr. 171.

² Kamerstukken II, 2013/14, 33 841, nr. 161.

³ Kamerstukken II, 2013/14, 33 841, nr. 169.

die de onderzoekers in 2015 hebben uitgevoerd. Dit onderzoek gaat deels ook over de legitimiteit van samenwerking. De onderzoekers gebruiken ook dezelfde terminologie als de Rob. Het onderzoek is bij dit advies gevoegd.

Naast de regionale samenwerkingsverbanden in het sociaal domein is een aantal andere nieuwe ontwikkelingen te zien. Zo neemt het (financiële) belang van intergemeentelijke samenwerking toe. De Rob constateert in het briefadvies een verdrievoudiging van het financiële belang van samenwerking tussen 2005 en 2012. In 2005 gaven gemeenten 6% van hun begroting uit via samenwerkingsverbanden, in 2012 17,4%. Daarnaast laten gemeenten zien binnen de geldende wettelijke kaders te komen tot verschillende nieuwe invullingen van samenwerking. In 2015 heb ik daarom ook onderzoek laten doen naar ambtelijke fusies en de positie van private partijen bij samenwerking. Het onderzoek naar ambtelijke fusies heb ik u eerder toegestuurd, voorzien van mijn reactie⁴. Het onderzoek naar de deelname van private partijen bij samenwerking laat zien dat deelname van een private partij aan een gemeenschappelijke regeling in de zin van de Wgr bijna niet voorkomt en dat er een voorkeur bestaat om dergelijke samenwerking via privaatrechtelijke constructies vorm te geven. Het onderzoek is bijgevoegd.

Naast deze onderzoeken is er de afgelopen periode veel aandacht geweest voor (het belang van) intergemeentelijke samenwerking en de Wet gemeenschappelijke regelingen. De studiegroep openbaar bestuur, de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (de commissie Van de Donk) en het Jaarbericht 2016 van de Denktank van de VNG spreken over het belang van samenwerking. De legitimiteit van samenwerking komt in de drie rapporten terug. Deze andere onderzoeken laten zien dat het advies van de Rob op een goed moment komt. Nu er veel discussie is over de legitimiteit van samenwerking, biedt de Rob een handelingsperspectief om meer legitimiteit te genereren.

1. Beeld intergemeentelijke samenwerking

Intergemeentelijke samenwerking is geen nieuw verschijnsel en bestaat eigenlijk al zo lang als er gemeenten zijn. Het belang van samenwerking is de afgelopen jaren toegenomen, zo constateert de Rob ook. Vanwege het toenemende belang van samenwerking tussen gemeenten is de Universiteit Twente (hierna ook: UT) gevraagd onderzoek te doen naar de wijze waarop het regionaal bestuur in Nederland is ingericht en hoe dit functioneert⁵. Daarbij is ook gekeken naar de legitimiteit van het regionaal bestuur, waarbij de UT eenzelfde kader hanteert als de Rob. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten op dit moment gemiddeld aan 16 samenwerkingsverbanden deelnemen, dat elk samenwerkingsverband gemiddeld 8 deelnemers heeft en dat een gemeente gemiddeld met 47 andere gemeenten samenwerkt, hoewel de spreiding groot is. Er zijn gemeenten die met 12 andere gemeenten samenwerken en enkele gemeenten die door deelname in enkele

⁴ Kamerstukken II, 2015/16, 33047, nr. 24.

⁵ Het rapport 'Effecten van regionaal bestuur' is bijgevoegd.

grote samenwerkingsverbanden met meer dan 100 gemeenten samenwerken⁶. Volgens de onderzoekers draagt samenwerking voor 70% van de gemeenten bij aan het behalen van lokale resultaten en voor 80% van de gemeenten aan het behalen van regionale resultaten^{7, 8}.

Hieruit blijkt dat samenwerking niet weg te denken is uit het gemeentelijk landschap en dat samenwerking een duidelijke toegevoegde waarde heeft voor gemeenten. Hoewel er discussie is over de legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking, laat dit onderzoek zien dat in de praktijk zowel de legitimiteit als de effectiviteit van samenwerking over het algemeen positief gewaardeerd worden. Vooral in regio's waar het onderlinge vertrouwen groot is, functioneert de samenwerking goed. De onderzoekers constateren dat zaken als het onderlinge vertrouwen, een zakelijke relatie en consensus (wat zij duiden als de 'culturele' kant van samenwerking), meer van invloed zijn op het functioneren en de legitimiteit van samenwerking dan de structuurkant (congruentie, aantal deelnemers, etc.). Gebruik van de Wgr als basis voor de samenwerking draagt wel bij aan de legitimiteit en effectiviteit.

2. Advies Rob

De Raad constateert op verschillende domeinen (veiligheid, sociaal en fysiek) een toename van het belang van samenwerking. De Rob signaleert dat gemeenteraden in meer of mindere mate een afstand ervaren tot samenwerkingsverbanden. Dat is te begrijpen. Met samenwerking geef je een deel van je eigen zeggenschap op om samen meer te kunnen bereiken. Omdat samenwerking volgens de Rob onvermijdelijk verbonden is met het besturen van een gemeente, moet een praktische manier gevonden worden om de gewenste legitimiteit te organiseren. Anders bestaat het gevaar dat samenwerking een bovenregionale wereld op zichzelf wordt, aldus de Rob. De Rob ziet ook mogelijkheden om de betrokkenheid van gemeenteraden bij samenwerking te versterken. Niet door gemeenteraden op de stoel van samenwerkingsverbanden te laten zitten, maar door als raad een actieve houding aan te nemen waarbij raden zich zelfbewust opstellen en gezamenlijk problemen agenderen. Er moet dan een vruchtbare wisselwerking ontstaan tussen samenwerkingsverband en raden.

Met het onderscheid tussen input-, output-, throughput- en feedbacklegitimiteit dat de Rob introduceert, ontstaat een interessante link met het onderzoek van de Universiteit Twente. Zowel de Rob als de UT maakt onderscheid tussen aanvullen

⁶ Bij de grote samenwerkingsverbanden gaat het bijvoorbeeld om een welstandscommissie met 54 deelnemers en een huisvuilcentrale met 46 deelnemers.

⁷ Bij lokale resultaten gaat het om een effectieve aanpak van plaatselijke problemen, goede dienstverlening aan inwoners in de gemeente en een goed aanbod aan lokale voorzieningen. Regionale resultaten hebben betrekking op een doeltreffende aanpak van regionale vraagstukken, goede dienstverlening aan inwoners in de regio en een kwalitatief hoogstaand regionaal voorzieningenniveau.

⁸ Met dit onderzoek beschouw ik mijn toezegging om het aantal samenwerkingsverbanden te inventariseren als uitgevoerd.

en uithollen bij samenwerking. Van uitholling is sprake als raden geen mogelijkheden hebben (ervaren) om invloed uit te oefenen, terwijl de samenwerking ook niet bijdraagt aan het realiseren van lokale doelen (ook *verlegd* lokaal bestuur genoemd). Van aanvulling is sprake als raden wel invloed hebben (ervaren) op wat in het samenwerkingsverband gebeurt en de samenwerking ook bijdraagt aan het realiseren van gemeentelijke doelen (ook wel *verlengd* lokaal bestuur genoemd).

In het onderzoek van de Universiteit Twente is getracht om via een enquête onder gemeentesecretarissen (op de vraag of samenwerking bijdraagt aan het behalen van gemeentelijke doelen) en onder raadsgriffiers (op de vraag in welke mate raden invloed hebben op samenwerkingsverbanden) te achterhalen hoe vaak sprake is van uitholling en hoe vaak van aanvulling. Voor 50% van de gemeenten blijkt bij samenwerking sprake te zijn van aanvulling; voor 8,7% van de gemeenten is sprake van uitholling. Bij de overige 41,3% is sprake van een middenweg, waarbij de effecten van samenwerking positief worden gewaardeerd, maar er wel sprake is van minder invloed (18,6%), of waarbij raden wel invloed hebben op samenwerking, maar samenwerking niet bijdraagt aan het behalen van lokale doelen (22,7%).

Al met al ontstaat zo een gemengd beeld. Bijna 70% van de gemeenten geeft een positieve waardering aan samenwerking. En bij ruim 75% is de betrokkenheid van de raad goed. Zo bezien lijkt de legitimiteit van samenwerkingsverbanden er redelijk goed voor te staan. Dat neemt echter niet weg dat er blijvende aandacht nodig is voor de legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Het gevoel van sommige gemeenteraden of gemeenteraadsleden dat zij te weinig betrokken zijn bij samenwerkingsverbanden blijft een zorg; dat blijkt bijvoorbeeld ook uit het advies van de Rob. Bovendien geven deze percentages het algemene, gemiddelde beeld weer. Daarbinnen kunnen er voor elke gemeente positieve en negatieve uitschieters zijn. Het onderzoek van de UT laat dit ook zien, als gekeken wordt naar enkele specifieke samenwerkingsverbanden. De scores op legitimiteit en effectiviteit kunnen in positieve en negatieve zin behoorlijk afwijken van het gemiddelde. Hoewel het algemene beeld over de effectiviteit en legitimiteit van samenwerking dat uit dit onderzoek naar voren komt vrij positief is, is daarmee niet gezegd dat er geen acties nodig zijn.

Dit constateert de Rob ook. Volgens de Rob is er meer behoefte aan goede verbindingen tussen samenwerkingsverbanden en gemeenteraden om er voor te zorgen dat samenwerking ook daadwerkelijk verlengd lokaal bestuur blijft. De Rob heeft het hier over schakelkracht en wisselwerking, wat iets vraagt van alle betrokkenen. Als er voldoende aandacht is voor de wisselwerking, kan voldoende legitimiteit voor samenwerkingsverbanden georganiseerd worden. De Rob zoekt daarmee de oplossing voor het versterken van de democratische legitimiteit van samenwerking in het handelen van de deelnemers, oftewel de 'culturele kant' van samenwerking.

3. Aanbevelingen Rob

De Rob komt met adviezen aan alle partijen die een rol hebben bij samenwerking, als deelnemer, toezichthouder of verantwoordelijke voor het systeem: gemeenteraden, raadsgriffiers, colleges, besturen van samenwerkingsverbanden, de provincie, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de regering en het parlement. Met de aanbevelingen van de Rob kunnen zij zelf hun rol bij samenwerkingsverbanden beter invullen en zo meer legitimiteit organiseren.

Voor zover de aanbevelingen zien op de (organen van) gemeenten en provincies is het primair hun verantwoordelijkheid om invulling te geven aan deze aanbevelingen. Het is belangrijk dat de partijen die te maken hebben met de praktijk van samenwerking (college, raad, toezichthouders etc.), de ruimte hebben om de legitimering van samenwerking zodanig vorm te geven dat deze aansluit bij de voor hun regio unieke opgaven en bestuurlijke verhoudingen. Het is dan ook goed dat de Rob de afgelopen maanden actief is blijven communiceren over dit advies.

Waar mogelijk verleen ik wel ondersteuning. Zo is in 2015 al een tweetal handreikingen over de Wet gemeenschappelijke regelingen uitgebracht, waarbij met name de handreiking Grip op regionale samenwerking hier van belang is. Deze handreiking – die ik samen met de Vereniging van Griffiers heb uitgebracht – geeft concrete handelingsperspectieven aan raadsleden en –griffiers. Ik heb naar aanleiding van deze handreiking ook middelen beschikbaar gesteld om ter zake workshops te organiseren voor gemeenteraden. Verder subsidieer ik de beroepsverenigingen van burgemeesters, raadsleden, wethouders en griffiers, die een deel van de subsidie gebruiken voor opleiding en scholing. In mijn actieplan raadsleden, dat ik op 20 juni jongstleden naar de Kamer heb gestuurd, kondig ik een aantal aanvullende maatregelen aan om de positie van raadsleden, ook als het gaat om regionale samenwerking, te versterken.

De Rob doet ook een aantal aanbevelingen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de regering en het parlement. Ten eerste gaat het om een terughoudende opstelling bij het opleggen van samenwerking, en investeren in scholing en opleiding. Het kabinet betracht reeds terughoudendheid bij het opleggen van samenwerking. Daar waar de inhoudelijke opgave vraagt om een stevige en landsdekkende samenwerking, heeft dit kabinet de vorming van deze verbanden zo veel mogelijk aan de gemeenten overgelaten.

Ondersteuning voor scholing en opleiding verleen ik reeds, zoals hierboven al vermeld, via financiële bijdragen aan de relevante beroepsverenigingen. De Rob snijdt bij de aanbeveling over de terughoudende opstelling bij het opleggen van samenwerking ook nog een financieel thema aan: de financiële verhoudingen moeten de bestuurlijke verhoudingen volgen. Bij door het Rijk verplicht opgelegde regionale taken hoort de toedeling van middelen naar de regio plaats te vinden, aldus de Rob. Mede op verzoek van de Tweede Kamer, de VNG en Rfv ben ik gestart met een traject om de uitgangspunten van de financiële verhoudingen tegen het licht te houden. Er wordt een probleemanalyse

gemaakt van de toekomstbestendigheid van het stelsel en er worden verschillende varianten van verdeelsystematieken onderzocht. Er zal ook gekeken worden naar de manier waarop binnen de financiële verhoudingen vormgegeven wordt aan financiering van regionale samenwerkingsverbanden.

Het parlement en de regering worden door de Rob opgeroepen de taak en schaal van het openbaar bestuur te doordenken, ook om verder na te denken over de gevolgen van de decentralisaties voor de organisatie van het bestuur. De Rob adviseert daartoe een jaarlijks debat te voeren over een kabinetsnota Staat van de lokale en regionale democratie. In januari 2015 is de Agenda lokale democratie naar de Kamer gestuurd. Op 22 juni jongstleden is de tweede voortgangsrapportage over deze agenda naar de Kamer gestuurd. Deze nota en voortgangsrapportage bieden mijns inziens een adequate basis voor een debat over de staat van de lokale en regionale democratie.

4. Tot slot

Intergemeentelijke samenwerking en de legitimiteit daarvan is een thema dat leeft. Samenwerking wordt steeds belangrijker voor gemeenten, maar daarmee wordt het goed functioneren en effectief inrichten van samenwerking ook steeds belangrijker.

Zoals reeds gesteld in de inleiding van deze brief, spreken ook de studiegroep openbaar bestuur, de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (de commissie Van de Donk) en het Jaarbericht 2016 van de Denktank van de VNG over het belang van samenwerking. De komende tijd zal op het departement van BZK nader worden gezien welk instrumentarium nodig is om de beoogde vernieuwing van het openbaar bestuur, ook op het gebied van samenwerking, te kunnen ondersteunen en stimuleren.

De conclusie van de Rob is dat de legitimiteit van samenwerking aandacht behoeft, maar dat dit in hoge mate opgelost kan worden door een verstandige invulling van het handelen van bij samenwerking betrokken partijen. Voor dat andere handelen doet de Rob bruikbare aanbevelingen. Ik heb er vertrouwen in dat opvolging van die aanbevelingen een belangrijke bijdrage kan leveren aan de beoogde versterking van de legitimiteit van samenwerkingsverbanden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. S.A. Blok