

REGIONAAL SAMEN- WERKEN!

MAARTEN ALLERS EN GERBER VAN NIJENDAAL

WIE BEPAALT EN WIE BETAALT?

Regionaal samenwerken! *Wie bepaalt en wie betaalt?*

Over bekostigingsvraagstukken bij regionale samenwerking

Samengesteld door prof. dr. M.A. (Maarten) Allers
en mr. G.A. (Gerber) van Nijendaal

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag
Druk: Xerox OBT
© april 2019 Raad voor het Openbaar Bestuur
ISBN 978 90 5991 114 7
NUR 823

Inhoud

Voorwoord	5
Geld en de regio: een blik uit de helikopter <i>prof. dr. M.A. (Maarten) Allers</i>	7
Financiële overwegingen bij ambtelijke fusie en bestuurlijke herindeling <i>prof. dr. M. (Michiel) Herweijer</i>	15
Doelmatigheidswinst bij gemeentelijke samenwerking: wat is daar voor nodig? <i>J.A. (Tom) de Greef</i>	26
Sturing en controle van gemeentelijke uitbestedingen is vaak beperkt <i>prof. dr. H.J. (Henk) ter Bogt</i>	33
Onderlinge solidariteit bij regionale samenwerking <i>Dr. I (Irene) Niessen</i>	45
Interne financiële verhoudingen <i>Drs. P.J.M (Peter) Wilms</i>	53
Principieel pragmatisme: ontwerp-kwesties voor de financiële verhoudingen in regionale arrangementen <i>prof. dr. M.A. (Martijn) van der Steen</i>	61
Budgettoedeling voor centrumgemeenten in gemeentefonds en de casus 'beschermd wonen' <i>drs. B. (Bruno) Steiner</i>	73
De regio in de financiële verhoudingen?! <i>Drs. P.J. Verheij RA</i>	84
Lenig en flexibel <i>Dr. A.J.W.M. (Jan) Verhagen</i>	93

Voorwoord

De Tweede dag van de Financiële Verhoudingen heeft als thema: *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?*

Regionale samenwerking is geen nieuw fenomeen. Het is van alle tijden. Tegelijkertijd stelt de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) wel vast dat de regio in toenemende mate de schaal is waar de oplossing voor tal van bestuurlijke en maatschappelijke opgaven wordt gezocht.

Regionale samenwerking vindt op tal van terreinen, in uiteenlopende vormen en vanuit verschillende motieven plaats. Gemeenten zoeken mede ingegeven door de decentralisaties op het sociaal domein de samenwerking met andere naburige gemeenten in de regio. Soms gaat het louter om de uitvoering van taken, in weer andere gevallen gaat het om juist beleidsinhoudelijke regionale samenwerking. Het kan om vrijwillige samenwerking gaan maar ook om door het Rijk verplichte vormen van samenwerking. Het Regeerakkoord van het kabinet Rutte III benoemt daarbij tal van terreinen waarbij het Rijk samen met gemeenten, provincies, maatschappelijke partners op regionaal niveau wil samenwerken. Het gaat daarbij om uiteenlopende opgaven op het terrein van onderwijs, arbeidsmarkt, gezondheidszorg, jeugdzorg, cultuur, woningbouw, verduurzaming enz.

Het ontbreken in Nederland van een eenduidige regionaal bestuurlijke structuur dwingt tot gelegenheidsoplossingen of positief geformuleerd maakt maatwerk mogelijk. De bestaande hiërarchische structuren waar taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen per bestuurslaag in evenwicht moeten zijn volstaat in dergelijke gevallen niet. Het noodzaakt tot differentiatie. De ene keer zal worden gekozen voor vrijwillige samenwerking van onderop, bij een andere taak is wellicht de provincie de juiste regionale schaal, in weer andere gevallen lijkt een centrumgemeenteconstructie de meest aangewezen vorm of is wellicht een verplichte vorm van regionale samenwerking geboden. De verschillende oplossingen roepen niet alleen tal van bestuurlijke vragen op maar ook financiële.

Tot de taakopdracht van de Raad hoort ook het bijdragen aan de wetenschappelijke kennis en discussies over de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Daartoe heeft de Raad in 2018 de eerste Dag van de Financiële Verhoudingen georganiseerd. Doel van die dag is het leggen van een verbinding tussen bestuurlijke, maatschappelijke vraagstukken en de financiële verhoudingen.

In deze bundel treft u een negental essays aan waarin vanuit verschillende invalshoeken de verschillende financiële vraagstukken worden belicht. De essays dienen in eerste aanleg ter inspiratie van de tweede Dag van de Financiële verhoudingen op 18 april 2019 in Amersfoort. De Raad gaat er echter vanuit dat ze ook in de verdere gedachtenvorming over de bekostiging van regionale opgaven een rol zullen spelen. Deze dag is tevens het afscheidssymposium van prof. Maarten Allers die na 10 jaar raadslidmaatschap van de ROB en voorheen de Rfv terugtreedt.

Naast Maarten Allers en Gerber van Nijendaal hebben verschillende leden uit de Raad en het secretariaat eerdere versies van deze essays van commentaar voorzien. De inhoud van de essays komt echter geheel voor rekening van de auteurs. De opvattingen komen niet noodzakelijkerwijs overeen met de organisatie waarvoor zij werkzaam zijn of met die van de ROB. Maarten Allers heeft daarbij een inleiding op deze essays geschreven waarin hij de belangrijkste inzichten uit deze essays samenvat en met elkaar verbindt.

Wij wensen u bij het lezen van de essays veel inspiratie toe voor de meningsvorming over de nadere vormgeving van bestuurlijke én financiële verhoudingen op regionaal niveau.



Han Polman
Voorzitter
Raad voor het Openbaar Bestuur



Rien Fraanje
Secretaris-directeur
Raad voor het Openbaar Bestuur

Geld en de regio: een blik uit de helikopter

prof. dr. M.A. (Maarten) Allers[†]

1 Inleiding

Deze bundel bevat een reeks essays met als thema Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt? Doordat de auteurs vanuit verschillende disciplines schrijven komt een heel scala aan invalshoeken aan bod. Deze inleiding probeert de belangrijkste inzichten uit deze essays samen te vatten en met elkaar in verband te brengen. Uiteraard kan het op deze manier uit hun context halen van de diverse bevindingen de auteurs van de essays niet worden aangerekend.

Dat de regio een belangrijke rol speelt bij het uitvoeren van overheidsbeleid hoeft hier niet nader te worden toegelicht. Veel decentrale overheidstaken kennen een bereik of een uitvoeringsschaal die het territoire van de meeste gemeenten overstijgt, maar zijn niet in handen gelegd van bijvoorbeeld provincies. De begroting van de gemiddelde gemeente bestaat inmiddels voor meer dan 20 procent uit in samenwerking uitgevoerde taken. Daarnaast ontvangen samenwerkingsverbanden nog middelen van de rijksoverheid en provincies. Verhagen wijst er in zijn essay op dat het opvallend is dat gemeenten vooral samenwerkingspartners kiezen die geografisch dichtbij zijn (vaak buurgemeenten), en geen gelijksoortige gemeenten die verder weg liggen. Dat zal te maken hebben met de aard van de in samenwerking uitgevoerde taken. Berichten als zou afstand tegenwoordig geen factor meer zijn (the death of distance) zijn vooralsnog voorbarig. Samenwerken is regionaal samenwerken.

Een van de kernvragen die in deze bundel aan de orde komen is hoe regionale opgaven het beste kunnen worden bekostigd. Zijn de bestaande financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden wel voldoende toegerust op regionale opgaven? En zo ja, hoe kan het beschikbare instrumentarium dan het beste worden ingezet? Moeten regio's bijvoorbeeld, meer dan nu het geval is, direct vanuit het Rijk worden bekostigd?

Deze kernvraag komt in deze bundel uitgebreid aan bod. Uiteindelijk moet hij natuurlijk door de rijksoverheid worden beantwoord, maar hij hangt wel samen met keuzes die decentrale overheden maken, bijvoorbeeld over onderlinge risicodeling en sturing op in samenwerking uitgevoerde taken. Daarnaast heeft de manier waarop regionale opgaven worden bekostigd consequenties: volgen de financiële verhoudingen de bestuurlijke nog wel? Geldt dat wie betaalt, bepaalt?

[†] Directeur van COELO en hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen (RuG), tevens lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Maar aan de vraag hoe regionale opgaven moeten worden bekostigd gaat nog een andere kernvraag vooraf, vooral (maar niet uitsluitend) voor gemeenten: op welke manier voeren we onze taken uit? Zelf doen, samenwerken, uitbesteden? In de bestaande omvang, of opgeschaald via ambtelijke fusie of herindeling? Dit bepaalt immers voor een groot deel welke opgaven in regionaal verband worden aangepakt (en dus bekostigd moeten worden). Ook die vraag komt in deze bundel uitgebreid aan de orde, en daarmee beginnen we hier.

2 Keus voor schaal van uitvoering

Er is geen gemeente die al zijn taken, hetzij opgelegd door de Rijksoverheid, hetzij zelf gekozen, volledig zelfstandig uitvoert. Ook gemeenten die dat best zouden kunnen werken toch op diverse terreinen, vrijwillig of verplicht, samen met collega-overheden of andere externe partners. Of men kiest voor uitbesteding, dat conceptueel en in de praktijk overigens moeilijk scherp van samenwerking is te onderscheiden. Nauw verbonden aan de vraag in hoeverre wordt samengewerkt of uitbesteed is de vraag of de bestaande gemeenteomvang nog wel voldoet. En als schaalvergroting wenselijk wordt geacht, op welke manier die wordt vormgegeven: door een ambtelijke fusie of door herindeling.

Sinds 2006 zijn 66 gemeenten betrokken geweest bij 27 ambtelijke fusies (zie het essay van Herweijer). In 5 van die 27 gevallen is vervolgens alsnog voor herindeling gekozen. Twee fusieorganisaties zijn inmiddels weer ontbonden en de overige 20 functioneren nog, zij het niet altijd van harte. Ambtelijke fusie en herindeling worden nadrukkelijk als alternatieven gezien. Het eerste is soms een manier om het tweede te voorkomen. Bij een ambtelijke fusie is er nog een weg terug, bij herindeling niet. Overigens komt herindeling veruit het meest voor: sinds 2006 is het aantal gemeenten afgenomen van 458 naar 355. Bij de keus voor de ene of de andere opschalingsvariant lijken financiële overwegingen niet doorslaggevend te zijn (Herweijer). Bij herindeling kan een ongelijke financiële positie van de fusiepartners echter wel een rem zijn. En van ambtelijke fusie wordt ook wel enige besparing verwacht.

Ook bij samenwerking op deelterreinen, zoals belastinginning of de uitvoering van de bijstand, is kostenbesparing vaak een argument. De Greef waarschuwt echter dat kostenbesparing bij samenwerking zeker niet vanzelf spreekt. Uit eerder onderzoek bleek overigens dat bij herindeling hetzelfde geldt. Op kostenbesparing moet scherp worden gestuurd, en in niet alle gevallen zijn de mogelijkheden daartoe even groot. Kostenbesparing is beter mogelijk naarmate de doelen van een samenwerkingsverband helderder zijn, de taken voorspelbaarder, en wanneer het productieproces zich leent voor automatisering en arbeidsdeling (De Greef). Soms maakt de grotere afstand tot de politieke besluitvorming die samenwerkingsverbanden bieden het mogelijk om middelen in te zetten die kostenbesparend werken, maar gevoelig liggen. Denk aan de inzet van wielklemmen bij het innen van

belastingsschulden. Samenwerking maakt het soms ook financieel lonend om aan commerciële partijen uitbestede taken terug te halen.

Kostenbesparing kan echter tegenvallen als voor vrijgekomen kantooruimte of overtollig personeel geen nuttige bestemming kan worden gevonden. Ook wanneer een grotere fysieke afstand tussen inwoners en de uitvoerende instantie de kwaliteit van de dienstverlening beperkt kan samenwerking tegenvallen. In dergelijke gevallen kan om andere redenen nog altijd voor samenwerking worden gekozen, bijvoorbeeld om de kwetsbaarheid van de uitvoering te verkleinen of omdat een gemeente gewoonweg te klein is voor een bepaalde taak. In dergelijke gevallen is het inboeken van besparingen echter onverstandig. Ook vraagt De Greef zich af of taken waarvoor veel gemeenten onvoldoende omvang hebben eigenlijk niet beter elders kunnen worden belegd. Deze interessante vraag valt verder buiten het kader van deze bundel.

3 Bekostiging van regionale opgaven

Naast de keus voor de uitvoeringsschaal en de vorm daarvan is de tweede belangrijke kwestie die in deze bundel wordt behandeld hoe regionale opgaven moeten worden bekostigd. Dat begint met de vraag of de bestaande financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden wel goed zijn toegerust op regionale opgaven. Is de gereedschapskist voldoende gevuld?

Verhagen laat zien dat de Rijksoverheid verschillende manieren heeft om regionale opgaven te bekostigen. Het Rijk kan de regio direct een specifieke uitkering verstrekken, zoals bij de veiligheidsregio's. Alternatief is het verstrekken van uitkeringen aan deelnemende gemeenten of provincies. Dat laatste kan desgewenst met bestedingsverplichting, via een specifieke uitkering. Vaker is er geen formele bestedingsverplichting, al is de bestedingsvrijheid niet altijd wat het lijkt. Gemeenten kunnen op eigen initiatief samenwerken, en dit deels bekostigen via de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Via een centrummaatstaf in de verdeling kan aan grotere gemeenten een hogere uitkering worden gegeven, in de hoop dat die dan voor bijvoorbeeld een schouwburg zullen zorgen. Of dat ook gebeurt is echter onzeker; er is in dit geval geen directe relatie tussen de uitkering en de voorziening (Steiner). Dat is anders met een centrumgemeenteconstructie. Daarbij wordt aan alleen centrumgemeenten een integratie- of een decentralisatie-uitkering verstrekt. Hoewel die uit het gemeentefonds komen, en formeel dus niet geoormerkt, beperken allerlei sectorale wetten de vrije besteding ervan (Steiner).

Verhagen ziet geen probleem. De instrumenten om regionale opgaven te bekostigen liggen klaar en kunnen naar believen worden ingezet. Wel wijst hij erop dat er geen regionale pendant bestaat van het gemeente- of het provinciefonds, en dat er geen regionale belastingen bestaan.

De instrumenten zijn er dus, maar de vraag blijft staan welke hiervan het beste kunnen worden ingezet. Daarbij spelen verschillende overwegingen een rol. Eerst kijken we naar de bekostiging van onderop, dus door de samenwerkende partners zelf, al dan niet op basis van uitkeringen van uitkeringen van de Rijksoverheid.

Doelmatigheid

Bijdragen aan gemeentelijke regelingen zijn voor individuele gemeenten verplichte uitgaven. Gemeenteraden mogen hier best iets van vinden, maar moeten daarna wel tekenen bij het kruisje. Het alternatief is de ‘nucleaire optie’ van uitbreiding, met alle complicaties van dien. Bij bekostiging via deelnemende gemeenten of provincies ligt het budgetrecht in feite dus bij de ongekozen bestuurders van het samenwerkingsverband, niet bij gemeenteraden of provinciale staten (Verheij). Los van het beperkte democratische gehalte van een dergelijke constructie is dit niet bevorderlijk voor de budgetdiscipline. Dit kan leiden tot een ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen. Ook de financiële verantwoording, als die er is (zoals bij de BUIG), ligt bij individuele gemeenten. Dat is evenmin doelmatig. Directe bekostiging van regionale uitvoeringsorganisaties door de Rijksoverheid komt echter nauwelijks voor (Verheij).

Sturing

Het is overigens niet zo dat gemeenten eenmaal in samenwerkingsverbanden ondergebrachte taken uit het oog verliezen. Het probleem is meer dat de financiën beter in de gaten worden gehouden dan de prestaties (Ter Bogt, Niessen). Dat laatste is natuurlijk ook veel lastiger, omdat er vaak geen eenduidige prestatiecriteria bestaan die ook de kwaliteit goed weerspiegelen. Het idee dat contractpartijen via in documenten vastgelegde gedetailleerde afspraken (durft iemand de term SMART nog te gebruiken?) kunnen worden gestuurd is dan ook een fictie (Ter Bogt). Controle komt voor een groot deel aan op vertrouwen, maar het is niet eenvoudig dit vertrouwen ergens op te baseren. Ter Bogt vindt dat gemeenten te veel in samenwerking uitvoeren, en te weinig kiezen voor herindeling. Het door hem beschreven probleem van sturing op lastig te meten prestaties doet zich echter ook intern voor als gemeenten taken zelf uitvoeren.

Het gevolg van de gebrekkige aansturing is dat samenwerkingsverbanden vaak hun gang kunnen gaan zolang ze binnen hun budget blijven, en zolang de dienstverlening niet onder een kritische grens zakt. Sturing vanuit gemeenten vindt vooral op ambtelijk niveau plaats. De gemeenteraad raakt vaak pas gealarmeerd als de eigen gemeentelijke afdracht dreigt te worden verhoogd (Niessen), en kan dan zoals gezegd weinig doen. Ter Bogt betwijfelt overigens of de gemeenteraad zijn rol van opdrachtgever in het duale stelsel überhaupt wel kan waarmaken, waarmee hij terloops een bom plaatst onder het fundament van de lokale democratie. Maar dat valt buiten het kader van deze bundel.

Het bekostigen van regionale samenwerkingsorganisaties door de deelnemende partijen kent dus belangrijke knelpunten op het gebied van (democratische) sturing en doelmatigheid. Is directe bekostiging door de Rijksoverheid wellicht een oplossing? Die vraag is te algemeen. Wanneer directe financiering een optie is hangt af van verschillende factoren, waarvan de mate van beleidsvrijheid en de mate van risicodeling, of zo u wilt solidariteit, twee belangrijke zijn.

Beleidsvrijheid

Directe bekostiging van de regio door het Rijk verkleint de rol van gekozen volksvertegenwoordigers nog verder. Dit knelt natuurlijk meer naarmate het om taken gaat met meer beleidsvrijheid. Directe bekostiging lijkt dan ook het meest voor de hand te liggen bij verplichte samenwerking in voorgeschreven geografische regio's, waar voor de dienstverlening ook nog eens nationale normen gelden. Hierbij denken we natuurlijk in de eerste plaats aan de veiligheidsregio's. Inderdaad is dit een van de weinige samenwerkingsvormen die zich mogen verheugen in een directe rijksbijdrage. Die dekt echter maar tien procent van hun lasten. De overige 90 procent mogen de deelnemende gemeenten ophoesten. De algemene uitkering uit het gemeentefonds zorgt hierbij voor dekking en verevening.

Elke veiligheidsregio heeft weer een andere manier om (90 procent van) de lasten over de deelnemende gemeenten te verdelen (Wilms). Dat levert administratieve lasten op, en soms harde politieke botsingen. Op dit terrein is goed te zien dat onder gemeenteraadsleden de solidariteit met andere gemeenten vaak minimaal is (Niessen). De rol van gemeenteraden is bij veiligheidsregio's echter nauwelijks groter dan protest aantekenen tegen een hogere afdracht. Inhoudelijk sturing is niet of nauwelijks aan de orde.

Directe bekostiging via een brede doeluitkering zou hier passend zijn. De middelen komen dan meteen daar waar de taak is belegd, zodat eenheid van opgave, sturing en financiën zijn gewaarborgd (Verheij). En veiligheidsregio's hoeven geen eigen kostenverdeelssystemen meer in de lucht te houden.

Solidariteit en risicodeling

Naast beleidsvrijheid, en ermee samenhangend, is de mate van solidariteit of risicodeling van belang voor de mate waarin directe bekostiging van regio's wenselijk is. Bijdragen van deelnemers aan samenwerkingsverbanden zijn zelden een-op-een gekoppeld aan de werkelijke inzet ten bate van de individuele deelnemers. Dat is vaak om praktische redenen ook onmogelijk (Niessen). Er wordt dan teruggegrepen op objectieve verdeelsleutels, die soms erg eenvoudig zijn (aantal inwoners) en soms complexer (bijvoorbeeld op basis van risicofactoren uit het gemeentefonds). Doordat geen sprake is van volledige doorbelasting naar individuele gemeenten is impliciet sprake van een zekere mate van risicodeling.

Maar soms kiezen samenwerkingspartners voor expliciete risicodeling. Dat komt vooral voor waar de schuldvraag niet (zo) aan de orde is, zoals bij de jeugdzorg (Niessen). Zolang tekorten nu eens bij de ene, en dan weer bij een andere deelnemer opduiken is risicodeling goed houdbaar en waardevol vanwege het verzekeringselement (Wilms). Voor een individuele deelnemer is risicodeling vooral waardevol bij een structureel tekort, maar dan zullen de partners zich vroeg of laat toch gaan afvragen of er geen element van eigen schuld meespeelt. Een mogelijk oplossing hiervoor is dat deelnemers hun beleid onderling gaan beoordelen, en risicodeling alleen doorzetten wanneer er duidelijk geen sprake is van eigen schuld (Niessen). Dit lijkt nu nog niet voor te komen, en lastig in de praktijk te brengen. Eigen schuld is op de meeste beleidsterreinen moeilijk uit te sluiten, en helemaal wanneer sommige partijen er financieel belang bij hebben dat dit juist niet wordt uitgesloten.

Een interessante vraag die open blijft staan is in hoeverre, en in welke gevallen, expliciete risicodeling in samenwerkingsverbanden eigenlijk wenselijk is. We kennen immers al artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet, en een vangnet bij de bijstand. Wat zijn de voor- en nadelen van regionale solidariteit, en wanneer is de balans in het voordeel van risicodeling? Dit blijft in deze bundel buiten beschouwing.

Risicodeling houdt verband met beleidsvrijheid. Zolang elke gemeente eigen beleid kan voeren bij in samenwerking uitgevoerde diensten ligt solidariteit niet voor de hand. Dit zou immers free-ridergedrag in de hand kunnen werken. Wanneer het beleid in het samenwerkingsverband uniform is, ligt het voor de hand de risico's wel te delen (Wilms). Binnen een beleidsterrein kunnen beide mogelijkheden voorkomen. Zo kennen de Drechtsteden bij de uitvoering van de bijstand een uniform beleid gekoppeld aan risicodeling, en houden gemeenten in de Bollenstreek bij de bijstand juist de mogelijkheid eigen beleid te voeren, dat het samenwerkingsverband dan uitvoert. De onderlinge financiële solidariteit is daar veel kleiner.

In het eerste geval, uniform beleid op regioniveau en onderlinge solidariteit, is directe bekostiging vanuit de Rijksoverheid zeker een optie. In het tweede geval, gedifferentieerd beleid en deelnemers die grotendeels hun eigen broek ophouden, is dat niet het geval.

Formele regio-organisatie

Bij zowel veiligheidsregio's als bijstand is de decentrale beleidsvrijheid naar verhouding beperkt. Heel anders is dat bij het regionale economische beleid, dat bovendien een zeer diffuus karakter heeft (Wilms). Op dit terrein heeft het kabinet Rutte III de regiodeal ingevoerd. Voor specifieke projecten worden rijksbijdragen uitgedeeld uit een zogenoemde regio-envelop. Deze worden echter niet aan de re-

gio's uitgekeerd maar aan deelnemende gemeenten of provincies (Wilms). Dat kan ook moeilijk anders, omdat hier geen duidelijk afgebakende regio-organisaties zijn die als financieel loket kunnen optreden. Omdat het om tijdelijke middelen gaat (op projectbasis) is het ook omslachtig om die speciaal hiervoor in het leven te roepen. Daarom loopt het geld, via decentralisatie-uitkeringen uit het gemeente- of provinciefonds, naar individuele gemeenten of provincies die in het project participeren.

Gezien het verplichte karakter van de besteding van deze gelden had een specifieke uitkering meer voor de hand gelegen. Een ander bezwaar aan de bestaande opzet van de regiodeals is dat er een verplichte cofinanciering geldt van minimaal 50 procent. Dat is voor de ene regio veel gemakkelijker op te brengen dan voor de andere. Wilms wijst er overigens op dat de Rijksoverheid via regiodeals met een beperkte financiële bijdrage een grote stempel op het beleid kan zetten. De bestuurlijke verhoudingen dreigen hier de financiële verhoudingen te volgen, in plaats van andersom. Verder wordt het uit de regio-envelop verstrekte geld deels gebruikt om financiële plooiën in bestaande verdeelsystemen glad te strijken. Dat geldt voor de deal met Zeeland, maar eigenlijk ook voor het beleggen van de regionaal economische taak bij de provincies, zonder bij de verdeling van het provinciefonds rekening te houden met de verschillen in financiële mogelijkheden.

De regiodeal Brainport Eindhoven is bestuurlijk en financieel complex. De regio wordt vertegenwoordigd door de Stichting Brainport, die bestaat uit gemeenten uit de regio Eindhoven, kennisinstellingen en bedrijfsleven. De bestuursovereenkomst noemt daarnaast als betrokken organisaties de provincie Noord-Brabant, de gemeente Eindhoven en de metropoolregio Eindhoven. Dergelijke complexiteit komt ook op andere terreinen voor. Partijen vinden elkaar vaak in niet-hiërarchische netwerken rond concrete problemen (Van der Steen).

Het gaat daarbij niet alleen om overheden, maar ook om maatschappelijke organisaties, bewonersorganisaties en zelfs commerciële bedrijven. Gaandeweg wordt vaak pas duidelijk wat er allemaal moet worden geregeld rond de toedeling van middelen, de verantwoording en de controle. Door te beginnen als experiment of pilot is het toch mogelijk om van start te gaan voordat dergelijke zaken zijn geregeld. Maar Van der Steen benadrukt dat bij bestending van de samenwerking wel meer aandacht nodig is voor de kernwaarden van behoorlijk bestuur: rechtmatigheid, doelmatigheid en democratische borging. Een eerste stap in die richting is de explicitering van het akkoord dat de deelnemers onderling hebben gesloten: wat verwachten wij eigenlijk precies van elkaar? Daar kunnen deelnemers heel verschillend tegenaan kijken.

4 Slotbeschouwing

Voor wie zuiver in de leer is blijft wellicht de vraag hangen in hoeverre de bekostiging van regionale taken strookt met de basisprincipes van de financiële verhoudingen. Die stellen om te beginnen dat beslissen, betalen en genieten zoveel mogelijk in één hand moeten liggen. Dan worden namelijk alle kosten afgewogen tegen alle baten. Dat leidt tot een doelmatige besteding van overheidsgeld. Verder is belangrijk dat bestuurlijke bevoegdheden zoveel mogelijk worden gedecentraliseerd, naar democratisch bestuurd eenheden die elk die voorzieningen kunnen kiezen die het beste passen bij de wensen en behoeften van hun inwoners. Bij regionale taken zou dit pleiten voor een democratisch bestuur op regioschaal, dat zelf kosten en baten kan afwegen. Naast eigen middelen zou een rijksuitkering daar prima bij passen. Dergelijk regionaal bestuur kennen we in Nederland echter niet. Er zijn wel provincies, die soms geografisch samenvallen met gemeentelijke samenwerkingsverbanden, maar die hebben slechts een beperkt takenpakket, en soms een voor regionale opgaven wat grote schaal.

Bekostiging van regionale opgaven door samenwerkingspartners (van onderop) kent zoals gezegd knelpunten wat betreft doelmatigheid en (democratische) sturing. Bekostiging door de Rijksoverheid (van bovenaf) leidt ironische genoeg tot een centralisatie van taken die vaak eerst naar gemeenten zijn gedecentraliseerd en nu in samenwerking worden uitgevoerd. Directe bekostiging, zelfs al is die beperkt, geeft het Rijk immers een stevige bestuurlijke vinger in de pap: wie betaalt, bepaalt. Bij taken met weinig beleidsvrijheid (veiligheidsregio's) is dat niet erg. Maar bij taken die juist zijn gedecentraliseerd met het doel om lokaal or regionaal maatwerk mogelijk te maken haalt dit achteraf natuurlijk de rechtvaardiging voor die decentralisatie onderuit.

De enige echte uitweg uit dit dilemma is het instellen van een democratisch regiobestuur. Zolang dat er niet is moeten we, van geval tot geval, kiezen voor second best. De essays in deze bundel bieden hiervoor handvaten. Ze geven bij elkaar een mooi en breed overzicht van de financiële aspecten van bestuurlijke samenwerking. Dat hiermee misschien nog niet alle relevante vragen zijn beantwoord zijn is voor onderzoekers alleen maar goed nieuws.

Financiële overwegingen bij ambtelijke fusie en bestuurlijke herindeling

prof. dr. M. (Michiel) Herweijer²

1 Inleiding

Een ambtelijke fusie en een bestuurlijke herindeling zijn verwante structuurwijzigingen. Bij een ambtelijke fusie wordt het ambtenarencorps van twee of meer gemeenten in één werkmaatschappij samengevoegd. De deelnemende gemeentebesturen behouden hun eigen begroting en vermogensbalans. Bij een bestuurlijke herindeling wordt het ambtenarencorps van de deelnemende gemeenten eveneens samengebracht in één ambtelijke organisatie. De exploitaties van de voormalige gemeenten worden in één begroting ondergebracht en ook de vermogens en schulden van de deelnemende gemeenten worden in één balans samengevoegd. Een bestuurlijke herindeling gaat dus verder.

Bij de beslissing om één van deze structuurwijzigingen door te voeren, zullen de beslissers diverse overwegingen aanvoeren. Sommige overwegingen hebben een bestuurlijk karakter (autonomiebehoud, invloed op andere overheden, kwaliteit lokale democratie, bestuurskracht ambtelijke organisatie). Andere overwegingen hebben een financieel karakter en betreffen het voeren van één administratie, het toerekenen van kosten, het realiseren van besparingen en het verdelen van schulden en bezittingen. De voorbereidingsprocedure om tot een bestuurlijke fusie te komen is door de wetgever sterk geprotocolleerd. Officieel gaat de voorkeur uit naar een procedure van onderop (art. 5 Arhi). De voorbereidingsprocedure om tot een ambtelijke fusie te komen berust op afspraken tussen de betrokken gemeenten en is vormvrij. Goed beschouwd, is de procedure die tot een ambtelijke fusie leidt een procedure van onderop.

In dit hoofdstuk onderzoeken wij ‘welke argumenten van financiële aard door gemeentelijke actoren naar voren worden gebracht bij hun keuze voor een ambtelijke fusie dan wel een bestuurlijke herindeling.’ Het beschouwde tijdvak is: 2006-2018. In 2006 kwam voor het eerst een ambtelijke fusie tot stand. Vanaf dat moment staan beide structuurwijzigingen voor gemeentebesturen als een reële mogelijkheid naast elkaar, hoewel vele bestuurders dat niet zo zullen ervaren. Zowel met betrekking tot bestuurlijke als ambtelijke fusies beschikken we tegenwoordig over enkele evaluatieonderzoeken die behulpzaam zijn bij het beantwoorden van de hierboven opgeworpen vraag.

² Dr. M. Herweijer is sinds 1 september 2011 als hoogleraar bestuurskunde verbonden aan de Faculteit Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen. Sinds 1 november 2018 is hij als docent overheidsmanagement verbonden aan de University Campus Fryslân (één van de faculteiten van de Rijksuniversiteit Groningen).

2 Ambtelijke fusie

Sinds 2006 zijn in Nederland 27 ambtelijke fusies tot stand gekomen tussen twee gemeenten (17 keer), drie gemeenten (8 keer) of vier gemeenten (2 keer).³ In totaal waren 66 gemeenten betrokken bij deze 27 ambtelijke fusies. In vijf van deze ambtelijke fusies is enkele jaren later een bestuurlijke fusie (herindeling) opgetreden.⁴ De integratie van de ambtelijke organisaties heeft in deze vijf clusters gewerkt als voorportaal op weg naar een bestuurlijke fusie. Bij het tot uitvoering brengen van de bestuurlijke herindeling in deze vijf clusters vielen de frictiekosten geringer uit dan gebruikelijk. Dit kwam doordat het personeel van de fusierende gemeenten al was ingepast in één en dezelfde ambtelijke organisatie. Dit betekent een besparing op de frictiekosten.

Twee ambtelijke fusieorganisaties zijn per 1-1-2019 na enkele jaren te hebben gefunctioneerd, weer ontbonden.⁵ Dat een ambtelijke fusieorganisatie weer kan worden ontbonden en dat de samenstellende gemeenten dan hun eigen weg gaan, is het vermelden waard. Het kwam in deze eeuw immers nog niet voor dat een bestuurlijke fusie (herindeling) ongedaan kon worden gemaakt.⁶ Blijkbaar zijn de kosten van een exit (ontvlechting bij een bestuurlijke herindeling) erg groot.

Het merendeel (20 van de 27) deze ambtelijke fusieorganisaties functioneert nog steeds, hoewel zich hier en daar voortekenen van een op handen zijnde transitie (herindeling respectievelijk ontvlechting) aandienen. De helft van deze per 1-1-2019 operationele ambtelijke fusieorganisaties functioneert minder dan vijf jaar.

Bij de keuze over te gaan tot een ambtelijke fusie is er relatief veel belangstelling van gemeentebestuurders, topambtenaren en raadsleden voor de kosten en baten van deze structuurwijziging. Ondertussen worden inwoners mondjesmaat bij de voorbereiding van deze structuurwijziging betrokken. Na het doorvoeren van deze structuurverandering neemt de aandacht van raadsleden en (nieuwe) medewerkers voor de eigenaardigheden van de ambtelijke fusieorganisatie weer af. Een ambtelijke fusie brengt echter enkele eigenaardigheden met zich mee, zoals onder meer: hogere interne coördinatielasten, doorberekening geleverde diensten aan deelnemende gemeenten, gewijzigde rol gemeentesecretaris.

- 3 Zie voor een actueel overzicht: Hans van der Werff, Philip van Veller, Wouter Saes, Anne van Heerwaarden en Martijn Bolkestein, Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief?, Berenschot, Utrecht, 2018, Bijlage, pp.106-107.
- 4 Ten Boer – Groningen na 13 jaar; Millingen aan den Rijn – Groesbeek na 6 jaar; Graafstroom – Liesveld – Nieuw Lekkerland na 4 jaar; Dongeradeel – Kollumerland – Ferweradeel na 2 jaar; en Leerdam, Zederik en Vianen na 1 jaar. In de toekomst wordt een bestuurlijke fusie verwacht tussen Beemster en Purmerend die nu samenwerken op basis van de zogeheten gastheervariant.
- 5 In Ommen en Hardenberg na 8 jaar en in IJsselstein en Montfort eveneens na 7 jaar. Het ziet er naar uit dat ook de ambtelijke fusie tussen Wassenaar en Voorschoten in de loop van 2019 zal worden ontvlochten.
- 6 Wel werden twee Friese fusiegemeenten, namelijk Boarnsterhim en Littenseradiel, gesplitst in drie delen en toegeëld aan drie nabijgelegen centrumgemeenten. Dit betekende echter niet dat de oorspronkelijke gemeenten van voor de bestuurlijke herindeling terugkeerden.

Nu de helft van de huidige ambtelijke fusieorganisaties hun tweede raadstermijn zijn ingegaan, is het interessant vast te stellen welke financiële argumenten een rol hebben gespeeld bij het instellen en vervolgens continueren van de ambtelijke fusie. En deels ook te bezien of deze verwachtingen blijken uit te komen.

Evaluaties ambtelijke fusie

Het streven te besparen op de bedrijfsvoeringslasten (minder ICT-licenties, gezamenlijke huisvesting, gedeelde salarisadministratie, gedeelde staffuncties voor juridische zaken en HRM) heeft vrijwel bij alle ambtelijke fusies een rol gespeeld. Dit bleek overigens niet het belangrijkste argument te zijn.⁷ Uit diverse evaluaties⁸ komt naar voren dat het integreren van twee of meer ambtelijke organisaties een besparing met zich meebrengt in de orde van grootte van 5% tot 10% van de totale gemeentelijke uitgaven.⁹ Deze besparing treedt op na verloop van enkele jaren. De besparing is éénmalig. Als terzijde zij opgemerkt dat vergelijkbare gemeenten die geen ambtelijke fusie hebben doorlopen, in de schrale jaren van de grote crisis (2010-2013) ook kans zagen fors te bezuinigen op hun bedrijfsvoeringslasten.

Uit diverse evaluaties komt naar voren dat de uren- en facturenadministratie in de ambtelijke werkmaatschappijen sterk moet worden verbeterd. Een eerste reden voor deze verbetering is dat de jaarlijkse kosten van de gezamenlijke ambtelijke organisatie controleerbaar moeten worden toegerekend aan de deelnemende gemeentebesturen. Een tweede reden is dat de fiscus inzicht wil hebben in de toegevoegde waarde van de ambtelijke organisatie (vanwege het heffen van BTW) en wil weten of sprake is van een positief resultaat (vanwege het eventueel opleggen van een aanslag Vennootschapsbelasting). Het verbeteren van de interne administratie bracht extra administratieve lasten met zich.

Daartegenover staat dat de deelnemende gemeenten bij een ambtelijke fusie hun vaste bedrag voor het bestuursapparaat uit het Gemeentefonds (ongeveer 4 ton per gemeente) behouden. Deze vaste vergoeding uit het Gemeentefonds is overigens ook nodig omdat bij een ambtelijke fusie elke deelnemende gemeente haar bestuurscollege en eigen gemeenteraad inclusief griffier behoudt.¹⁰

- 7 De zwaarst wegende motieven waren bestuurlijk van aard: behoud lokale autonomie, voorkomen ongewenste herindeling, meer invloed in regionale samenwerking, verminderen kwetsbaarheid en verbeteren dienstverleningskwaliteit. Vergelijk: Stan van de Laar, Dick Spannenburg, Yusuf Bicer, Jody van Diemen, *Samen sterker, maar toch apart*, 2016, pp.18-21.
- 8 Michiel Herweijer en Marieke van Genugten, Wat zijn de gevolgen als twee of meer gemeenten gebruik maken van een en dezelfde ambtelijke organisatie voor het voeren van hun beleid?, in: Herwig Reynaert (red), *Naar springlevende lokale besturen?*, Vanden Broele, Brugge, 2016, pp.201-211. Rekenkamer Barendrecht, *Samen en nog steeds apart*: realisatie doelstellingen BAR-samenwerking, 2016. Zie verder: voetnoot 2 en voetnoot 6.
- 9 Een aantal vroege evaluaties is opgenomen in: M. Herweijer en M.J. Fraanje (red.), *Samen werken aan bestuurskracht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2011.
- 10 Johan Vonk, Leo Aarts en Maaïke van Asselt, *Het vaste bedrag in het gemeentefonds en gemeentelijke herindeling*, Ape, Den Haag, 2014.

Bij besluitvorming die uitmondt in ambtelijke fusie speelt de provinciale toezichthouder nauwelijks een rol. De procedure met behulp waarvan per contract of gemeenschappelijke regeling tot een ambtelijke fusie wordt besloten, is niet bij wet geregeld. In de meeste gevallen ligt het initiatief tot de ambtelijke fusie bij de gemeentesecretarissen. Gelet op hun positie ligt het voor de hand dat de bestuurlijke reorganisatie door hen wordt voorgesteld als een *technische kwestie* gericht op de *vijf K's*: meer kwaliteit, minder kosten, meer klantvriendelijkheid, minder kwetsbaarheid en meer kansen voor het personeel.¹¹

Doordat weinig instanties bij het afsluiten van de gemeenschappelijke regeling respectievelijk het dienstverleningscontract betrokken zijn, kan de besluitvorming over een ambtelijke fusie vlot (dat is binnen een half jaar) worden doorlopen. Er is geen wettelijke verplichting inwoners over deze ingrijpende structuurverandering te consulteren.

Een derde partij die roet in het eten kan gooien, zijn de bonden van overheids-personeel. Er moet met de vakbonden overeenstemming worden bereikt over de inpassing van het zittende personeel in de nieuwe werkorganisatie (akkoord over functieboek; akkoord over procedure inpassing; akkoord over procedure geschilbeslechting). De gemeentesecretarissen dienen rekening te houden met wensen die leven in kringen van de gemeenteambtenaren: vandaar het belang van de vijfde K: kansen voor het personeel in een grotere, meer gelaagde en gespecialiseerde werkorganisatie.

Bij een reguliere ambtelijke fusie wordt door twee of drie gemeenten van min of meer vergelijkbare grootte een nieuwe bedrijfsvoeringsorganisatie op grond van de WGR opgericht waarin het personeel van alle deelnemende gemeenten wordt ondergebracht. Een goed voorbeeld van een reguliere ambtelijke fusie wordt gevormd door de BEL: de uitvoeringsorganisatie van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren. Het inpassen van het ambtelijk personeel is minder eenvoudig.¹²

De zogeheten *gastheervariant* is een *centrumgemeenteconstructie* waarbij het personeel van de kleinere gemeente overgaat naar de ambtelijke organisatie van een grotere broer. Zo kwamen de medewerkers van het kleinere Ten Boer in 2006 in dienst van de centrumgemeente Groningen.¹³ Dezelfde gastheerconstructie treffen we aan bij de ambtelijke fusie: Losser-Enschede, Aalsmeer-Amstelveen, Beemster-Purmerend, Oudewater-Woerden en Zandvoort-Haarlem. Bij de zogeheten *gastheervariant* hoeft alleen voor het personeel van de kleinere gemeente(n) een

11 Stan van de Laar, Dick Spannenburg, Yusuf Bicer, Jody van Diemen, *Samen sterker, maar toch apart*, 2016, pp.18-21.

12 Guido von Grumbkov en Harry ter Braak, Ambtelijke integratie met gelijke inbreng: de casus BEL-gemeenten, in: M. Herweijer en M.J. Fraanje (red.), *Samen werken aan bestuurskracht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2011, pp.81-99.

13 M. Herweijer en Th. van der Zee, Ambtelijke integratie met de grote broer: de casus Ten Boer, in: M. Herweijer en M.J. Fraanje (red.), *Samen werken aan bestuurskracht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2011, pp.115-126.

inpassing te worden georganiseerd. De ambtelijke fusieperikelen zijn dan te overzien.

3 Herindeling

Sinds 2006 hebben meer dan 50 bestuurlijke fusies (herindelings) plaatsgevonden. Het aantal gemeenten verminderde van 458 per 1-1-2006 naar 355 per 1-1-2019. Bestuurlijke fusies vinden hun grondslag in het aanvaarden van een wetsontwerp door beide Kamers der Staten Generaal.¹⁴ De procedure waarin het herindelingsontwerp wordt voorbereid, is geregeld in de wet Algemene Regels Herindeling (Arhi). In de coalitieakkoorden van de kabinetten Balkenende en Rutte wordt door de regering een voorkeur uitgesproken voor een herindelingsvoorstel dat berust op een uitspraak van de betrokken gemeenteraden (art 5, ARHI). Deze voorkeur voor een *procedure van onderop* verhindert niet dat in de praktijk de initiatieven tot herindeling vooral uitgaan van benoemde bestuurders zoals Commissarissen van de Koning en burgemeesters. Verder speelt de Minister van BZK een prominente rol bij het aanjagen van herindelingsprocedures.¹⁵

Gemiddeld duurt besluitvorming die uitmondt in formele herindeling vier jaar. In dat adviestraject spelen vele, niet-lokale instanties een bepalende rol zoals: GS, PS, Raad van State, Minister Binnenlandse Zaken, Tweede Kamer, Eerste Kamer.¹⁶ De kosten van een dergelijk gelaagd en meerjarig besluitvormingstraject zijn relatief hoog. Hoewel officieel wordt gesteld dat een herindeling dient te berusten op besluitvorming van onderop, ligt het zwaartepunt van de sterk geprotocolleerde besluitvorming bij de Tweede Kamer. De inwoners hebben het recht in te spreken maar niet het recht hun grieven in tweede instantie ter toetsing voor te leggen aan een onafhankelijke rechter. De gemeenteraden worden pas in een laat stadium formeel gevraagd in te stemmen met een bestuurlijk voorbereid ontwerp. De mate waarin het college van burgemeester en wethouders de raadsleden al in een vroeg stadium bij het herindelingsoverleg betreft varieert sterk.

Om de centrale vraag van dit hoofdstuk te beantwoorden ‘welke financiële argumenten een rol spelen bij de voorbereiding van een geëffectueerde herindeling’, worden drie recente herindelings onder de loep genomen. Het gaat daarbij om herindelings in de provincie waar de auteur woont.

¹⁴ Vergelijk ook artikel 123, lid 1, Grondwet.

¹⁵ Zie hoofdstuk 4, in: Rachel Beerepoot, Rien Fraanje en Michiel Herweijer, *Processen en effecten van herindeling*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2009, pp.39-53. In de periode 2012-2017 toonde Minister Plasterk (BZK) zich een uitgesproken voorstander van meer gemeentelijke herindelings.

¹⁶ Voor een beschrijving van de procedure die leidt tot plaatsing van de herindelingswet in het Staatsblad gerekend vanaf het eerste serieuze initiatief zij verwezen naar: Rachel Beerepoot, Rien Fraanje en Michiel Herweijer, *Processen en effecten van herindeling*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2009, pp.31-72.

3.1 Drie recente herindelingen in Groningen

- *Westerwolde*

Bij de herindeling die 1-1-2018 heeft geleid tot de fusiegemeente *Westerwolde* hebben financiële argumenten een rol gespeeld. Het belangrijkste motief van de gemeenteraden en bestuurscolleges van Bellingwedde en Vlagtwedde is geweest een kleinschalige fusiegemeente te vormen die niet – zoals het provinciebestuur van Groningen dat graag wilde – ook de veenkoloniale, meer geïndustrialiseerde gemeenten Veendam, Pekela en Stadskanaal zou omvatten. De besturen van de beide plattelandsgemeenten hadden de vrees dat in zo'n grootschalige fusiegemeente hun inwoners aan het voeteneind terecht zouden komen. Ook zouden de kleinschalige uitgangspunten van het streven naar *Cittaslow*¹⁷ in deze grootschalige fusie wellicht het onderspit delven. Tegen de wens van het provinciebestuur in werd door beide gemeenteraden een eigen artikel 5 procedure gestart waarbij de colleges, raden en bevolking zich successievelijk uitspraken ten gunste van het samengaan van deze twee landelijke gemeenten. Een reëel financieel probleem was dat de ene gemeente (Vlagtwedde) over een aanzienlijke financiële reserve beschikte, terwijl de andere gemeente (Bellingwedde) haar laatste oortje inmiddels had versnoept. Uiteindelijk hebben de bestuurders in Vlagtwedde het voorkomen van een grootschalige fusie met de veenkoloniale buurgemeenten zwaarder laten wegen dan het euvel dat de in het verleden gevormde reserves na de herindeling moeten worden gedeeld met het armlastige Bellingwedde. Door deze keuze werd ook de financiële kwetsbaarheid waarmee Bellingwedde te kampen had gekregen tenietgedaan.

Dat de herindeling zou betekenen dat het vaste bedrag voor de bestuurskosten door de fusie zou wegvallen, heeft in de lokale besluitvorming geen rol gespeeld, maar wordt in de Memorie van Toelichting op het wetsontwerp genoemd.¹⁸ Leidend in deze casus is geweest om door een *kleinere herindeling een grotere herindeling te voorkomen* en zo de inwoners in staat te stellen ook in de toekomst op de ontwikkeling van de streek Westerwolde een eigen stempel te blijven drukken.

17 Beide samenstellende gemeenten hadden zich in het verleden aangesloten bij de internationale beweging van lagere overheden: Cittaslow. Vergelijk: www.cittaslow.org. Dit verband van lagere overheden werd opgericht in 1999 in Italië. In Nederland zijn tien gemeenten lid van Cittaslow. Internationaal telt de beweging meer dan 200 aangesloten lagere overheden in dertig verschillende landen. De beweging richt zich op het in stand houden van ambachtelijke bedrijven, behoud van monumentale waarden, duurzaamheid en kleinschalige bestuurlijke verhoudingen.

18 Overigens wordt deze tegenvaller in de algemene uitkering van € 338.292 wel genoemd in de paragraaf 4. financiële aspecten van het wetsontwerp KST 34.593, nr.3 p.9. Het behoort tot het vaste gebruik dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken deze financiële paragraaf aan het wetsontwerp toevoegt.

- *Het Hogeland*

Bij de herindeling die op 1-1-2019 heeft geleid tot de vorming van de fusiegemeente *Het Hogeland* hebben financiële argumenten een rol gespeeld. Van groot belang waren de OZB-inkomsten die jaarlijks door de bedrijven in de Eemshaven aan het gemeentebestuur worden afgedragen.¹⁹ De voormalige gemeente Eemsmond stond erop dat niet alleen haar inwoners maar ook de excentrisch in deze gemeente gelegen Eemshaven en de daar gevestigde bedrijven als één geheel in westelijke richting zouden worden samengevoegd met de gemeenten Bedum, Winsum en De Marne. Ten aanzien van deze laatstgenoemde gemeente speelde een rol dat haar financiële positie kwetsbaar geworden was.

Het provinciebestuur en haar adviseurs²⁰ hadden liever gezien dat de (vanwege de OZB-opbrengst) lucratieve Eemshaven zou worden afgesplitst en zou worden ondergebracht bij de oostelijke fusiegemeente waarvan ook de financieel kwetsbare gemeenten Delfzijl en Loppersum een onderdeel uitmaakten. In dat geval zouden ook de beide zeehavens (Delfzijl en Eemshaven) onder de regie van één gemeentebestuur vallen. Lange tijd stond het provinciebestuur op het standpunt dat de gemeente Eemsmond wel zou mogen kiezen voor een westelijke fusie, mits de Eemshaven (inclusief de OZB-inkomsten) maar zou worden afgestaan aan de oostelijke fusiegemeente Delfzijl, Appingedam en Loppersum die waarschijnlijk per 1-1-2021 zal worden gevormd.

In een procedure van onderop (art. 5 Arhi) die door vier gemeenten (Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond) werd geëntameerd, is de gehele gemeente (zowel inwoners als Eemshaven inclusief bedrijven) ondergebracht bij de fusiegemeente Het Hogeland. Deze nieuwe gemeente loopt van het Lauwersmeer tot voorbij Roodeschool en van het Wad tot aan de Stad. Dat door deze herindeling (*vier in de pan*) drie keer het vaste bedrag uit het Gemeentefonds voor de bestuurlijke organisatie komt te vervallen, is wel gesignaleerd met name in de Memorie van Toelichting maar hieraan werd door de betrokken lokale bestuurders en raden geen groot gewicht toegekend. Ook in dit Groninger cluster is sprake geweest van een fusie van onderop (art. 5 Arhi).

- *Haren*

In een referendum gehouden op 19 maart 2014 sprak 74% van de kiezers van de gemeente *Haren* bij een opkomst van 75% zich uit tegen een herindeling met de centrumgemeente Groningen. Behalve autonomieverlies speelde ook het vooruitzicht van hogere lokale belastingtarieven daarbij een rol. Door deze kiezersuitspraak lag een herindeling van onderop met actieve medewerking door de ge-

19 C. Hoeben en L. Janzen, Gevolgen van gemeentelijke herindeling in Hoogeland en Eemsdelta voor de belastingdruk, COELO, Groningen, z.j., pp.31-32.

20 Waaronder ook gerekend moet worden de visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'. Deze commissie publiceerde februari 2013 het rapport Grenzeloos Gunnen. In deze visie werd gemikt op een samenvoeging van de zeehavengemeenten Delfzijl en Eemsmond. Het gemeentebestuur van Eemsmond voelde echter meer voor een samenwerking in westelijke richting met Winsum en Bedum.

meenteraad van Haren niet langer voor de hand. Het was daarom van groot belang dat de provincie een steekhoudend argument in handen kreeg zelf een herindelingsprocedure van bovenaf door te voeren (art. 8 Arhi).

Bij het onderbouwen van het provinciale besluit (maart 2016) om art. 8 Arhi van stal te halen hebben financiële argumenten een cruciale rol gespeeld. Het provinciebestuur dat ook het financiële toezicht op de gemeentefinanciën uitoefent, heeft met grote stelligheid gesteld dat de financiële positie van de gemeente Haren zwak was en dat het in de toekomst voor deze gemeente met relatief welvarende inwoners een probleem zou worden een sluitende begroting in te kunnen blijven dienen. Hoewel onder meer in een rapport van prof. dr. M.A. Allers is aangetoond dat de financiële positie van Haren zeker niet hopeloos was en zich – als gevolg van voorgenomen bezuinigingen - duidelijk zou kunnen verbeteren,²¹ bleef GS Groningen het financiële argument dat Haren kwetsbaar was herhalen om zo een onderbouwing te kunnen leveren voor zijn keuze voor een procedure van bovenaf.

Hoewel de gemeenteraad van Groningen blijkens raadsvergaderingen en ook de meeste wethouders in Groningen geen grote meerwaarde zagen in toevoeging van Haren aan Groningen-Stad, was het voor de topbestuurders op het gemeentehuis en het provinciehuis aantrekkelijk dat dankzij de toevoeging van Ten Boer en Haren de gemeente Groningen de gemeente Eindhoven wellicht als vijfde gemeente van het land zou kunnen passeren.²² Een argument dat daarbij wel werd aangevoerd is dat hoe meer inwoners een bestuurder in Den Haag en Brussel kan vertegenwoordigen, hoe groter de kans wordt dat verzoeken van deze bestuurder en diens gemeente serieus in overweging worden genomen door de centrale fondsbeheerders (*de lobbykracht van het getal*).

In deze derde fusie was sprake van een procedure van bovenaf. Andere spelers en andere argumenten geven dan de doorslag. In dat opzicht is de procedure rond Groningen-Haren-Ten Boer minder goed vergelijkbaar met procedures van onderop zoals die zich voordoen bij ambtelijke fusies (paragraaf 2) en de besproken procedures in Westerwolde en Het Hogeland (deze paragraaf).

- 21 'De provincie Groningen wil Haren laten fuseren met Groningen en Ten Boer. Als belangrijke reden wordt hiervoor het kwetsbare financiële perspectief van Haren genoemd. COELO onderzocht of de financiële positie van Haren inderdaad een goede reden vormt voor de door de provincie voorgestelde gemeentelijke herindeling. Het antwoord is nee.' Citaat ontleend aan: M.A. Allers, Financiële positie Haren: reden voor herindeling?, COELO, Groningen, 2016, p.4.
- 22 Op 31 mei 2018 telde Eindhoven 229.637 inwoners. Per 31 mei 2018 telt Groningen (inclusief Ten Boer en Haren) 229.502 inwoners. Waarmee kan worden vastgesteld dat de Noordelijke doelstelling net niet werd gehaald. Toch hopen de Groninger Stadsbestuurder bij hun bezoeken in Den Haag als vertegenwoordigers van de metropool van het Noorden nu met meer inwoners nog meer gewicht in de schaal te kunnen leggen. Hetgeen zich ook financieel gunstig pleegt te vertalen.

4 Vergelijking

Bij de keuze voor herindeling respectievelijk ambtelijke fusie spelen financiële argumenten beslist een rol. Hoewel ze niet de doorslag geven. Bij vrijwel alle ambtelijke fusies is bij de gemeentelijke actoren een duidelijk streven waarneembaar te bezuinigen op de bedrijfsvoeringslasten. De financiële problemen waaraan deze structuurverandering het hoofd moet bieden, spruiten niet zo zeer voort uit de decentralisaties in het sociale domein, maar kunnen het gevolg zijn van tegenvallers in het eigen grondbedrijf (Ten Boer) of het moeilijk kunnen opvangen van de forse bezuinigingen (2010-2013) door het Rijk (Ommen, De Wolden). Daarnaast spelen bestuurlijke motieven zoals behoud lokale autonomie en verbeteren dienstverleningskwaliteit een rol.

Uit de vergelijking met het alternatief herindeling komt naar voren dat aan het doorvoeren van een ambtelijke fusie geringe besluitvormingskosten verbonden zijn en dat de ambtelijke fusie betrekkelijk snel door de gemeentesecretarissen in goed overleg kan worden voorbereid. De nadruk op doelmatigheid en bedrijfsvoering leidt ertoe dat de inwoners niet intensief bij deze ingrijpende structuurverandering worden betrokken. We merken op dat een ambtelijke fusie *ongedaan kan worden gemaakt* en dat de besluitvorming door lokale beslissers (in casu: de gemeentesecretarissen) wordt gedomineerd.

Vergelijking overwegingen ambtelijke fusie – bestuurlijke herindeling

	<i>Ambtelijke fusie</i>	<i>Herindeling</i>
Kosten besluitvormings-procedure	laag	hoog
Vermogen en schuld deelnemende gemeenten	blijft gescheiden	worden geïntegreerd
Centrale spelers binnen gemeenten	gemeente-secretarissen	burgemeesters
Rol provincie en rijk	afwezig	groot
Tijdsverloop	snel	langzaam
Financieel motief	eenmalige besparing kosten bedrijfsvoering	sanering financiële vermogenspositie
Vaste vergoeding bestuursapparaat	blijft behouden, elke deelnemende gemeente behoudt eigen bestuur	vervalt n-1 keer, er wordt één bestuurs-apparaat ingesteld
Vergoeding transitiekosten	nee	ja
Omkeerbaar	ja	nee

Bij bestuurlijke herindeling gaan alle reserves en schulden van de bestaande gemeenten over naar de nieuwe fusiegemeente. Gemeentebesturen met aanzienlijke reserves (zoals Vlagtwedde) vinden het lastig te verteren wanneer een deel van hun spaarcenten tegen schulden van hun fusiepartner wordt weggestreept. Ook bij de omzetting van de ambtelijke fusie Ten Boer – Groningen naar een bestuurlijke herindeling speelde de sanering van de schuldenpositie van Ten Boer een belangrijke rol. Zo ontving Ten Boer kort voor de start van de herindelingsprocedure een saneringsbijdrage op grond van artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet. Pas nadat dat struikelblok was weggenomen stond de gemeente Groningen positiever tegenover de voorgenomen bestuurlijke fusie.

Behalve reserves gaat bij een herindeling ook de belastingcapaciteit over. Zowel de huishoudens in Haren als de bedrijven in de Eemshaven werpen elk jaar de nodige OZB af en vormen daarmee een aantrekkelijke gebiedsuitbreiding. Het loont – zo wordt verondersteld - de moeite deze aantrekkelijke en jaarlijks presterende inkomstenbronnen binnen de grenzen van de eigen fusiegemeente te krijgen. Wel moet hierbij worden vermeld dat een hogere belastingcapaciteit leidt tot een lagere uitkering uit het gemeentefonds. Een deel van deze ‘winst’ wordt dus weer afgeroomd.

Uit recente herindelingsscans die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken worden uitgevoerd, blijkt dat een herindeling an sich niet tot een hogere uitkering uit het Gemeentefonds leidt. Waar in de vorige eeuw een zekere progressie in de maatstaven van het Gemeentefonds verscholen zat, zijn deze perverse prikkels inmiddels verdwenen. Een mogelijk financieel nadeel van een herindeling is dat de vaste voet die elke deelnemende gemeente in het cluster ontving voor de bekostiging van het bestuursapparaat n-1 keer vervalt. Dit is echter een betrekkelijk geringe tegenvaller omdat in de nieuwe fusiegemeente ook minder bestuurders en raadsleden worden onderhouden.

In vergelijking tot een ambtelijke fusie is de procedure om tot een herindeling te komen een kwestie van lange adem en hoge besluitvormingskosten. Het vergt aanhoudende aandacht van vooral de burgemeester om in het overleg met vertegenwoordigers van de provincie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Kamerleden van de regeringscoalitie het voorkeursontwerp in het Staatsblad te loodsen. Hoewel de advisering over herindeling sterk bij wet geprotocolleerd is, is de invloed van de inwoners beperkt maar groter dan bij een ambtelijke fusie. In vergelijking met ambtelijke fusie (tabel 1) valt op dat de keuze voor herindeling onomkeerbaar is en dat andere overheden (het provinciebestuur en vertegenwoordigers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken) veel invloed op de uitkomst van dit keuzeproces uitoefenen.

5 Conclusie

Uit de voorgaande studie naar de argumentatie op het gemeentelijke grondvlak komt wellicht een iets andere weging van argumenten naar voren, dan zou zijn verkregen indien de focus van deze bijdrage zich zou hebben gericht op het Haagse discours tussen onder meer: BZK, VNG en Kamer. Op het gemeentelijke grondvlak worden vooral argumenten gewisseld over zaken die de gemeentelijke actoren zelf kunnen beïnvloeden.

Een bestuurlijke fusie is onomkeerbaar. Om de frictiekosten te dekken ontvangt de nieuwe fusiegemeente van het Rijk meerjarig een transitievergoeding ter bestrijding van de frictiekosten. Het basisbedrag in de Algemene Uitkering van het Gemeentefonds valt lager uit, maar er hoeven ook minder raadsvergoedingen en wethoudersalarissen te worden verstrekt. In een aantal gevallen worden bestuurlijke fusies ingezet om een financieel zwakke gemeente (zoals Ten Boer, De Marne) duurzaam perspectief te bieden. Officieel stelt de regering dat een bestuurlijke fusie van onderop dient plaats te vinden, maar artikel 8 (procedure van bovenaf) staat altijd klaar als stok achter de deur. In beide gevallen duurt de besluitvorming lang, is het verloop voor het gemeentebestuur lastig voorspelbaar en zijn de kosten aanzienlijk.

Een ambtelijke fusie belooft een kostenbesparing op te leveren die bovendien gepaard gaat met een versterking van de ambtenarenkracht. Deze structuurwijziging kan met betrekkelijk weinig externe interventie in korte tijd worden gerealiseerd. De besluitvormingskosten zijn laag. Voor zo'n ambtelijke fusie verkrijgt de gemeente geen frictiekostenvergoeding van het rijk. Een ambtelijke fusie is omkeerbaar en kan weer ongedaan worden gemaakt. De deelnemende gemeenten hebben wel één ambtelijk apparaat maar nog steeds hun eigen begroting en eigen vermogensbalans en krijgen van het Rijk een vaste vergoeding voor het eigen bestuursapparaat.

Doelmatigheidswinst bij gemeentelijke samenwerking: wat is daar voor nodig?

J.A. (Tom) de Greef²³

1 Inleiding

Intergemeentelijke samenwerking is een veelgebruikte methode om de uitvoeringsschaal van gemeentelijke taken te vergroten en om de efficiency, kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening te verbeteren. Steeds vaker blijkt echter dat intergemeentelijke samenwerking niet altijd tot de gewenste resultaten leidt. Verschillende Nederlandse samenwerkingsverbanden werden de afgelopen jaren gestaakt, vaak met de nodige bestuurlijke commotie van dien. Onderzoek toonde aan dat intergemeentelijke samenwerking gemiddeld gezien ook helemaal niet resulteert in een verlaging van de uitgaven van gemeenten, terwijl dit vaak wel de verwachting is. In veel gevallen wordt te makkelijk aangenomen dat samenwerking de doelmatigheid en effectiviteit van de uitvoering verbetert, terwijl dit alleen zo is wanneer aan specifieke voorwaarden wordt voldaan. Dit essay beschrijft hoe samenwerking doelmatigheidswinst kan opleveren, en onder welke omstandigheden dit mogelijk is. Het essay zal zich hierbij voornamelijk richten op mogelijke kostenbesparingen of het verbeteren van de dienstverlening aan de burger. Het is gebaseerd op door de auteur uitgevoerde casestudies bij een samenwerkingsverband voor belastinginning en een regionale sociale dienst. Beide zijn onderdeel van zijn promotieonderzoek dat naar verwachting later dit jaar gepubliceerd zal worden.

2 Schaalvoordelen?

Een van de eerste belangrijke vragen is of het takenpakket dat in het samenwerkingsverband wordt ondergebracht wel resulteert in schaalvoordelen. Dit kan onder andere het geval zijn als men significante delen van het proces kan automatiseren, er betere deals kunnen worden gesloten met de markt, of wanneer men door specialisatie het personeel effectiever kan maken. Automatisering is echter sterk gelimiteerd door de aard van de werkzaamheden, en is voornamelijk zinvol wanneer deze een herhalende administratieve component hebben. Of samenwerkingsverbanden betere deals kunnen sluiten bij uitbestedingen dan gemeenten, hangt vaak af van de competitiviteit van de markt. Uitbestedingen van drukwerk en postbezorging kunnen vaak vrij makkelijk plaatsvinden tegen een licht gereduceerd tarief vanwege de hogere kwantiteit, maar qua kostenbesparing zet dit weinig zoden aan de dijk. Bij aanbestedingsprocedures en contractonderhandelingen voor gespecialiseerde softwarepakketten blijkt dit al een stuk gecomplici-

23 Onderzoeker bij COELO en promovendus aan de Rijksuniversiteit Groningen (RuG).

ceerder. Daar krijgen samenwerkingsverbanden in de praktijk soms te maken met marktpartijen die weinig concurrentie ondervinden en bijvoorbeeld een prijs per inwoner vragen.

Mogelijke schaalvoordelen zullen in de meeste samenwerkingsverbanden voornamelijk gerealiseerd moeten worden door het personeel. Veel samenwerkingsverbanden kiezen er dan ook voor om het personeel in hoge mate te specialiseren, met de gedachtegang dat dit de productiviteit verhoogt waardoor er minder personeel nodig is, of dat het hen in staat stelt om kwalitatief betere resultaten te realiseren. Men moet echter ook zeker geen wonderen verwachten van deze vorm van specialisatie, vooral niet wanneer het personeel al langere tijd in het taakveld werkzaam is. Een ambtenaar met enig opgebouwd specialisme wordt niet extreem veel productiever door zijn takenpakket te reduceren van vier taken naar één. Deze ‘demoties’ resulteren vaak wel in een lagere arbeidsmoraal voor een gedeelte van het personeel. In beide onderzochte casussen resulteerde dit in een significant hoger ziekteverzuim wat de organisaties jarenlang inefficiënter maakte.

Specialisatie en opschaling brengen ook tal van andere mogelijke risico's met zich mee, afhankelijk van het soort werkzaamheden dat wordt opgeschaald. Wanneer de taken die voorheen door een enkele ambtenaar werden uitgevoerd een sterk inhoudelijke relatie met elkaar hebben, kan het scheiden hiervan tot verkokering leiden, en kan opschaling ten koste gaan van verbonden processen. De fysieke afstand tussen deze nieuwe afdelingen betekent ook dat er een vervanging moet komen voor de informatieoverdracht die voorheen mondeling plaatsvond tussen collega's die bij elkaar op de kamer zaten, of misschien niet nodig was omdat het één person was die voor al deze taken verantwoordelijk was. Specialisatie en opschaling is dus meer geschikt voor taken waar het proces opgedeeld kan worden in op zichzelf staande stappen, of waar de informatieoverdracht vrij eenvoudig via een digitaal systeem kan verlopen. Wanneer dit niet het geval is, zal opschaling en standaardisatie van taken vaak resulteren in ongewenste *trade-offs* die mogelijke kostenbesparing reduceren of kwaliteitsverbeteringen teniet doen.

3 Intergemeentelijke sociale diensten

Sommige van deze *trade-offs* kunnen herkend worden bij intergemeentelijke sociale diensten. Bij kleinere gemeenten is vaak gebruikelijk dat een of meerdere ambtenaren hun eigen (gedeelde) klantenbestand hebben, en voor deze klanten verschillende zaken regelen. Dit behelst vaak maatwerk rondom de uitkeringsaanvraag, eventueel benodigde trainingen voor re-integratie, het vinden van potentiële werkgevers of vrijwilligerswerk, eventueel aanvullende bijstand etc. Binnen een samenwerkingsverband met gespecialiseerde afdelingen zal er een informatieoverdrachtssysteem moeten bestaan zodat informatie over een klant toegankelijk is voor iedereen.

Informatie over een persoon die is verkregen uit gesprekken blijkt echter zeer lastig op een effectieve manier te digitaliseren. Potentiele efficiencywinst die gerealiseerd kan worden door specialisatie van een casemanager, een medewerker die met klanten gesprekken heeft met mogelijke re-integratie tot de arbeidsmarkt als doel, kan gemakkelijk verloren gaan wanneer deze casemanager nu ook een elektronisch dossier moet bijhouden over deze persoon. Daar komt nog bij dat het bijhouden van dossiers over alle klanten sowieso al een moeilijke opgave is omdat de werkdruk in een samenwerkingsverband vaak hoger is dan voorheen. Zonder dit elektronische dossier zal de desbetreffende klant echter veel moeilijker gematched worden aan de passende baan die op regionaal niveau is gevonden door een andere medewerker. Wanneer deze klant net even iets meer financiële hulp nodig heeft, om bijvoorbeeld transport te regelen om re-integratie tot de arbeidsmarkt te kunnen realiseren, wordt de keuze om hiervoor aanvullende bijstand toe te wijzen gemaakt door een andere afdeling, met weer eigen doelstellingen. Als een klant een schuldhulpverlening heeft waarvan de afhandeling afhankelijk is van een uitkering, kan het alsnog voorkomen dat deze persoon op zijn uitkering gekort wordt door de afdeling verantwoordelijk voor fraudebestrijding. Correcte informatievoorziening is dus van vitaal belang. Al deze zaken kunnen ongetwijfeld opgelost worden door voldoende overleg, maar als dit voor iedere case moet gebeuren zal dit de doelmatigheid niet ten goede komen.

4 Ondersteunende stafleden

Schaalvergroting kan wel voordelen opleverend wanneer het de nieuwe organisatie toegang geeft tot extra ondersteunende stafleden die zich kunnen specialiseren in het taakveld en een belangrijke (nieuwe) rol kunnen vervullen binnen het samenwerkingsverband. Kleine gemeenten hebben vaak niet de middelen om juristen van uiteenlopende disciplines in dienst te hebben. Bij bijvoorbeeld belastingssamenwerking kan dit aanzienlijke voordelen opleveren omdat de medewerkers de WOZ-objecten accurater kunnen taxeren, wetende dat ze nu een meer gegede verdediging hebben tegen no-cure-no-pay bedrijven, en niet zelf bedolven zullen worden onder extra werk.

5 Bedrijfsvoering en inrichting van processen

Een tweede methode om doelmatigheidswinst te realiseren is door de inrichting van de processen en de bedrijfsvoering binnen het samenwerkingsverband te verbeteren ten opzichte van de voormalige situatie. De overstap naar een samenwerkingsverband zou immers de uitgelezen kans kunnen zijn om de processen aan te passen en deze zo efficiënt mogelijk te maken. Vooral de afweging of er extra taken in de processen kunnen worden opgenomen, die de (kleinere) gemeenten voorheen niet zelf uitvoerden, kan goede resultaten opleveren, mits goed vormgegeven.

6 Samenwerking gemeenten en waterschappen bij belastinginning

Samenwerking voor belastinginning tussen gemeenten en waterschappen is hier van een goed voorbeeld, waar door samenwerking een veelvoud aan acties voor dezelfde burger nu slechts eenmaal hoeft worden uitgevoerd in plaats van door twee verschillende organisaties. Ook taken die voorheen uitbesteed waren aan de markt kunnen nu door het samenwerkingsverband intern worden uitgevoerd. Nog daargelaten of het samenwerkingsverband deze taken beter uit kan voeren dan de markt, elimineert het wel de winst die de marktpartij wil verdienen, en zijn veel minder informatieoverdrachten nodig met externe partijen. Interne uitvoering van WOZ-waarderingen betekent dat de organisatie voortaan zelf de expertise in huis heeft om vragen en klachten hierover tijdig af te handelen, zonder dat deze eerst aan een marktpartij hoeven worden voorgelegd. Dit kan ook betekenen dat de waarderingen dichter bij de werkelijke waarden kunnen plaatsvinden, daar waar marktpartijen misschien geneigd waren om de taxaties net iets lager in te schatten om met minder bezwaren geconfronteerd te worden. Interne uitvoering van het invorderingsproces betekent dat er meer opties beschikbaar zijn voor het innen van de schulden, zoals het direct beslag leggen op loon. De administratieve boete kan zelf geïnd worden en gebruikt worden voor de procesfinanciering. Ook voor de burger zelf verbetert dit de kwaliteit van de dienstverlening omdat ze nu maar één aanslagbiljet ontvangen, ze nu met al hun vragen en kwijscheldingsverzoeken bij één organisatie terecht kunnen, en slechts één betalingsregeling hoeven aan te gaan indien nodig.

7 Management en control

Een theoretische veronderstelling is dat de efficiency van een organisatie kan worden verbeterd wanneer management control principes effectief kunnen worden toegepast. Het gaat dan om duidelijke organisatiedoelstellingen, prestatie management van de werknemers en standaardisatie van de processen. Uit deze onderzoeken blijkt echter dat deze zaken vooral winst opleveren in situaties waarin de werkzaamheden een hoge mate van voorspelbaarheid hebben, de taken minder inhoudelijke doorwerking hebben op elkaar, en de dataoverdracht makkelijk digitaal kan plaatsvinden. In het sociale domein zal het dus vaak moeilijker blijken om deze principes consistent toe te passen, en kunnen pogingen daartoe ongewenste bijwerkingen hebben. Een te sterke focus op doelstellingen en prestaties van afzonderlijke werknemers kan de verkokering juist bevorderen. Waarom zou je veel moeite steken in het bijhouden van digitale informatie over je klanten voor de andere afdelingen terwijl je daar niet op wordt beoordeeld? Ook kan de vraag gesteld worden of de resulterende focus op de meest kansrijke klanten wel wenselijk is, als dat ook betekent dat de mensen met lagere kans op (re-)integratie tot de arbeidsmarkt vrijwel genegeerd worden. Sowieso geldt voor deze vormen van prestatie management, ook bij samenwerking voor belasting, dat het personeelsmoraal er niet altijd wel bij vaart. 'Van wereldbaan naar aanstelling in een fabriek'.

8 Standaardisatie

Ook de standaardisatie van processen is gebaat bij voorspelbaarheid. Het bijhouden van de belastingadministratie is doorgaans zeer voorspelbaar. Pieken in het aantal klachten zijn voorspelbaar. Beide soorten werkzaamheden zijn daardoor vrij eenvoudig te standaardiseren en in te plannen. Een intakegesprek bij een sociale dienst is doorgaans veel minder voorspelbaar, waardoor gezocht moet worden naar een goede balans tussen standaardisatie en het daadwerkelijk vaststellen van alle belangrijke feiten over een persoon. Doorgaans lijkt het voor publieke taken sowieso lastig om alles te standaardiseren en processen gelijk te trekken. Door lokale omstandigheden willen gemeenten verschillende lokale belastingen heffen, of verschillend invulling geven aan de aanvullende of bijzondere bijstand die beschikbaar moet zijn voor de inwoners. Dit resulteert er vervolgens in dat het samenwerkingsverband verschillende processen moet opzetten voor deze variaties in taken, of hun systemen zo moeten kunnen programmeren dat de juiste uitkomst automatisch wordt geselecteerd gebaseerd op de woonplaats van de betreffende klant. Het nadelige effect dat dit kan hebben op doelmatigheidswinst hangt sterk af van de omvang van deze niet standaardiseerbare werkzaamheden ten opzichte van het geheel aan werkzaamheden.

9 Bestuurlijke en lokale context

Dit verlies in efficiency neemt echter toe als enkele deelnemende gemeenten de verordenende bevoegdheid niet in het samenwerkingsverband onder willen brengen, of via andere wegen invloed willen blijven uitoefenen op de bedrijfsvoering. Vooral wanneer het beleid betreft dat direct betrekking heeft op de uitvoering binnen een gemeenschappelijke regeling, en meerdere gemeenten een verordening moeten aannemen, kan dit resulteren in een lang en zeer arbeidsintensief proces voordat het door alle besturen is geratificeerd. En dit komt dan nog bovenop de vaststelling van de budgetten, waarmee de gemeenten toch al significante invloed kunnen houden. Afhankelijk van hoe vaak dit plaatsvindt kan dit dus significante gevolgen hebben voor de doelmatigheid. Vaak lijken gemeenten meer moeite te hebben met het 'loslaten' wanneer ze een grotere omvang hebben, en het een meer politiek gevoelig taakveld betreft. Bij belastinginning is dit veel minder vaak een probleem; hier is de keuze of men wel of niet wielklemmen hanteert tegen wangebruikers zo ongeveer de meest politiek spraakmakende keuze.

Omdat een samenwerkingsverband de dienstverlening voor de meeste gemeenten uit de lokale context verwijdert, introduceert dit nog enkele andere issues. Zo wordt bijvoorbeeld de fysieke afstand tot de dienstverlening voor de burgers vaak groter. Vooral in het sociale domein kan het daardoor moeilijker worden om de gehele doelgroep te bereiken. De afstand en het 'grote imponerende kantoor in de grote stad' worden door mensen met een beperking soms als een drempel ervaren. Net na de start van een samenwerkingsverband verslechtert vaak de binding met lokale maatschappelijke organisaties en weten de partijen minder goed de juiste personen te bereiken. Vooral na de recente decentralisaties ervaren veel

bestuurders dat de afstand voor sommige werkzaamheden toch net te groot is, en er weer meer lokaal gewerkt zou moeten worden, in samenwerking met de wijkteams. De decentralisaties en de introductie van het participatiebudget creëren hier soms ook de nodige frictie. Daar waar voorheen voornamelijk de regionale sociale dienst over de participatiemiddelen kon beschikken, willen gemeenten nu weer meer zaken lokaal gaan oppakken, waardoor de verdeling van het participatiebudget tot de nodige discussies kan leiden.

Deze afstand tot de gemeenten resulteert ook in andere vormen van inefficiëntie. Omdat gemeenten toezicht moeten houden op het samenwerkingsverband en wethouders moeten deelnemen aan overleggen van het dagelijks of algemeen bestuur, moet er toch nog ondersteunend personeel achterblijven in de gemeente. Er wordt dus dubbel werk verricht, omdat zowel het samenwerkingsverband als alle deelnemende gemeenten nog werkzaamheden hebben om de gemeenten en de besturen te ondersteunen in deze taken en besluiten die nog genomen moeten worden. Gemeenten moeten ook een manier vinden om de vrijgekomen kantooruimte weer in gebruik te nemen of te verhuren om te voorkomen dat er op twee plaatsen voor huisvesting wordt betaald. Dit valt in de praktijk vaak nog tegen, vooral wanneer een gemeente binnen korte tijd deel is gaan nemen aan meerdere samenwerkingsverbanden. Het resultaat is dat sommige gemeentehuizen al jaren gedeeltelijk leeg staan.

10 Conclusie

Zoals hiervoor beschreven bestaan er veel factoren die ervoor zorgen dat doelmatigheidswinst van samenwerking in de praktijk beperkt blijft of zelfs niet te realiseren valt. In het volgende overzicht zijn de belangrijkste voorwaarden voor doelmatige intergemeentelijke samenwerking nogmaals weergegeven:

- 1 **Significante delen van het proces zijn te automatiseren binnen de nieuwe organisatie**
- 2 **Uitbestedingen vinden plaats op een competitieve markt waar een samenwerkingsverband betere tarieven kan bedingen**
- 3 **De aard van de uitgevoerde taken is geschikt voor het verder specialiseren van het personeel:**
 - a Gespecialiseerde afdelingen kunnen productiever zijn dan een ambtenaar die verschillende taken moet uitvoeren en/of betere kwaliteit van diensten bieden
 - b Taken hebben beperkte inhoudelijke binding en interacties met elkaar waardoor uitvoering losstaand of in een keten kan plaatsvinden
 - c Informatieoverdrachten zijn niet nodig of kunnen digitaal plaatsvinden
 - d Toegang tot ondersteunende rollen waar geen ruimte voor was in gemeente
 - e Er is daadwerkelijk draagvlak onder het personeel voor de geplande veranderingen

- 4 **Het samenwerkingsverband kan meer taken zelf intern gaan uitvoeren (bijv. i.p.v. marktpartijen)**
- 5 **Procesmatige voordelen zijn mogelijk in de nieuwe organisatie indeling wanneer ze los komen te staan van de politieke processen**
- 6 **Uitgevoerde taken hebben een hoge mate van voorspelbaarheid en er is overeenstemming over de doelstellingen van de organisatie zodat:**
 - a Eenduidige sturing op resultaten kan plaatsvinden (zonder de kwaliteit van dienstverlening te beïnvloeden)
 - b Taken, processen en beleid gestandaardiseerd kunnen worden
 - c Er niet continue discussies ontstaan over de bekostiging
- 7 **De grotere fysieke afstand tussen burger, maatschappelijk middenveld en de nieuwe uitvoerende organisatie belemmert de kwaliteit van de dienstverlening niet**
- 8 **De gemeente kan de vrijgekomen ruimte in het gemeentehuis weer nuttig invullen en andere achterblijvende overhead tijdig elimineren**

Om de beperkingen te overbruggen en toch een netto doelmatigere organisatie neer te zetten zal aan een significant aantal van deze voorwaarden moeten worden voldaan. Er moet een organisatieontwerp bestaan om meer uit het personeel te kunnen halen dan voorheen bij de afzonderlijke gemeenten het geval was. Processen en de aansturing van de organisatie zullen significant beter moeten presteren. Of dit mogelijk is hangt ook zeer sterk af van het soort taken dat uitgevoerd moeten gaan worden. Taken met een voorspelbare of administratieve component zijn hier vaak meer geschikt voor.

Bij het aangaan van samenwerking worden schaalvoordelen te vaak als vanzelfsprekend beschouwd, terwijl deze realistisch gezien alleen onder gunstige omstandigheden verwacht mogen worden. Uitvoering op regionaal niveau verdient niet per definitie de voorkeur, vooral niet wanneer de lokale context juist belangrijk is voor de uitvoering van de taken. Gemeenten zijn er immers om beleid op lokaal niveau uit te voeren, en wanneer ze hier niet meer toe in staat lijken te zijn moet misschien juist de vraag gesteld worden waarom ze sowieso verantwoordelijk zijn gemaakt voor deze taken. En als samenwerken en opschalen van een bepaalde taak kennelijk zonder problemen mogelijk is, waarom wordt die taak dan niet bij een hogere overheidslaag neergelegd? Dan kunnen gemeenten focussen op de taken waar ze goed in zijn, en waar de lokale component nog wel meerwaarde heeft. Dan hoeven wethouders en raadsleden zich niet meer bezig te houden met het opstarten, managen en controleren van organisaties die steeds meer op particuliere organisaties gaan lijken

Sturing en controle van gemeentelijke uitbestedingen is vaak beperkt

prof. dr. H.J. (Henk) ter Bogt²⁴

1 Inleiding: wat is het probleem?

Gemeenten in Nederland zijn verantwoordelijk voor een breed en in omvang toenemend pakket aan werkzaamheden. Ze hebben enerzijds een ruim takenpakket toebedeeld gekregen van de Rijksoverheid. De vanuit de Rijksoverheid opgelegde taken zijn in principe voor alle gemeenten gelijk, al hebben gemeenten soms veel ruimte om zelf te beslissen over de concrete invulling van deze taken. Anderzijds kunnen gemeenten, op grond van hun lokale politieke afwegingen, zelf besluiten om op bepaalde terreinen taken ter hand te nemen (Schaap, 2015, pp.17-21; van Ostaaijen, 2018, pp.123-125). In concreto kunnen de werkzaamheden uiteenlopen van bijvoorbeeld de uitvoering van sociale zekerheidswetgeving en aanleg en onderhoud van straten, tot het regelen van de jeugdzorg en het oprichten en subsidiëren van een schouwburg (Rijksoverheid, 2018).

Gemeenten voeren echter van oudsher lang niet alle activiteiten waarvoor ze verantwoordelijk zijn, ook zelf uit. Zeker voor een kleine gemeente met een beperkt personeelsbestand, is het vrijwel ondoenlijk om alle benodigde deskundigheden in huis te hebben. Dat zou ook makkelijk tot inefficiënties leiden. Dit geldt temeer doordat gemeenten van het Rijk meer taken toebedeeld kregen, bijvoorbeeld op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en de zorg. Mede door zulke extra taken, is er sinds enkele decennia een forse toename opgetreden in allerlei vormen van uitbesteding door gemeenten aan bedrijven, stichtingen en samenwerkingsverbanden van gemeenten (ROB, 2015, p.21; Schaap, 2015, pp.26-28, 140-149). Volledige gegevens over de mate van uitbesteding ontbreken, maar in de periode 2005-2016 stegen alleen al de uitgaven aan samenwerkingsverbanden van gemiddeld zo'n 8% tot ongeveer 22% van de totale gemeentelijke uitgaven (Allers, 2019, pp.2-3).

Verskillende vormen van uitbesteding

Het kan bij uitbesteding gaan om de traditionele 'inkoop en aanbesteding', maar ook – al zijn de scheidslijnen niet scherp – om andere vormen van uitbesteding aan een externe partij. In dit artikel wordt het begrip uitbesteding ruim opgevat en omvat het een breed scala aan 'op afstand zetten' van taken, verzelfstandiging en privatisering. De stichtingen, bedrijven en samenwerkingsverbanden die de door een gemeente uitbestede taken verrichten, werken dikwijls voor meerdere

24 Bijzonder hoogleraar Overheidsmanagement Rijksuniversiteit Groningen (RuG).

gemeenten. Soms is de externe partij een groot bedrijf, nationaal of internationaal werkend, bijvoorbeeld een grote afvalinzamelaar. In verscheidene gevallen gaat het echter ook om organisaties die – hoewel misschien in juridische zin zelfstandig – in de praktijk financieel sterk afhankelijk zijn van de uitbestedende gemeente(n). Voorbeelden daarvan zijn de openbare bibliotheek of een lokale stichting voor jongerenwerk.

De verantwoordelijkheid van gemeenten bij uitbesteding

Gemeenten die activiteiten uitbesteden, blijven verantwoordelijk voor de uitvoering ervan. Afhankelijk van het type taak, kunnen het Rijk, of anders burgers en de lokale pers, de gemeente en het politieke bestuur ervan aanspreken op de uitbestede activiteiten (zie ook ROB, 2016, p.10). De gemeente dient immers te zorgen voor de goede uitvoering van de taken en voor een duidelijke begroting en verantwoording van de publieke middelen. De Rijksoverheid geeft in de in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) neergelegde regelgeving aan, dat bij de begroting en verantwoording ook de prestaties in beeld moeten komen, dus de resultaten van de uitgevoerde taken (Staatsblad, 2003; Staatscourant, 2015, 2016; Commissie BBV, 2018). Bij deze prestaties gaat het primair om ‘producten’ (outputs) en effecten (outcomes). Hierbij zijn de aantallen van belang, maar uiteraard ook de kosten en kwaliteit.

In de praktijk ligt de macht binnen de gemeente misschien in sterke mate bij het College van Burgemeester en Wethouders (B & W) en de ambtenaren (Schaap, 2015, p.61; van Ostaaijen, 2016, pp.7-8). Formeel is echter de gemeenteraad het hoogste orgaan binnen de gemeente en moet de raad via de programmabegroting en -rekening sturen en controleren op de financiën en de prestaties (zie ook Staatsblad, 2003; Staatscourant, 2016).

In de afgelopen jaren kreeg in het maatschappelijk debat vooral de sturing en beheersing van (uitbesteding aan) gemeentelijke samenwerkingsverbanden aandacht. Zo werd bijvoorbeeld geconstateerd dat gemeenteraden weinig greep hadden op zulke samenwerkingsverbanden, wat de democratische legitimiteit ervan aantast (ROB, 2015; Vriesema, 2015). Zoals al werd aangegeven, omvat uitbesteding echter veel meer dan alleen de samenwerkingsverbanden met andere overheden. Er hebben allerlei vormen van ‘op afstand zetten’ en privatisering van activiteiten plaatsgevonden; aan samenwerkingsverbanden, maar ook aan commerciële bedrijven en lokale of regionale stichtingen. Soms worden zulke uitbestedingen in de gemeentelijke planning- en controlstukken vermeld onder de ‘verbonden partijen’.

Gezien de bedragen die zijn gemoeid met uitbestede taken, zou verwacht mogen worden dat gemeenten en politici ruim aandacht schenken aan de ermee gerealiseerde prestaties. Het is echter onzeker in hoeverre dat werkelijk gebeurt. Dat geldt voor samenwerkingsverbanden en hun al genoemde ‘democratisch tekort’ (ROB, 2015). Praktijkonderzoek dat ik in samenwerking met masterstudenten verrichtte, wijst echter uit dat in veel meer gevallen de sturing en controle van uitbestedingen door raadsleden en ambtenaren beperkt is (zie ook: Ter Bogt,

2016, 2018). De financiën krijgen aandacht, in elk geval van ambtenaren, maar de inhoudelijke prestaties vaak slechts incidenteel. De officiële rapportages zijn vaak vooral ‘papier’ en vertrouwen speelt een grote rol. Na een korte verdere verkenning van de literatuur, wordt een en ander onderstaand belicht. Tot slot volgen enkele suggesties en discussiepunten.

2 Uitbesteding en de controle ervan: wat zegt de literatuur?

De groei in uitbestedingen door gemeenten valt deels te verklaren uit een toemend pakket aan complexe taken waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. De deskundigheid en/of apparatuur om die taken goed uit te voeren, kan vooral in kleinere gemeenten ontbreken. Als deze er wel zouden zijn, was efficiënte inzet ervan misschien onmogelijk, omdat de nodige schaalgrootte ontbreekt (Schaap, 2015, pp.140-141; Bel en Warner, 2015, pp.55-57).

Er kunnen echter ook meer politiek-ideologische redenen een rol spelen bij de trend tot uitbesteding en privatisering. Met name met de opkomst van het New Public Management (NPM), is het ‘geloof’ in de markt en een bedrijfsmatig handelende overheid toegenomen. Marktwerking, te bewerkstelligen door het op afstand plaatsen – uitbesteden – van overheidsactiviteiten, zou leiden tot efficiënter werken, bijvoorbeeld omdat er sprake is van concurrentie. Uitgaande van de ideeën van NPM, zou de overheid (‘principaal’), via zakelijke en duidelijke contracten over de financiën en de prestaties met een externe partij (‘agent’), de sturing en controle van de uitbestede activiteiten goed vorm kunnen geven. Een van de theoretische fundamenten onder NPM is de principaal-agent theorie (Hood, 1991; Bouckaert, 2012). Deze theorie is gericht op verschillen in informatie waarover principaal en agent beschikken en het daarmee verbonden wantrouwen, met name van de principaal richting agent. De agent is, eenvoudig gezegd, de deskundige die dagelijks betrokken is bij de uitvoering van de taken en die, meer dan de principaal, beschikt over inhoudelijke informatie en kennis van de productie, marktomstandigheden en toekomstige ontwikkelingen (Jensen en Meckling, 1976). Dit informatie- en kennisruimte kan de agent eventueel ten eigen bate aanwenden, eventueel op een manipulatieve manier, in plaats van het ten goede te laten komen aan de principaal. Via zo volledig mogelijke contracten (of begrotingen, inclusief prestatiegegevens, en andere rapportages) en de controle ervan, moeten de principaal proberen het risico te beteugelen dat de agent informatie achterhoudt en afspraken niet nakomt. Met de informatie uit zulke rapportages kunnen de gemeente en politici zich idealiter ook verantwoorden naar burgers toe (Bovens, 2005).

NPM speelt al decennia lang een grote rol in de vormgeving van de publieke sector in Nederland en andere landen. In de literatuur gesignaleerde ontwikkelingen als het New Public Governance – dat zich sterk richt op bijvoorbeeld de betekenis van partnerschappen, netwerken en participatie – deden daar niet echt afbreuk aan. In Nederland uit de invloed van NPM zich onder meer in het BBV en de daarin aan de gemeenteraad toebedeelde rol van principaal binnen de gemeentelijke hiër-

rarchie. Ook het duale stelsel kent de raad nadrukkelijk de principaalrol toe. Het idee is dat de raad, als principaal, via de programmabegroting en -rekening B & W en de organisatie (en uitbestedingen) op hoofdlijnen zakelijk stuurt en controleert op de financiën en procedures en vooral op de belangrijkste prestaties.

Het is echter zeer twijfelachtig of de werkelijke wereld van Nederlandse gemeenten sterk overeenkomt met wat de NPM-denkbeelden suggereren. NPM veronderstelt stilzwijgend dat prestaties meestal standaard, concreet en meetbaar zijn (zie ook Ter Bogt et al., 2015). Soms zijn de prestaties (producten en effecten) ook concreet en eenvoudig op een vrij volledige manier te meten en vast te leggen, bijvoorbeeld via cijfers over hoeveelheid en kwaliteit en kosten per eenheid. Echter, er zijn ook verscheidene gemeentelijke taken – of de gemeente die nu zelf uitvoert of uitbesteedt – waarvoor dat niet geldt. Van oudsher is de beperkte meetbaarheid van prestaties juist een belangrijke reden om activiteiten niet via de markt te laten plaatsvinden, maar bij de overheid onder te brengen (Budding, 2015; Öhman, 2015). Verder lijken NPM en BBV – vooral de beleidsindicatoren daarin – te suggereren dat gemeenten diverse prestaties sterk kunnen beïnvloeden. Het valt echter te betwijfelen in hoeverre dat echt het geval is, bijvoorbeeld als het gaat om winkeldiefstallen of bedrijfsvestigingen.

Kortom, prestatiegegevens kunnen tot op zekere hoogte inzicht bieden, zeker op de langere termijn, maar ze hebben ook beperkingen. Het ideaalbeeld van de meetbare, concrete prestaties van NPM (en BBV), bestaat in de praktijk lang niet altijd, aldus de literatuur.

Dan is nog buiten beschouwing gebleven, dat in de publieke sector soms – mede vanwege de vele betrokken partijen en de noodzaak compromissen te sluiten – de met het beleid te realiseren doelen niet erg concreet zijn (Wilson, 1989, pp.32-36). Als doelen niet duidelijk zijn en/of producten en andere resultaten zijn niet goed te meten, dan ligt sturing en controle op prestaties minder voor de hand, aldus de bedrijfseconomische literatuur (Ouchi, 1979; Hofstede, 1981). Er kan dan eerder worden gekozen voor bijvoorbeeld de traditionele sturing en controle op basis van middelen (*inputs*) en procedures, eventueel aangevuld met beschikbare prestatiegegevens. In de praktijk gaat het wellicht ook zo. Dit past echter niet in de ideeën van NPM en de sturende en controlerende rol die de Rijksoverheid de raad heeft toebedeeld.

3 Sturing en controle: de praktijk van de onderzochte cases

Het praktijkonderzoek naar de sturing en controle van uitbestedingen door Nederlandse gemeenten, werd verricht in de vorm van case-onderzoek. De 25 beknopt onderzochte cases hebben betrekking op 14 gemeenten met tussen de circa

20.000 en ruim 200.000 inwoners.²⁵ Kort gezegd, bevestigt het onderzoek de diverse nuances die de literatuur aanbrengt als het gaat om sturing op prestaties. Daarnaast kwam echter naar voren dat vertrouwen een grote rol speelt in de sturingsrelatie en dat het toezicht op de prestaties (producten en effecten) van de externe partij vaak beperkt is, niet alleen van de kant van raadsleden, maar ook door ambtenaren. Enkele uitkomsten worden hier beknopt weergegeven (zie ook Ter Bogt, 2018).

Zowel ambtenaren als raadsleden gaven aan, dat de te realiseren beleidsdoelen misschien in algemene zin duidelijk zijn, maar dat ze vaak weinig concreet zijn geformuleerd. Dat maakt het lastiger concrete prestaties te formuleren waarmee de realisatie van de beleidsdoelen goed wordt gemeten. Afgezien van de vaagheid van de beleidsdoelen, kan ook de aard van de prestatie het lastig maken om deze op een goede en volledige manier te meten (of, ruimer gesteld, te beoordelen). Bij verscheidene gemeentelijke prestaties is het moeilijk of onmogelijk om de begrote en gerealiseerde prestaties op een enigszins volledige manier te definiëren en te meten. Vooral de geïnterviewde ambtenaren, maar toch ook verscheidene geïnterviewden van de externe partijen, zijn zich bewust van dit probleem. Dat geldt ook voor de geïnterviewde raadsleden. Soms worden dan prestatiegegevens gehanteerd die in feite weinig relevant zijn, bijvoorbeeld gegevens die betrekking hebben op activiteiten, maar die weinig zeggen over de producten en effecten. In andere gevallen zeggen cijfers misschien wel iets over de prestatie, maar geven ze er een onvolledig of zelfs vertekend beeld van.

Al zijn producten en effecten en de kwaliteit ervan moeilijk te meten, er werden ook dan meestal wel allerlei schriftelijke afspraken gemaakt. Maar in de prestatiecontracten (en de rapportages erover van de externe partij en eventueel binnen de gemeente), kwam het regelmatig niet veel verder dan het optrekken van een omvangrijke ‘papieren wereld’, waarmee verder weinig werd gedaan, aldus verscheidene betrokkenen. In dit verband werd door ambtenaren en soms ook de externe partijen eveneens gesteld, dat het de ambtenaren ontbreekt aan de tijd en deskundigheid om bijvoorbeeld goede contracten op te stellen en/of hierop werkelijk te sturen en controleren (zie ook Eerste Kamer, 2012, p.56; Dekker et al., 2018, p.35). Soms wordt een externe adviseur ingehuurd voor het ontwikkelen van een contract; soms ook wordt het concept-contract in feite aangereikt door de externe partij. Verder werd in de jaarrekening/het jaarverslag en/of gemeentelijke planning- en controlstukken lang niet altijd teruggekomen op de werkelijk gerealiseerde prestaties.

25 Voor elk van de in de periode 2014-2016 onderzochte cases werden, met hulp van masterstudenten, documenten bekeken, onder meer begrotingen en jaarrekeningen/-verslagen, en een ambtenaar en medewerker van de externe partij geïnterviewd. In totaal werden zo 53 personen geïnterviewd. Daarnaast werden vijf raadsleden geïnterviewd. De aard van de activiteiten van de onderzochte cases varieerde van bijvoorbeeld huisvuilinzameling, groenonderhoud en het managen van sportfaciliteiten tot jeugd- en thuiszorg, openbare bibliotheekwerk en welzijnswerk. Het ging dus om zowel meer als minder ‘concrete’ activiteiten.

Diverse van de geïnterviewde ambtenaren en medewerkers van externe partijen stelden, dat het naar hun oordeel ook niet nodig was regelmatig op basis van 'harde' gegevens op de prestaties terug te komen. 'We reageren als er klachten van burgers zijn', was nogal eens het standpunt. Verder is er tussen ambtenaren en externe partijen meestal met zekere regelmaat een formeel voortgangsoverleg over de uitbestede taken (en af en toe ook tussen bijvoorbeeld wethouder en directie van de externe partij). Bovendien was er in veel gevallen een frequent informeel contact, soms dagelijks, bijvoorbeeld via email of telefoon. Dit laatste was wellicht in de praktijk het belangrijkste sturingsmiddel van ambtenaren. Daarbij werden over en weer allerlei kleinere vragen, problemen en klachten besproken en meestal meteen opgelost. Vooral ambtenaren, maar ook medewerkers van externe partijen, stelden dat dit frequente contact leidt tot goede onderlinge relaties en veel vertrouwen. Aan bijvoorbeeld tussentijdse rapportages van de externe partij, werd dan door ambtenaren vaak weinig of geen aandacht besteed. De ambtenaren gingen ervan uit, dat zij via de informele contacten al eerder waren geïnformeerd over eventuele problemen of afwijkingen van de afgesproken prestaties. Overigens werd soms ook een meer cynische reden genoemd voor het hebben van vertrouwen in de externe partij, zoals een te beperkte kennis of anderszins weinig mogelijkheden om tegenwicht te bieden. Vertrouwen bij gebrek aan beter, zou hier misschien gezegd kunnen worden.

Zowel ambtenaren als raadsleden gaven aan dat in feite alleen als er ophef ontstond die potentieel bedreigend was voor de betrokken wethouder, er opeens uitgebreide en gedetailleerde aandacht kon komen voor de prestaties van de externe partij. Bij deze ophef kon het bijvoorbeeld gaan om klachten van burgers, eventueel verwoord door partijen in de gemeenteraad, of kritische berichtgeving in lokale media. Enkele van de geïnterviewde raadsleden gaven expliciet aan zich, mede vanwege tijdgebrek en/of beperkte deskundigheid, alleen te verdiepen in de prestaties van uitbestede taken als daarmee 'politieke winst' te behalen viel. De financiële kant van uitbestede taken werd door de ambtenaren grondig gevolgd. Er werd ook verwacht dat externe partijen eventuele financiële problemen terstond zouden melden. Snel contact hierover, formeel of informeel, werd nodig geacht, zodat de wethouder en eventueel de gemeenteraad konden worden geïnformeerd en eventuele politieke problemen konden worden ingedamd. Ook de externe partijen stelden zich bewust te zijn van de noodzaak financiële knelpunten snel te melden en onduidelijkheden hierover te vermijden.

De geïnterviewde raadsleden gaven aan dat de planning- en controldocumenten over de uitbestedingen weinig aandacht kregen in de raad, tenzij er ophef over was en politieke winst te behalen viel. In het algemeen beperkte de bespreking van dergelijke stukken in de raad zich tot enkele oppervlakkige beleefdheidsvragen, aldus de raadsleden. Behalve misschien in een vergadering van hun politieke partij, doen raadsleden richting burgers vrijwel niets als het gaat om de verantwoording van de prestaties van uitbestedingen. Raadsleden vertrouwen er verder op dat de wethouder hen informeert over belangrijke ontwikkelingen. Enkele geïnterviewden gaven aan dat naar hun idee verscheidene raadsleden, in plaats

van schriftelijke rapportages over de uitbestede activiteiten te bespreken, een voorkeur hebben voor een gesprek met de externe partij en/of gebruikers van de dienstverlening ervan.

Tot zover een beknopte samenvatting van de uitkomsten van het verrichte onderzoek.

4 Ter afsluiting

Het verrichte onderzoek gaf aan dat in de onderzochte cases de financiën van de uitbestedingen vrij grondige aandacht krijgen, in ieder geval van de namens B & W bij de uitbesteding betrokken ambtenaren. Maar dat lijkt veel minder te gelden voor de gerealiseerde prestaties (de producten en effecten). De rol van de raad bij de sturing en controle van de uitbestede activiteiten is helemaal beperkt. Dat geldt ook voor de verantwoording van raadsleden in de richting van burgers. Algemene conclusies vallen niet te trekken uit de 25 cases, al zijn ze gevarieerd qua soort activiteiten en gemeentegrootte. De onderzochte cases geven echter aan dat het door NPM, duale stelsel en BBV uitgedragen zakelijke sturingsmodel, waarbij de gemeenteraad de rol heeft van ‘principaal’, wellicht aanpassing en nuancering verdient, omdat het meer suggereert dan de raad kan (en misschien ook: wil) waarmaken. Weliswaar kan de raad B & W ‘wegsturen’, maar daarmee is de beleidsinhoudelijke rol als principaal niet ingevuld.

De cases laten zien dat de sturing en controle van alle typen gemeentelijke uitbestedingen nadere aandacht verdient (zie ook Ter Bogt, 2016, 2018). Enigszins prikkelend gesteld: de mate van zakelijke sturing en controle van prestaties was nu bij de meeste cases beperkt en de gemeenteraad liet het hier al helemaal sterk afweten. Het is van belang dit vast te stellen en het is ook zinvol te weten welke factoren hier zoal spelen. Dat biedt houvast bij het zoeken naar oplossingen, al zijn die misschien niet gemakkelijk te vinden en te realiseren.

In dit verband kan natuurlijk de vraag worden gesteld, hoe de sturing en controle verliepen toen gemeenten de uitbestede taken zelf uitvoerden (als dat voorheen gebeurde). Achteraf laat dit zich niet precies vaststellen; nulmetingen ontbreken meestal. Enigszins speculatief, mag worden gesteld dat bij gemeentelijke uitvoering van de activiteiten de sturingsmogelijkheden voor ambtenaren en raadsleden groter en de verantwoordelijkheden duidelijker zijn, dan ze zijn bij uitbesteding. Immers, de gemeente stuurt en voert ook uit. Raadsleden kunnen B & W direct aanspreken op sturing en uitvoering. Dat kan bij een externe partij niet. Zo leidt uitbesteding, die misschien plaatsvond om redenen van schaalgrootte en economische efficiëntie, tot minder directe sturingsmogelijkheden.²⁶ Als de gemeente taken zelf uitvoert, biedt dat burgers ook meer duidelijkheid over de instantie die verantwoordelijk is bij bijvoorbeeld klachten over de dienstver-

26 Voor de volledigheid: dit betekent uiteraard niet dat overwegingen van bijvoorbeeld schaalgrootte, economische efficiëntie en kostenreductie bij uitbesteding niet legitiem zijn. Er kunnen echter zaken als beperktere mogelijkheden voor sturing door ambtenaren en raadsleden en onduidelijkheid voor burgers tegenover staan.

lening. Dit kan de bestuurlijke legitimiteit vergroten. Verder geldt waarschijnlijk, dat met de uitbesteding deskundigheid en kennis van de praktijk van uitvoerende ambtenaren verdwijnt uit de gemeente (zie voor dit ook op rijksniveau gesignaleerde probleem: Eerste Kamer, 2012, pp. 56-57, 60-62). Ook in dit opzicht lijkt uitbesteding, in elk geval 'op papier', te leiden tot beperktere mogelijkheden voor sturing en controle.

Het voorgaand gesignaleerde probleem met de uitbestedingen is in feite van tweeërlei aard. Aan de ene kant is er de sterk informele en vrij beperkte sturing en controle van de prestaties van de externe partij door ambtenaren. Bij de sturing en controle door ambtenaren is er – wellicht mede afgedwongen door beperkte capaciteit en deskundigheid – een grote rol weggelegd voor vertrouwen. Diverse geïnterviewde ambtenaren hebben nadrukkelijk hun twijfels over de mate waarin gemeenten dan toch 'de regie voeren'. Ideeën over regisseren of *service level agreements*, hoe zinvol ze ook kunnen zijn, lossen dit probleem wellicht niet zonder meer op. In dit verband speelt ook de vraag of het zinvol is hoge kosten te maken voor de opstelling van allerlei uitvoerige rapportages, als ze nauwelijks worden gebruikt.²⁷

De andere kant van het probleem bestaat uit de geringe rol van de gemeenteraad bij de sturing en controle van de uitbestede activiteiten (en de verantwoording erover naar burgers). De werkwijze van raadsleden kan begrijpelijk zijn uit het oogpunt van de beperkte tijd die zij hebben voor hun raadswerk en het ontberen van inhoudelijke kennis, problemen die vaker zijn gesignaleerd als het gaat om 'lekenbestuur'. Dit betekent echter wel dat de politieke sturing en controle van B & W en de gemeentelijke organisatie vanuit de raad beperkt is.

Moeten bijvoorbeeld de raadsgriffie, de lokale rekenkamer en externe deskundigen hier een grotere rol vervullen? Diverse lokale rekenkamers hebben onderzoek gedaan naar bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden en verbonden partijen (zie o.a. rekenkamers Groningen, 2013; Soest, 2016; Den Haag, 2016; Zaanstad, 2017). Zulk onderzoek werpt licht op eventuele problemen. De vraag is echter in hoeverre een eenmalig rekenkamerrapport, of een grotere inbreng van de griffie en externe deskundigen, de knelpunten rond een meer structurele sturing en controle van uitbestedingen door raadsleden oplost.

Is de beperkte sturing en controle – en daarmee de verantwoording richting burgers – een probleem? En zo ja, gaat het probleem verder dan de constatering dat de praktijk afwijkt van het ideaal van 'zakelijkheid' dat NPM propageert en van de sturende en controlerende rol van de raad die de Rijksoverheid via het duale stelsel en het BBV uitdraagt en waarvoor – ondanks nuanceringen – ook de ROB (2015, 2016) zich sterk lijkt te maken? De antwoorden kunnen hier variëren.

27 Kritisch gesteld: is de 'papierene façade' van nauwelijks gebruikte rapportages belangrijk om het beeld van legitimiteit hoog te houden? Of gaat het vooral om de 'disciplinerende werking' (Arya et al., 2004) die dergelijke rapportages kunnen hebben, omdat de gegevens erin ook jaren later nog te controleren zijn? Bij dit laatste gaat het echter om iets anders dan de regelmatige sturing en controle door ambtenaren en raadsleden.

Misschien moet het worden geaccepteerd, bijvoorbeeld omdat ambtenaren en raadsleden beperkte tijd en deskundigheid hebben en efficiëntiedoelen voorop staan. Misschien is de grote rol van vertrouwen ook vrij ‘normaal’, omdat dit in de praktijk in veel relaties zo is. Of er kan op worden gewezen dat raadsleden nu eenmaal vooral interesse hebben in hun volksvertegenwoordigende rol en minder in hun kaderstellende en vooral hun controlerende taken (Van Wijnen en Hulsen/BZK, 2015, p.17; ROB, 2018, p.35). Echter, juist ook het opkomen voor de belangen van burgers kan inhouden dat de sturing van gemeentelijke activiteiten aandacht moet krijgen van de raad, ook als ze zijn uitbesteed (vgl. ROB, 2018, p.11). Bijeenkomsten van de raad met bijvoorbeeld externe partijen en burgers kunnen informatieve waarde hebben. Het is evenwel onduidelijk in hoeverre ze bijdragen aan voldoende kennis van zaken om B & W en ambtenaren, en eventueel de externe partij, weerwerk te kunnen bieden en aan de sturing en controle door de raad.

Diverse van bovenstaande conclusies en kritische constateringingen zijn eerder genoemd. Dat neemt niet weg dat de knelpunten niet zijn opgelost en dat ze makkelijk onderbelicht blijven. Gezien de positie van de gemeenteraad in het democratisch bestel, verdient vooral de beperkte politieke sturing en controle van uitbestedingen door de raad aandacht. Al lossen bovengenoemde conclusies en constateringingen de problemen ook niet op, hopelijk bieden ze een basis voor discussie over mogelijke oplossingen en verdere gedachtenvorming. In het verlengde van het voorgaande en met het oog op de discussie, volgen onderstaand nog enkele concrete en prikkelende suggesties.

Enkele suggesties omtrent sturing en controle van door gemeenten uitbestede activiteiten

- Bij de beslissing om activiteiten uit te besteden, hebben economische overwegingen – zoals te behalen schaalvoordelen en efficiëntieverhoging vanwege marktwerking – veelal een te grote rol gespeeld. Weliswaar is efficiënt werken van belang om onder burgers draagvlak te houden voor de gemeente. De consequenties van uitbesteding voor onder meer de sturing van de activiteiten door de gemeente en de bestuurlijke legitimiteit – die ook van belang zijn voor het democratisch draagvlak van gemeente – bleven echter sterk onderbelicht. Het is dan ook belangrijk om uitbestedingen nogmaals vanuit beide invalshoeken kritisch onder de loep te nemen. Zo nodig moet worden besloten om als gemeente activiteiten weer zelf te gaan uitvoeren.
- Gemeenten moeten een zodanige omvang hebben, dat zij voldoende deskundige medewerkers in huis hebben om uitbestede activiteiten inhoudelijk goed te kunnen sturen. Dat betekent dat verdere fusies van gemeenten onvermijdelijk zijn. Verder moeten deze medewerkers, om te vermijden dat zij teveel beperken tot beleidsabstracties, regelmatig kennis nemen van de praktijk van hun werkerterrein.

Deze kennis en deskundigheid zijn ook nodig om goed sturing te kunnen geven aan bijvoorbeeld externe adviseurs die helpen bij de opstelling van contracten.

- De fictie dat aan externe partijen uitbestede activiteiten grotendeels worden gestuurd en gecontroleerd via in uitgebreide documenten en rapportages vastgelegde afspraken over activiteiten, producten en resultaten, kan soms beter worden losgelaten. Deze fictie leidt namelijk tot verspilling van geld en energie. Dit geldt zeker als de prestaties zich niet goed laten vastleggen in cijfers. Uitbestede activiteiten die niet erg concreet zijn, kunnen worden gestuurd en gecontroleerd (mede met hulp van de externe accountant) op basis van de middelen en processen, aangevuld met enkele wel relevante prestatiegegevens en een uitgebreidere visitatie eens per vier of vijf jaar. Bij dit laatste zou de lokale rekenkamer een rol kunnen spelen.
- Vertrouwen mag in een sturingsrelatie een flinke rol spelen, maar dit vertrouwen moet gebaseerd zijn op zakelijke verhoudingen en ervaringen gedurende langere tijd. Het moet niet een 'gebrek aan beter' zijn, dat wil zeggen, voortvloeien uit onvoldoende deskundigheid en tijd om inhoudelijk te sturen en controleren.
- De rol die de gemeenteraad in het duale stelsel en BBV kreeg toebedeeld als 'princiaal' in de gemeentelijke organisatie, is in de Nederlandse praktijk onrealistisch en verdient heroverweging, tenzij de deskundigheid en tijd van raadsleden voor hun raadswerk fors toenemen. Ook lekenbestuur door de raad vergt de nodige kennis en deskundigheid, omdat alleen dan een goede sturing en controle van B & W en interne en uitbestede activiteiten mogelijk is. Die kennis en deskundigheid zijn ten dele te verwerven via ondersteuning van externe partijen (rekenkamer, griffie, deskundigen), maar de raadsleden moeten ook die partijen kunnen sturen, om te vermijden dat ze slechts een 'verlengstuk' worden van de externe ondersteuners.
- Raadsleden moeten beseffen dat bijeenkomsten met burgers of andere externe partijen informatief en belangrijk kunnen zijn, net als het onderhouden van goede contacten met burgers, maar dat zij hiermee nog geen sturing geven aan de gemeentelijke organisatie en uitbestede activiteiten. Om de gemeente goed te laten functioneren en zo het draagvlak voor de lokale politiek en de gemeente onder burgers te vergroten, is het nodig dat raadsleden ook hun kaderstellende en controlerende rol intensief vervullen en systematisch geïnformeerd worden over, en aandacht hebben voor, de prestaties van externe partijen die uitbestede taken verrichten.
- Colleges van B & W (en ambtenaren) en ook de gemeenteraden moeten af van hun neiging om vooral te letten op financiële knelpunten van uitbestedingen. Financiën zijn belangrijk, maar de inhoudelijke prestaties van de externe partij zijn

van minstens even groot belang, zeker voor de burgers en andere partijen in de samenleving die er gebruik van maken.

VERWIJZINGEN

- Allers, M.A., 2019, Gemeentelijke fusies leiden niet tot minder samenwerking, *Economisch-Statistische Berichten*, jrg.104, nr.4769, pp.2-4.
- Arya, A., J. Glover, B. Mittendorf, L. Zhang, 2004, The disciplining role of accounting in the long run, *Review of Accounting Studies*, Vol.9, No.4, pp.399-417.
- Bel, G., M.E. Warner, 2015, Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence, *Public Administration*, Vol.93, No.1, pp. 52-67.
- Bogt, H.J. ter, 2016, De control van door gemeenten uitbestede taken, *TPC (tijdschrift voor public governance, audit & control)*, jrg.14, nr.5, pp.4-9.
- Bogt, H.J. ter, 2018, NPM's 'ideals' about the accountability and control of outsourced activities: Tough, but realizable, or a Utopian dream?, *European Policy Analysis*, Vol.4, No.1, pp.118-145.
- Bogt, H.J. ter, G.J. van Helden, B. van der Kolk, 2015, Challenging the NPM ideas about performance management, *Financial Accountability & Management*, Vol.31, No.3, pp.287-315.
- Bouckaert, G., 2012, Trust and public administration, *Administration*, Vol.60, No.1, pp.91-115.
- Bovens, M., 2005, Public Accountability, in: E. Ferlie, L.E. Lynn, C. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press, pp.182-208.
- Budding, T., 2015, Public sector management control tools, in: T. Budding, G. Grossi, T. Tagesson (red.), *Public sector accounting*, London: Routledge, pp.77-102.
- Dekker, P., L. van der Ham, A. Wennekers, 2018, *Burgerperspectieven 2018/1*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2012, *Verbinding verbroken?*, parlementair jaar 2012-2013, Den Haag: Sdu.
- Hofstede, G., 1981, Management control of public and not-for-profit activities, *Accounting, Organizations and Society*, Vol.6, No.3, pp.193-211.
- Hood, C., 1991, A public management for all seasons?, *Public Administration*, Vol.69, No.1, p.3-19.
- Jensen, M., W.H. Meckling, 1976, Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure, *Journal of Financial Economics*, Vol.3, No.4, pp.305-360.
- Öhman, P., 2015, Performance auditing in the public sector, in: T. Budding, G. Grossi, T. Tagesson (red.), *Public sector accounting*, London: Routledge, pp.163-175.
- Ostaaijen, J. van, 2016, *Hard naar college, zacht naar de samenleving*, Tilburg: Tilburg University/TSPB/Raadslid.nu.
- Ostaaijen, J. van, 2018, *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie*, Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Ouchi, W.G., 1979, A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms, *Management Science*, Vol.25, No.9, pp.833-848.
- Rekenkamercommissie Groningen, 2013, *Samenwerking in Groningen*, rapport Byond (T. van der Zee en A. Sibma).
- Rekenkamercommissie Soest, 2016, *Grip op samenwerkingsverbanden*, Soest: Rekenkamercommissie Soest.
- Rekenkamer Den Haag, 2016, *Moeite met afstand – Feitenrapport algemeen*, Den Haag: Rekenkamer Den Haag.
- Rekenkamer Zaanstad (opgenomen in Rekenkamer metropool Amsterdam), 2017, *Grip op samenwerking*, Amsterdam: Rekenkamer Amsterdam.
- ROB (Raad voor het openbaar bestuur), 2015, *Wisselwerking – Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, Den Haag: ROB.

- ROB (Raad voor het openbaar bestuur), 2016, *15,9 uur – De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag: ROB.
- ROB (Raad voor het openbaar bestuur), 2018, *Voor de publieke zaak – Over een aanlokkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger*, Den Haag: ROB.
- Schaap, L., 2015, *Lokaal bestuur*, Dordrecht: Convoy Uitgevers.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2003, nr. 27, *Besluit van 17 januari 2003, houdende de (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten)*, Den Haag: Sdu.
- Staatscourant, 2015, nr. 20619, *Regeling van de Minister van ..., tot vaststelling van de wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in de begroting en het jaarverslag van provincies en gemeenten*, Den Haag: Sdu.
- Staatscourant, 2016, nr. 16004, *Regeling van de Minister van ..., tot vaststelling van de beleids-indicatoren die door gemeenten in de programma's en programmaverantwoording worden opgenomen*, Den Haag: Sdu.
- Van de Walle, S., M. Sterck, W. Van Dooren, G. Bouckaert, E. Pommer, 2004, *Openbaar Bestuur*, in: B. Kuhry (red.), *Prestaties van de Publieke Sector*, Den Haag: SCP, pp.269-308.
- Vriesema, I., 2015, *Als raadslid is het niet acceptabel dat je zo weinig hoort*, *NRC Handelsblad*, 7 juli 2015, pp.10-11.
- Wijnen, P. van, M. Hulsen, BZK, 2015, *Het aanzien van het politieke ambt – Een belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers (deel 1)*, Horst: Overheid in Nederland/Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Wilson, J.Q., 1989, *Bureaucracy: What governments do and why they do it*, New York: Basic Books.

OVERIGE BRONNEN

- Commissie BBV, 2018, *websitetekst Het BBV*; <http://www.commissiebbv.nl/begroten/besluit-begroting/> (geraadpleegd 19 december 2018).
- Rijksoverheid, 2018, *websitetekst Taken van een gemeente*; <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/taken-gemeente> (geraadpleegd 18 december 2018).

Onderlinge solidariteit bij regionale samenwerking

Dr. I. (Irene) Niessen²⁸

1 Inleiding

Gemeenten voeren veel taken in gezamenlijkheid uit. De ervaring in uiteenlopende adviesopdrachten voor verschillende gemeentelijke samenwerkingsverbanden leert dat gemeenten elkaar op inhoudelijke vraagstukken vaak goed kunnen vinden. Anders wordt het als de financiën om de hoek komen kijken. De spanningen die dan ontstaan zijn meestal een uiting van dilemma's in de bestuurlijke verhoudingen. Terugkerende thema's zijn de grenzen en betekenis van gemeentelijke autonomie, de verhouding tussen bestuur en gemeenteraden en inhoudelijke keuzes die impliciet blijven. Gemeenten doen er goed aan zich van deze dilemma's bewust te zijn.

2 Samenwerking en solidariteit

Gemeenten werken op veel vlakken met elkaar samen. Deels is dat uit noodzaak geboren: gemeenten zijn verplicht sommige taken gezamenlijk uit te voeren, en de schaal van sommige gemeenten is te klein om alle taken zelfstandig uit te voeren. Zeker kleinere gemeenten werken vaak samen in gemeenschappelijke uitvoeringsorganisaties, bijvoorbeeld op het gebied van werk en inkomen of inkoop van goederen en diensten.

De schaal van de gemeente is echter niet de enige reden voor een samenwerking: als gemeenten fuseren, neemt het aantal samenwerkingen niet af. Niet alle samenwerkingsverbanden hebben dan ook een louter externe legitimatie: vaak is een inhoudelijke motivatie of kwaliteitsverbetering de achtergrond.

In gevallen waarin de samenwerking financiële aspecten heeft, wordt lang niet altijd gekozen voor vormen van solidariteit. In veel gemeenschappelijke uitvoeringsorganisaties is het bijvoorbeeld gebruikelijk dat gemeenten een bijdrage leveren aan de uitvoeringskosten. De programmakosten (zoals bijstandsuitkeringen of ingekochte goederen en diensten) worden echter omgeslagen naar de individuele gemeenten. In dergelijke samenwerkingsverbanden is dus wel een inhoudelijke onderlinge afhankelijkheid, maar is slechts zeer beperkt sprake van solidariteit.

In dit essay ligt de focus op de discussies die gevoerd worden – of juist niet gevoerd worden – in gemeentelijke samenwerkingen waarin wel sprake is van solidariteit. Daarbij gaan we eerst in op de situatie waarin grote onderdelen van de dienstverlening gezamenlijk uitgevoerd worden zonder toerekening naar indivi-

28 Associate partner Andersson Elffers Felix (AEF). De auteur bedankt Aris van Veldhuisen (Managing partner AEF) voor zijn input en feedback op dit essay.

duele gemeenten. Dit model is bijvoorbeeld aan de orde in veel GGD'en en veiligheidsregio's. Vervolgens staan we stil bij expliciete risicodeling, zoals in sommige jeugdhulpregio's het geval is.

3 **Gemeenschappelijke taakuitvoering**

Gemeenten voeren al jaren bepaalde taken gezamenlijk uit. Vaak wordt een structurele samenwerking vormgegeven in de gemeenschappelijke regeling (GR), zodat er een rechtspersoon en heldere governance is. Financieel dragen alle gemeenten bij aan de GR.

Veel GR'en hebben te maken met vier inkomstenbronnen:

- Vaste bijdrage van gemeenten volgens een objectieve sleutel (bijvoorbeeld het aantal inwoners).
- Historische componenten in de bijdragen van gemeenten aan het grote geheel.
- Bijdragen voor diensten die aan specifieke gemeenten geleverd worden en met die gemeente afgerekend worden.
- Bijdragen uit andere bronnen, zoals reizigersvaccinaties bij de GGD, of directe inkomsten van het Rijk (bijvoorbeeld de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding bij de Veiligheidsregio).

In het kader van regionale solidariteit is vooral de structuur van de vaste bijdragen interessant. Daarin worden zeer uiteenlopende modellen gekozen. De weg naar een dergelijk model is afhankelijk van het onderwerp, de historie en de bestuurlijke voorkeuren. Op die manier blijken gemeenten in vergelijkbare situaties tot heel andere uitkomsten te komen.

4 **Startpunt: wens voor eenvoud**

Regio's zijn over het algemeen op zoek naar een overzichtelijke en voorspelbare begroting voor hun GR'en. De eenvoudigste verdeelsleutel voor het bepalen van de bijdragen van gemeenten is het aantal inwoners van de betreffende gemeente. Dit is dan ook een veelgemaakte keuze.

Deze keuze houdt echter geen rekening met wat verschillende gemeenten van de GR nodig hebben. Een GGD die jeugdgezondheidszorg uitvoert, zet bijvoorbeeld vaak relatief meer personeel in probleemwijken in. Deze zijn uiteraard niet evenredig over de verschillende gemeenten verdeeld. In sommige regio's worden dit soort verschillen daarom meegewogen. Dit gebeurt zelden volledig aan de hand van de werkelijke inzet, omdat dat gepaard zou gaan met zeer hoge administratieve lasten voor de GR. In plaats daarvan worden vaste, objectieve, verdeelsleutels gezocht. De pragmatische uitwerking van de financiering leidt zo in de praktijk tot een vorm van solidariteit.

Een tussenvorm die vaker gekozen wordt, is het meewegen van risicofactoren. Vaak wordt hiervoor geput uit de inkomstenstructuur van gemeenten, in de

meeste gevallen het gemeentefonds. In verschillende regionale samenwerkingen wordt de verdeling van specifieke clusters in het gemeentefonds als sleutel gehanteerd, of worden risicofactoren uit het gemeentefonds gebruikt om een eigen sleutel samen te stellen.

Een complicatie bij deze werkwijze is wel dat een GR vaak meerdere taken uitvoert, die niet één op één samenhangen met de taken die samenhangen met het cluster in het gemeentefonds. Inhoudelijk is dus niet op voorhand duidelijk of deze werkwijze zuiverder is dan alleen een bedrag per inwoner te rekenen. Daar staat tegenover dat het voor gemeenten rechtvaardiger kan voelen als hun bijdrage aan de regio is gekoppeld aan de inkomsten die zij vanuit de gemeentefondsverdeling krijgen.

5 Weerbarstige werkelijkheid

Om tot een gedragen financiering te komen is een objectieve verdeling van de kosten (inwoners of iets anders) veruit de meest eenvoudige optie. De praktijk is echter weerbarstiger. Over het algemeen ontstaat een GR niet met een blanco historie. Voorheen voerden gemeenten de taken zelf uit, of waren deze belegd bij een kleinere GR. Zeker de verplichtingen rond schaalgrootte van Veiligheidsregio's en GGD'en hebben tot de nodige fusies geleid.

Fusies van GR'en brengen financiële dilemma's met zich mee. Schaalvoordelen blijken vaak beperkt, dus de totale kosten nemen over het algemeen niet sterk af. De oorspronkelijke GR'en hadden vaak een verschillende kostenstructuur. Dat betekent dat een deel van de gemeenten meer gaat betalen bij een objectieve verdeling. Uiteraard gaan er ook gemeenten minder betalen, maar zij hebben daar over het algemeen minder weerstand tegen.

Verschillen in kostenstructuur kunnen verschillende oorzaken hebben. Soms zijn deze duidelijk aanwijsbaar, zoals bijvoorbeeld een gebouw met hoge kapitaallasten. In dergelijke gevallen wordt er wel voor gekozen om de kosten voor dit gebouw neer te leggen bij de oorspronkelijke gemeenten. Hierbij kiezen gemeenten duidelijk niet voor solidariteit of eenvoud. Vaak wordt deze optie gekozen voor een overgangperiode met de intentie om de verdeling op termijn gelijk te trekken. Dergelijke posten klinken echter jaren later nog steeds op dezelfde manier door in de verdeelsleutels, terwijl de oorsprong ervan bij de meeste betrokkenen op dat moment niet meer bekend is. Een discussie rond een andere sleutel blijft ook op dat moment complex. Er zijn op zo'n moment namelijk duidelijke grenzen aan solidariteit: niemand wil meer gaan betalen.

Nog ingewikkelder wordt het als er niet alleen aanwijsbare verschillen in kostenstructuur bestaan, maar ook verschillen in het niveau van dienstverlening. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een Veiligheidsregio waar de aanrijtijden langer zijn dan in de naburige Veiligheidsregio. Als regio's met elkaar fuseren, zal hierover discussie ontstaan, zeker als de fusie verplicht opgelegd wordt.

Wat opvalt in dergelijke discussies, is dat de discussie over de financiën altijd gevoerd wordt, maar dat het verschil in dienstverleningsniveau niet altijd expliciet gemaakt wordt. Deels is dat inherent aan de concreetheid van financiële afspraken: het is duidelijk dat er overeenstemming moet komen over het bedrag, terwijl verschillen in dienstverleningsniveau onder de radar kunnen blijven. Daardoor is niet altijd bij alle betrokkenen bekend waarom de ene subregio minder betaalt dan de andere. Dit leidt in de praktijk regelmatig tot onheldere discussies met een groot risico op een afweging op basis van oneigenlijke argumenten.

Daarmee is overigens niet gezegd dat het expliciteren van deze discussie eenvoudig is. Gemeenteraden in de ‘goedkope’ subregio vonden het vroegere dienstverleningsniveau immers toereikend, en zullen dus niet snel de afweging willen maken om extra middelen uit te trekken om het niveau te verhogen. Gemeenteraden in de ‘dure’ subregio zijn vaak niet bereid om genoeg te nemen met een lager niveau van dienstverlening.

Dergelijke impasses zijn deels op te lossen met maatwerkafspraken over extra dienstverlening, maar het voorbeeld van de aanrijtijden illustreert waarom dat niet altijd mogelijk is. De kosten van een kortere aanrijtijd zijn immers sterk afhankelijk van de locatie in de regio, en daarmee niet eenduidig te bepalen. Een eenvoudige verdeling vraagt in dit geval dus een hoge mate van solidariteit, wat zeker in de context van gedwongen winkelnering leidt tot lastige bestuurlijke discussies.

6 Verdeling en totale budget

In discussies over regionale samenwerkingen speelt de verhouding van de bestuurder (afhankelijk van de GR een wethouder of de burgemeester) tot de gemeenteraad vaak een belangrijke rol. Over het algemeen ziet de bestuurder, die meestal ook een eigenaarsrol heeft, de noodzaak van een eenvoudige verdeling. Die draagt immers bij aan een efficiënte bedrijfsvoering omdat deze keuze relatief weinig administratieve lasten met zich meebrengt. Voor de raad is dit echter zelden een steekhoudend argument.

Strikt genomen staan discussies over het totale budget en de verdeling daarvan los van elkaar. In de praktijk is dat uiteraard niet het geval. Zo is het gemakkelijker om veranderingen in de verdeling door te voeren als het netto effect op de ‘na-deelgemeenten’ klein is. Dat is het geval als het totale budget van de GR afneemt (en de bijdrage per gemeente dus vermindert) of als gemeenten extra middelen krijgen. In de praktijk worden financiële discussies over de GR juist gevoerd als het water aan de lippen staat, terwijl het bij verdeelvragen bij uitstek van belang is om het dak te repareren als de zon schijnt.

De gemeenteraad is in dergelijke discussies vaak maar beperkt in positie. Een discussie over de netto bijdrage voor de gemeente wordt gevoerd, maar als de bijdrage

ongeveer hetzelfde blijft, zijn de meeste gemeenteraden minder geïnteresseerd in de opbouw en achtergrond van deze bedragen.

Daarnaast staat in een gemeenteraad het belang van de eigen gemeente meestal voorop. De gemeenteraad is er primair voor de eigen burgers, dus solidariteit met buurgemeenten staat niet hoog op de agenda. Raadsleden hebben minder contacten met collega's in regiogemeenten dan bestuurders. Zij zijn daardoor minder snel geneigd de meerwaarde van samenwerking en solidariteit te zien: onbekend maakt immers onbemind. Dat is een nadeel als vanuit collectief oogpunt solidariteit wenselijk is, maar zorgt ook voor een gezonde balans in afwegingen rond samenwerking en solidariteit. Te vaak hebben gemeenteraden echter het gevoel onvoldoende in positie te zijn waar het GR'en betreft.

7 Expliciete risicodeling

Naast solidariteit bij gezamenlijke uitvoering van taken bestaan er ook expliciete vormen van risicodeling. Met het Fonds tekortgemeenten zijn recent zelfs afspraken gemaakt over risicodeling tussen alle gemeenten. Dergelijke afspraken, zonder enige vorm van beleidsbeoordeling, zijn alleen mogelijk als de deelnemers ervan overtuigd zijn dat tekorten buiten de schuld van de betreffende gemeenten ontstaan zijn. Expliciete regionale risicodeling komt dan ook vooral terug in de afspraken die in verschillende jeugdhulpregio's gemaakt zijn over risicoverevening van de kosten jeugdhulp.

Bij de decentralisatie van de jeugdhulp is vanuit het Rijk sterk gestuurd op regionale solidariteit. De rationale hierachter was dat (kleine) gemeenten geconfronteerd konden worden met te hoge kosten als een groot gezin in zware jeugdhulp zou belanden. In de praktijk blijkt dit argument in veel regio's echter lastig houdbaar. Ook een kleine gemeente behoort immers voldoende weerstandvermogen te hebben om een eenmalige tegenvaller op te vangen. Dergelijke solidariteit is dus vooral van meerwaarde bij structurele tekorten, maar juist in die situatie is het lastig om het draagvlak voor solidariteit te behouden. De reden hiervoor is dat bij meerjarige tekorten vraagstukken rondom schuld en verantwoordelijkheid steeds meer op de voorgrond treden: kan de gemeente zelf niet meer doen om tekorten tegen te gaan?

Er zijn in het land verschillende keuzes gemaakt over risicodeling: sommige regio's hebben hier nooit afspraken over gemaakt, andere wel, en verschillende regio's hebben de afspraken de afgelopen jaren bijgesteld of niet verlengd. Wat echter vooral opvalt, meer dan de afspraken die wél gemaakt worden, is welke gesprekken níét gevoerd worden. De regio's die een vorm van risicodeling jeugd hebben, hebben dit over het algemeen vormgegeven als risicodeling boven een drempel, en vaak alleen voor specifieke zorgvormen. Inhoudelijke gesprekken over bijvoorbeeld keuzes in beleid, inrichting en sturing zijn er over het algemeen (nog?) niet aan verbonden.

- **Geen inhoudelijke component**

In de aanloop naar de decentralisatie is de optie om risicodeling inhoudelijk te laden snel afgewezen, omdat gemeenten dat als inbreuk ervoeren op hun lokale autonomie en beleidsvrijheid. Dit is een echo van de bestuurlijke verhoudingen tussen overheidslagen, waarbij hogere overheden alleen in specifieke gevallen mogen ingrijpen in de lokale beleidsvrijheid. In beginsel staat het gemeenten echter vrij hun onderlinge verhoudingen op een andere manier vorm te geven.

Deels is de keuze om risicodeling niet afhankelijk te maken van inhoudelijke onderwerpen begrijpelijk. Als de compensatie afhankelijk is van inhoudelijke afspraken, krijgen andere gemeenten immers zeggenschap over inhoudelijke keuzes van een gemeente. De gemeenteraad is het hoogste democratische orgaan in een gemeente, en zou niet gebonden moeten zijn aan een controlerende rol van buurgemeenten.

- **Manieren om inhoud en financiën wel te verbinden**

Een gesprek voeren over beleid betekent niet dat iedereen hetzelfde beleid moet hebben. Het is ook denkbaar om solidariteit zo vorm te geven dat regiogemeenten in geval van een groot tekort kritisch meekijken op beleid, inrichting en sturing, en dat de vergoeding afhankelijk is van de kwaliteit daarvan en eventuele verbeterstappen. Bij een dergelijke afspraak kunnen raden alsnog besluiten om de eigen beleidskeuzes te verkiezen boven een vergoeding uit de regionale risicodeling en is de lokale autonomie dus geborgd. Bovendien organiseren gemeenten voor zichzelf een lerend proces dat vergelijkbaar is met de peer reviews die op dit moment georganiseerd worden.

Er wordt inmiddels voorzichtig nagedacht over mogelijkheden om lokale keuzes wel bij de risicodeling te betrekken, zij het niet zozeer vanuit de gedachte van een lerend proces als wel vanuit het voorkomen van verondersteld *free rider*gedrag. Zo zijn er gemeenten die proberen elkaars voorliggende voorzieningen mee te wegen in hun risicoverevening. Dat maakt de discussie ook lastig: in een dergelijke constructie geven gemeenten elkaar kritische adviezen en zijn er consequenties als die niet opgevolgd worden. Zeker omdat gemeenten er financieel belang bij hebben om kritisch te zijn over elkaars beleid, kan dat tot ingewikkelde gesprekken leiden.

Tegelijkertijd maakt een werkwijze waarin ook inhoudelijke aspecten meegenomen wordt risicodeling ook voor meer gemeenten interessant. Gemeenten zijn op dat moment immers pas solidair als zij het erover eens zijn dat er echt sprake is van overmacht. Dat lost het *free rider*-probleem op, terwijl het wel extra zekerheid biedt. Bij een werkend mechanisme, waar in ieder geval afspraken over precedentwerking bij horen, zou dat risicodeling voor meer gemeenten interessant maken, en als bonus leren tussen gemeenten stimuleren. Dit zou een heruitvin-

ding van interbestuurlijke verhoudingen zijn, aangezien een dergelijke wederkerigheid tussen verschillende overheidslagen op dit ogenblik niet bestaat.

8 Dilemma's bij solidariteit

Er is geen fundamentele reden waarom gemeenten bij taken die volledig gedecentraliseerd zijn onderlinge solidariteit zouden moeten betrachten die verder gaat dan Artikel 12. Toch gebeurt dit in de praktijk wel. Vaak is dit uit nood geboren, bijvoorbeeld omdat een alternatief tot hoge administratieve lasten zou leiden. Het komt echter ook voor dat de keuze voor vrijwillige solidariteit bewust gemaakt wordt. Recente voorbeelden daarvan zijn de risicodeling jeugd en op grotere schaal het Fonds tekortgemeenten.

- **Grenzen en betekenis van gemeentelijke autonomie**

Zowel de expliciete keuze als de pragmatische variant van risicodeling roepen vragen op over de financiële en bestuurlijke verhoudingen tussen verschillende gemeenten. De relatie tussen verschillende bestuurslagen ligt wettelijk vast: gemeenten hebben in beginsel autonomie in hun taakuitvoering. Voor de relatie tussen gelijkwaardige bestuursorganen is geen vaststaand kader. Dat betekent dat discussies over de grenzen en betekenis van gemeentelijke autonomie in iedere regio, en voor ieder onderwerp, opnieuw gevoerd moeten worden.

- **Impliciete inhoudelijke keuzes**

Soms worden in regionale samenwerkingen keuzes expliciet gemaakt, vaker zijn discussies impliciet of worden alleen financiële of pragmatische aspecten benoemd. Daarbij valt ook op dat de taal afhangt van de politieke kleur. Zo zijn er bestuurders die vanuit bedrijfsmatige overwegingen voorstander zijn van eenvoudige verdeelsleutels en bereid zijn meer te gaan betalen, maar een weerstand hebben tegen het woord solidariteit. Het frame waarin deze discussie op een constructieve manier gevoerd kan worden (solidariteit of onderling verzekeren), verschilt per persoon, en kan daardoor op regionaal niveau soms lastig zijn.

- **Verhouding tussen bestuur en gemeenteraden**

Op bestuurlijk niveau is er vaak meer draagvlak voor regionale solidariteit dan in de politieke context van de gemeenteraad. Het argument 'dit krijgen we niet verkocht aan de raad' wordt onder bestuurders veel gehoord. Tegelijkertijd voelen raden zich regelmatig onvoldoende in positie bij keuzes op regionale schaal. Dit leidt tot een dynamiek waarin een open gedachtewisseling niet vanzelfsprekend is.

- **Techniek en politiek gaan hand in hand**

Door de dynamiek die we hier schetsten blijven inhoudelijke afwegingen vaak impliciet. Bijgevolg zoeken regio's vaak naar technische oplossingen voor vraagstukken die in de kern politiek-bestuurlijk zijn. Op korte termijn kan dit helpen om stappen te zetten, maar op lange termijn is dit een doodlopende weg. Techni-

sche oplossingen zijn het domein van ambtenaren en bestuurders, die daarmee de politiek buitenspel zetten. Iedere technische keuze zou echter een uitwerking moeten zijn van keuzes die in de basis politiek zijn. Het politieke en inhoudelijke gesprek zou dan ook gevoerd moeten worden op zo'n manier dat gemeenteraden meer in positie gebracht worden.

Daarvoor is het van belang dat er ook op regionale schaal een systeem is van checks and balances dat ruimte geeft voor echte afwegingen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen met een regionale raad (naar het model van de Drechttraad), of via regionaal werkende rekenkamers. Juist vraagstukken over gemeenschappelijke financiering en impliciete of expliciete solidariteit bieden de mogelijkheid om onderliggende aannames expliciet te maken en met de raad te bespreken. Voor de interbestuurlijke verhoudingen is het denkkader hierover uitgekristalliseerd. Voor de samenwerkingen tussen gemeenten ligt hier nog een grote uitdaging. Ieder samenwerkingsverband kan eigen keuzes maken, maar het helpt om die keuzes expliciet te maken. Als gemeenten zich bewust zijn van de dilemma's, helpt dat om te komen tot betere besluitvorming rondom regionale samenwerking, met of zonder solidariteit.

Interne financiële verhoudingen

Drs. P.J.M (Peter) Wilms²⁹

1 Inleiding

De regio neemt in het Regeerakkoord ‘Vertrouwen in de Toekomst’ een prominente plaats in als het schaalniveau waarop overheden gezamenlijk maatschappelijke opgaven dienen aan te pakken. Regionale samenwerking is echter geen novum. Samenwerking tussen overheden op regionale schaal al langer in opmars afgaande op de gemeentelijke uitgaven aan samenwerkingsverbanden.³⁰ Belangrijke impulsen voor deze groei zijn de instelling van veiligheidsregio’s, de decentralisatie in het sociaal domein en de budgettering van de bijstand.

Regionaal samenwerken wordt steeds vaker als de oplossing gezien voor het organiseren van nieuwe taken die op gemeenten af komen. Er wordt voor een regionale schaal gekozen omdat de schaal van de gemeenten niet toereikend wordt geacht voor een effectieve uitvoering van het beleid. Soms komen de gemeenten tot deze conclusie, soms de wetgever. Een complicatie daarbij is dat regio is geen vaststaande geografische of bestuurlijk-administratieve eenheid is³¹ en dat er grote economische, politiek- bestuurlijke en culturele verschillen bestaan tussen de regio’s.³² De territoriale grenzen van de regionale samenwerking verschillen per taak, de vormen van samenwerking lopen sterk uiteen, ook per taak en kunnen variëren van een lichte informele, vrijwillige en vrijblijvende samenwerking tot een wettelijke opgelegde samenwerking in vastgelegde regio’s. Er is geen vaststaand kader, noch voor de bestuurlijke verhouding, noch voor de financiële verhouding in regionale samenwerkingsverbanden. In dit essay onderzoeken we hoe dit kader zich heeft ontwikkeld bij samenwerkingsverbanden op het gebied van de BUIG, de veiligheidsregio en regionale economie. Het gaat hierbij om samenwerkingsverbanden die van elkaar verschillen in de mate van vrijwillige samenwerking, beleidsvrijheid voor de betrokken partijen en de concreetheid van de taak. Daarbij hebben we met name oog voor de vraag in hoeverre de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen volgen en in hoeverre het adagium ‘wie bepaalt, betaalt’ wordt gevolgd.

29 Principal consultant Ape, onderzoek en advies.

30 De Rfv signaleert dat het aandeel van de gemeentelijke uitgaven dat loopt via samenwerkingsverbanden is toegenomen van 6% in 2006 naar ruim 17% in 2016. Zie Rfv, Eerst de politiek dan de techniek, spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen, januari 2017, p. 12.

31 Gebiedsgerichte economische perspectieven en regionaal economisch beleid. Brief van de minister van landbouw, natuur en voedselkwaliteit, 8 juni 2018. Kamerstuk 29 697 nr. 48

32 Studiegroep Openbaar Bestuur, Maak Verschil, 2016, p. 19

2 BUIG

Met de komst van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 zijn gemeenten volledig financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Gemeenten ontvangen een budget dat is bepaald aan de hand van de kans dat een huishouden in de gemeente een beroep moet doen op de bijstand. Gemeenten mogen overschotten behouden en naar eigen inzicht besteden. Tekorten moeten door de gemeenten zelf worden opgevangen, althans voor zover het BUIG-vangnet daarin niet voorziet.³³ De bijstand wordt vaak in regionaal verband uitgevoerd in intergemeentelijke sociale diensten, zogenaamde ISD's. Aanvankelijk bestond de mogelijkheid dat deze ISD's rechtstreeks van het Rijk de budgetten van de deelnemende gemeenten ontvingen, maar de toenmalige staatssecretaris van Hooff heeft daar onder verwijzing naar de ontbrekende democratische legitimatie een einde aan gemaakt.³⁴

De financiering van de regionale samenwerking bij de BUIG vindt sindsdien dus niet meer rechtstreeks plaats, maar via de gemeenten. Daarbij zijn in de financiering verschillende modaliteiten zichtbaar. De belangrijkste financieringsvormen zijn op basis van de BUIG-budgetten, inwonertal of gebruik van de deelnemende gemeenten.

De beleidsvrijheid van de gemeenten kan per samenwerkingsverband verschillen. In de regio Dordrecht is sprake van een regionale samenwerking waarbij voor de gehele regio een uniform beleid geldt, waardoor een doelmatige uitvoering wordt bevorderd. Bij deze vormgeving, zonder beleidsvrijheid voor de deelnemende gemeenten, is een logische consequentie dat de gemeenten onderling solidair zijn en de tekorten van individuele gemeenten door de collectiviteit worden gedekt. In de regio Dordrecht is deze conclusie daadwerkelijk getrokken en zijn de deelnemende gemeenten financieel solidair. In feite is er daardoor sprake van een driedubbele solidariteit: het vangnet van de regionale samenwerking, het vangnet dat de wetgever in de BUIG zelf heeft gespannen voor de collectiviteit van gemeenten³⁵ en als laatste vangnet artikel 12.³⁶ Men kan zich bij regionale samenwerking de vraag stellen waarom er bij gedecentraliseerde taken solidariteit moet worden betracht die verder gaat dan artikel 12. Maar men kan in de regionale solidariteit ook nog een stap verder gaan en - in een situatie zonder beleidsvrijheid voor de deelnemende gemeenten - streven naar volledige verevening op regionaal niveau (waarbij de tekorten van de ene gemeenten eerst worden aangevuld uit de eventuele overschotten van de andere gemeenten) alvorens een beroep te doen

33 In 2017 kwamen 229 gemeenten in aanmerking voor het vangnet waarmee een bedrag was gemeoid van X mln.

34 Ook bij de WSW bestond de mogelijkheid dat gemeenten aan SZW aangaven dat hun aandeel in de Rijksbijdrage rechtstreeks aan het samenwerkingsverband mocht worden overgemaakt. Deze mogelijkheid is komen te vervallen mede om de relatie gemeente SW-bedrijf te versterken.

35 Voor dit laatste vangnet geldt een eigen risico van 7,5%. Daarboven wordt 50% van het tekort vergoed. Vanaf een grens van 12,5% vindt vergoeding plaats van 100%.

36 Tekorten op de BUIG (en op alle andere specifieke uitkeringen) worden overigens in principe niet gehonoreerd bij artikel 12 aanvragen.

op het landelijke vangnet. Een dergelijke constructie zou passen bij een rechtstreekse bekostiging op regionaal niveau, maar die is door de wetgever beëindigd onder verwijzing naar de autonomie van gemeenten. Bovendien zal deze vormgeving de interne solidariteit sterk op de proef stellen en voor een aantal regionale samenwerkingsverbanden niet houdbaar zijn.

Wanneer de praktijk laat zien dat steeds wisselende gemeenten een beroep doen op de collectiviteit zal de solidariteit niet licht op de proef worden gesteld. De samenwerking kan immers worden gezien als een verzekering tegen financiële risico's die zich incidenteel voordoen en die elk van de gemeenten kan overkomen. De spanning op de samenwerking zal toenemen wanneer zich een patroon aftekent waarbij voortdurend één gemeente een tekort heeft op zijn BUIG-budget en de andere gemeenten moeten bijspringen. Om die reden is het dan ook van eminent belang dat de verdeling van de budgetten accuraat is en nauwkeurig rekening houdt met de kans dat inwoners uit de betreffende gemeenten een beroep doen op de bijstand. Het huidige verdeelmodel resulteert echter in een langjarig tekort voor de gemeente Dordrecht. Dat is opvallend gezien de onmogelijkheid voor de deelnemende gemeenten om een eigen beleid te voeren. Men zou verwachten dat in dat geval ook de omliggende gemeenten zich geconfronteerd zien met tekorten. Oorzaken zouden erin kunnen liggen dat het verdeelmodel toch onvoldoende rekening houdt met specifiek Dordtse kostenverhogende omstandigheden, maar ook dat een gelijkvormig beleid niet voor alle gemeenten in de regio hetzelfde effect heeft. De verdeling van het BUIG-budget kan nog zo perfect zijn, als het beleid van de regio uitermate succesvol is om jonge werkzoekenden uit de bijstand te houden zal een gemeente met sterk vergrijsde werkloze beroepsbevolking daar relatief minder profijt van trekken

Tot op heden houdt de samenwerking de Dordtse regio stand. Dat heeft overigens ook te maken met het feit dat de samenwerking verder strekt dan de uitvoering van de bijstand en vele terreinen omvat.

In andere ISD's is sprake van een samenwerking waarbij de gemeenten wel een zekere beleidsvrijheid hebben en waarbij de ISD de regelingen die tussen gemeenten kunnen verschillen uitvoert. ISD Bollenstreek is een voorbeeld van een dergelijk samenwerkingsverband. In dit soort samenwerkingsverbanden zijn de gemeenten vaak leidend en wordt verrekend naar gebruik door de deelnemende gemeenten. De solidariteit is in deze samenwerkingsverbanden dus aanmerkelijk geringer. Het behoeft geen betoog dat in dit soort samenwerkingsverbanden rechtstreekse financiering naar de regio (inclusief volledige verevening op de schaal van de regio) een brug te ver lijkt.

3 Veiligheidsregio's

Nederland kent sinds 2010 veiligheidsregio's, openbare lichamen waaraan bij wet opgelegde taken (artikel 10 WvR) en eventueel verder afgesproken taken en bevoegdheden zijn overgedragen. De veiligheidsregio is een verplichte vorm van samenwerking. Niet alleen is voorgeschreven dat gemeenten samenwerken, maar

ook met wie ze moeten samenwerken. Daarnaast schrijft het Rijk de normen voor waaraan de veiligheidsregio moet voldoen. Waar bij de uitvoering van de bijstand vanwege het nagenoeg ontbreken van beleidsvrijheid voor gemeenten is gekozen voor een specifieke uitkering, is bij de veiligheidsregio gekozen voor een hybride financiering. Veiligheidsregio's ontvangen rechtstreeks van het Rijk (ministerie van J&V) een bijdrage in de financiering van de kosten via de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR). Voor het overgrote deel (90%) worden de veiligheidsregio's bekostigd door gemeenten die hiervoor via het gemeentefonds vrij aanwendbare middelen ontvangen.

Wat de interne financiële verhouding betreft zijn de veiligheidsregio's vrij hun eigen verdeelsleutel vast te stellen. In de praktijk worden vooral sleutels toegepast op basis van inwoners, historische kosten en de verdeelsleutel voor het cluster 'openbare orde en veiligheid' in het gemeentefonds of een combinatie van deze sleutels.³⁷ De grote variatie in verdeelsleutels zorgt voor complicaties wanneer een gemeentelijke herindeling aan de orde is waarbij ook de grenzen van de veiligheidsregio verschuiven.³⁸

In de evaluatie van de veiligheidsregio's wordt geconcludeerd dat de bestuurlijke verhouding (in casu de verplichtingen vanuit het Rijk versus de formele mogelijkheden voor gemeenten om eigen keuzes te maken) niet in balans is met de financiële verhouding (in casu de verhouding 90/10 tussen algemene uitkering gemeentefonds en BDUR).³⁹ Gegeven de vastliggende grenzen van de veiligheidsregio, in combinatie met de ontbrekende beleidsvrijheid, zou er uit het oogpunt van consistentie veel voor te zeggen zijn om de financiële verhouding in lijn te brengen met de bestuurlijke realiteit en de veiligheidsregio's rechtstreeks te financieren.⁴⁰

4 Regionale economie en Regio Deals

Vele regionale samenwerkingsvormen kennen een bestuurlijke, inhoudelijke en financiële structuur die min of meer 'gestold' is. De hierboven beschreven samenwerkingsverbanden van sociale diensten en de veiligheidsregio's zijn daar een voorbeeld van. Dat ligt anders op het gebied van de regionale economie. Het betreft hier een taak die zeer diffuus is en waarbij aan decentrale overheden een grote beleidsvrijheid is toegekend. Veelal gaan de regionaal economische taken de schaal van de gemeente te boven. De beleidsvrijheid kan ook druk zetten op de regionale samenwerking omdat gemeenten alternatieve aanwendungen hebben voor de inzet van hun financiële bijdrage. Kenmerkend voor regionale eco-

37 <https://www.cebeon.nl/wp-content/uploads/2018/03/Gemeentelijke-bijdragen-veiligheidsregios-2017.pdf> [03-01-2019]; https://www.wodc.nl/binaries/2135-volledige-tekst_tcm28-72226.pdf [03-01-2019]

38 Zoals is gebleken bij de provinciegrens overschrijdende herindeling Vijfheerenlanden per 1 januari 2019

39 AEF, Evaluatie Wet veiligheidsregio's, juli 2013, p. 172

40 Raad voor de financiële verhoudingen, Eerst de politiek, dan de techniek, Spelregels voor toekomstige financiële verhoudingen, januari 2017, p.33

nomie is dat er bij deze opgave geen toedeling bestaat van rijksmiddelen naar de regio. Het regionaal economisch beleid is door het Rijk in 2013 naar de provincies gedecentraliseerd zonder middelen. Afhankelijk van hun financiële positie (waarbij met name de omvang van de overige eigen middelen relevant is) geven provincies vorm aan het regionaal economisch beleid en ondersteunen gemeenten bij de regionale economische opgaven, bijvoorbeeld door bijdragen aan regionale fondsen voor economische structuurversterking.

Het diffuse karakter komt in nog sterkere mate naar voren bij de jongste loot aan de stam van de regionale samenwerking, de door het kabinet Rutte III geïntroduceerde regionale enveloppes. Voor regionale projecten is, onder de voorwaarde van regionale co-financiering uit de regio een budget beschikbaar van € 950 mln. voor vier jaar (2018-2022).

Deze vorm van samenwerking is nog fluïde en weinig vormvast. De regio is geen vaststaande geografische of bestuurlijk-administratieve eenheid.⁴¹ Het aantal en samenstelling van de deelnemende partijen loopt uiteen, evenals het domein waarop wordt samengewerkt en de financiële arrangementen.

De gedachte van de regionale enveloppen vloeit voort uit het rapport 'Maak verschil' van de Studiegroep Openbaar Bestuur, waarin wordt gepleit voor een regionale aanpak van economische opgaven in bestuurlijke arrangementen tussen Rijk, provincies en gemeenten.⁴² De reikwijdte van de regeling gaat echter veel verder dan de versterking van de regionale economische structuur en omvat een brede waaier van maatschappelijke opgaven (energietransitie, arbeidsmarkt, woningmarkt, onderwijs etc.) die op regionale schaal door de overheden als gezamenlijkheid worden aangepakt. Zowel projecten gericht op het behouden en uitbouwen van de regionale economische voorsprong komen in aanmerking als projecten uit gebieden die te maken hebben met achterstanden (armoede, leefbaarheid/krimp). Tegelijkertijd strijkt het Rijk met de regiodeals financiële plooiën glad die in andere delen van de financiële verhoudingen kennelijk niet goed geregeld zijn (bijv. financiële positie provincie Zeeland in het provinciefonds, centrumfunctie Eindhoven in het gemeentefonds).

Inmiddels is in twee tranches door het Rijk bijna € 700 mln. uitgetrokken voor in totaal 18 projecten. Voor de twee tranches heeft het Rijk aparte spelregels geformuleerd. In de eerste tranche zijn *buiten competitie* zes projecten geselecteerd met een gemiddelde rijksbijdrage van € 60 mln. Rotterdam- Zuid, Brainport Eindhoven en Zeeland behoren tot de uitverkorenen in deze categorie. In de tweede tranche zijn *in concurrentie*, via een schoonheidswedstrijd 88 projecten door het Rijk be-

41 Gebiedsgerichte economische perspectieven en regionaal economisch beleid. Brief van de minister van landbouw, natuur en voedselkwaliteit, 8 juni 2018. Tweede Kamer-29 697, nr. 48

42 Studiegroep Openbaar Bestuur, Maak verschil, 2016, p.8

oordeeld aan de hand van organisatorische, financiële, regionale en inhoudelijke aspecten. De rijksbijdrage voor de projecten in de tweede tranche is begrensd en ligt tussen de € 5 en € 40 mln. voor de gehele periode van vier jaar. De gemiddelde rijksbijdrage in deze tweede tranche ligt aanzienlijk lager dan in de eerste tranche en bedraagt € 18 mln. Gemeenschappelijk voor beide tranches geldt als randvoorwaarde dat de regio een co-financiering levert van minimaal 50%. Publieke en private partijen uit de regio, bij voorkeur in de vorm van een triple helix-samenwerkingsverband worden geacht een financiële bijdrage te leveren.

De vormgeving van de regio-deals roept een aantal vragen op. Dat geldt in de eerste plaats de financiële vormgeving waarbij per regiodeal is gekozen voor een of meerdere decentralisatie-uitkeringen van het gemeentefonds (bijv. Regiodeal Brainport Eindhoven, regiodeal Rotterdam-Zuid) of het provinciefonds (regiodeal Zeeland). De voor een decentralisatie-uitkering kenmerkende bestedingsvrijheid ontbreekt hier echter. Gelet op de voorwaarden vooraf en gelet op de afspraken die tussen Rijk en regio in de afzonderlijke deals worden gemaakt over doelen, aanpak, resultaten, governance en monitoring had een specifieke uitkering voor de hand gelegen. In de tweede plaats verkeren regio's niet in een gelijke financiële uitgangspositie terwijl de co-financieringseis wel uniform is. Nadrukkelijk wordt met de regiodeals gestreefd naar een geografische spreiding, maar welvarende regio's die gesteund worden door financieel gezonde gemeenten en provincies kunnen dieper in de beurs tasten (Eindhoven/ Brabant, regiodeal € 130 mln., dan regio's met minder vermogende decentrale overheden (provincie Zeeland, met armlastige gemeenten Middelburg en Vlissingen, regiodeal € 35 mln.).

Welke partijen betrokken zijn bij de bestuursovereenkomst verschilt per regiodeal. Aan rijkszijde varieert het aantal betrokken departementen tussen de vijf en zeven, afhankelijk van de doelstellingen van de Regio Deal. Ook aan de kant van de regio verschillen de deelnemende partijen. In de Regio Deals voor Zeeland en Rotterdam is de regionale vertegenwoordiging nog betrekkelijk eenvoudig. Voor die Regio Deals zijn in de bestuursovereenkomsten de provincie Zeeland en de gemeente Rotterdam de betrokken partij. Zij ontvangen ook de bijdrage via een decentralisatie-uitkering uit het provincie- resp. gemeentefonds.

In de regiodeal Brainport Eindhoven is de bestuurlijke en financiële verhouding aanzienlijk complexer. In de bestuursovereenkomst wordt de regio vertegenwoordigd door de Stichting Brainport die bestaat uit deelnemers van gemeenten uit de regio Eindhoven, kennisinstellingen en bedrijfsleven. De bestuursovereenkomst noemt daarnaast als betrokken organisaties de provincie Noord-Brabant, de gemeente Eindhoven en de metropoolregio Eindhoven. De bijdrage van het Rijk wordt echter niet overgemaakt aan de Stichting Brainport als vertegenwoordiger van de regio, maar via een decentralisatie-uitkering aan de gemeente Eindhoven als doorgeefluik naar het regiofonds dat onder beheer en aansturing van de Stich-

ting Brainport staat.⁴³ De gemeente Eindhoven stelt de rijksmiddelen via een incidentele subsidieverlening beschikbaar aan het regiofonds. Een stuurgroep met vertegenwoordigers van de zeven departementen, Brainport, de gemeente Eindhoven en de provincie Noord-Brabant bewaakt de naleving en uitvoering van de afspraken uit de regio deal.

Bij de financiële vormgeving is daarnaast opvallend dat de co-financiering vanuit de regio aanzienlijk is (€ 240 mln.) hetgeen overeenkomt met een aandeel van 65%, fors hoger dan de regionale aandelen in andere bestuursovereenkomsten. Het begrip 'regio' moet in dit verband ruim worden geïnterpreteerd: ook de provincies Overijssel en Gelderland worden geacht bij te dragen aan de financiering omdat de baten van een deel van de Regio Deal (Nationaal Plan Fotonica) ook in deze provincies worden geacht neer te slaan. Gevolg is in ieder geval dat het Rijk via de bestuursovereenkomst (getuige ook de betrokkenheid van 7 departementen) een bestuurlijke invloed lijkt te krijgen die verder reikt dan de betrekkelijk bescheiden financiële bijdrage. Het beeld dringt zich daarbij op dat de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen bepalen waarbij overigens de financiële bijdrage niet maatgevend is voor de bestuurlijke invloed.

5 Conclusies

De interne financiële verhoudingen binnen een regionaal samenwerkingsverband zijn sterk uiteenlopend en mede afhankelijk van de aard van de voorziening en het verplichtende karakter van de regeling. Gecomplieerde financiële verhoudingen doen zich met name voor bij beleidsrijke taken met een hybride karakter. Daarbij kan het gaan om taken waarbij zowel nationale als regionale doelstellingen in het geding zijn en/of om taken met zowel een individuele als een collectieve component waarvan het gebruik niet-uitsluitbaar is en moeilijk individueel meetbaar. In de interne financiële verhouding tussen de betrokken regionale partijen komt dit hybride karakter terug door een financiering die deels op gebruik, deels op beschikbaarheid en solidariteit (bijv. via een maatstaf inwoners) is gebaseerd. Overigens komen de interne financiële verhoudingen tot stand op basis van een bredere bestuurlijke invalshoek.

De regiodeals zijn het voorlopige cumulatiepunt van regionale samenwerking. Zij illustreren dat in de bestuurlijke verhoudingen het streven naar zuiverheid en transparantie van de Rijksbrede Takenanalyse uit 2005 ('Je gaat erover of niet') is ingeruild voor de pragmatische benadering van het Interbestuurlijk Programma uit 2018 ('Alleen ga je sneller, samen bereik je meer'). Datzelfde pragmatisme is ook zichtbaar bij de financiering van regionale samenwerking: verantwoordings-eisen en afwezigheid van beleids- en bestedingsvrijheid leiden niet tot de voor de hand liggende keuze voor een specifieke uitkering, maar voor een uitkering uit

43 Gemeente Eindhoven, Raadsvoorstel Uitvoering Regio Deal Brainport Eindhoven, 14 augustus 2018

het gemeentefonds. Liever de schijn van de vrije besteding in het gemeentefonds dan de keuze voor het lelijke eendje van de specifieke uitkering.

De bestuurlijke drukte die met regionale samenwerking gepaard gaat wordt als een gegeven beschouwd en is de uitkomst van de financiële afspraken tussen de betrokken partijen. Bij gebrek aan vaste vormen in de regionale samenwerking bepalen de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen en niet omgekeerd. Wie een financiële bijdrage levert lijkt als partij verzekerd van een plaats aan de bestuurlijke tafel. Tenslotte lijkt ook het paradigma 'Wie bepaalt, betaalt' bij de regiodeals niet automatisch en onverkort op te gaan. Hier geldt 'Wie betaalt, bepaalt,' maar de regiodeal Eindhoven laat zien dat er als Rijk niet veel betaald hoeft te worden om toch al een forse sturing en invloed te kunnen krijgen.

Principieel pragmatisme: ontwerp-kwesties voor de financiële verhoudingen in regionale arrangementen

prof. dr. M.A. (Martijn) van der Steen⁴⁴

1 Een sterk versimpeld voorbeeld

Bodemdaling is een urgent maatschappelijk vraagstuk waar veel regio's mee worstelen. Gemeenten en waterschappen hebben het gesignaleerd, de provincies hebben het herkend en de Rijksoverheid heeft het opgepikt. Het Rijk stelt er geld voor beschikbaar, dat via cofinanciering het begin vormt van omvangrijke financiële investeringsruimte voor de aanpak van het vraagstuk. Het geld komt deels van het Rijk, deels vanuit de provincies en dan ook nog eens uit verschillende regelingen. Via speciale regionale programma's kunnen gemeenten, waterschappen en provincies middelen voor hun regionale aanpak aanvragen. Daarvoor moeten ze consortia vormen, met vertegenwoordiging van elk van de betrokken partijen. In de consortia nemen ze ook de marktpartijen en andere maatschappelijke betrokkenen mee. Aan interesse voor de consortia is geen gebrek. Veel partijen hebben directe belangen bij de aanpak en er is veel interesse om in een netwerkverband deze overstijgende maatschappelijke vraag aan te pakken. In elke regio speelt het probleem net anders, en zijn er andere partijen die het voortouw nemen, en zo ontstaan sterk uiteenlopende netwerken. De programma's zijn overtuwend dus er zal selectie moeten plaatsvinden. Welke programma's en netwerken krijgen financiering en welke niet? Dat betekent dat iemand moet bepalen wat een goede aanpak is en het is logisch dat die selectie plaatsvindt op het niveau waar het geld vandaan komt, in dit geval de Rijksoverheid en de provincie. Dan lijkt het alleen wel of het Rijk en de provincie de regio 'sturen': wie betaalt bepaalt, is het gevoel althans. Bovendien is de essentie van de regionale aanpakken dat ze van onderop komen en er geen uniform beoordelingskader voor op te stellen is. Het is maatwerk. Ingewikkeld is ook dat in de wereld van bodemdaling iedereen die deskundig is óók betrokken blijkt bij één of meer regionale aanpakken. Hoe kan beoordeling dan onafhankelijk plaatsvinden? In de regio ontstaat ongemak als partijen zien welke voorwaarden er door het Rijk aan de financiering en de verantwoording worden gesteld. Ze voorzien dat het in de praktijk van de aanpak straks vast allemaal anders zal gaan lopen en dat ze dan in de knel komen met de strikte prestatie-indicatoren die als voorwaarde voor financiering worden benoemd. Ook beseffen ze dat de financiering straks naar allerlei partijen gaat stromen,

44 Bijzonder hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en co-decaan NSOB.

waardoor het heel lastig is om precies te maken wie precies welk geld voor welke individuele prestatie heeft gekregen; terwijl dat wel is wat de aanvraag suggereert en wat straks in de financiële verantwoording een kernvraag zal zijn. De gemeenten worden steeds zenuwachtiger. Om financiering voor hun regionale netwerkaanpak te krijgen moeten ze hun project stroomlijnen en netjes presenteren volgens het kader van de aanvraag. Maar ze voorzien al wel dat ze hier later veel 'gedoe' mee zullen krijgen. Ondertussen, alsof het nog niet ingewikkeld genoeg is, beginnen de gemeenteraden zich te roeren. Ze willen weten wat hun wethouders in de netwerken die met bodemdaling bezig zijn aan het doen zijn, wanneer de projecten beginnen en welk deel van de financiële middelen 'hun kant' op komt. Ze maken zich ook zorgen over de risico's die de gemeente loopt. Wat als andere partijen niet leveren?

Het voorgaande is een hypothetisch voorbeeld. De werkelijke praktijk van de regionale aanpak van bodemdaling is nog veel ingewikkelder. De essentie van het voorbeeld is echter wel reëel én actueel. Voor steeds meer maatschappelijke opgaven wordt 'de regio' benoemd als het niveau waarop de aanpak moet worden ontwikkeld. Of benoemt de regio zichzelf als oplossend niveau, zonder aanwijzing, maar 'gewoon' omdat regionale partijen elkaar opzoeken en samen netwerken rond maatschappelijke vragen vormen. Partijen zoeken elkaar op, niet langs de lijnen van taken en bevoegdheden, maar vanuit wat ze kunnen bijdragen. Wie iets toe te voegen heeft sluit zich aan, wie geen rol voor zichzelf ziet stapt er even uit. Zo ontstaat in praktijk wat in de literatuur *public value pragmatism* wordt genoemd: op pragmatische wijze publieke waarde toevoegen voor maatschappelijke vraagstukken, waarbij de kaders, taken, bevoegdheden en andere mogelijkheden praktisch rond het probleem worden georganiseerd. Deze pragmatische benadering leidt tot de nodige praktische successen: het lukt om acute en vaak klemmende problemen in ieder geval aan te pakken en stappen te maken. Tegelijkertijd roept de nadruk op pragmatiek wel onderliggende principiële problemen op. Eén van de redenen waarom het pragmatisch lukt, is omdat bepaalde meer principiële kernwaarden van goed bestuur, zoals de rechtmatige en doelmatige toedeling en besteding van middelen, 'slim' worden ingevuld. Ze moeten de pragmatiek van de aanpak niet in de weg staan. Controle, verantwoording en transparantie moeten het werk niet in de weg staan. Hoewel er veel voor deze manier van werken is te zeggen is het ook belangrijk om te reflecteren op de meer principiële kwesties. In deze bijdrage doe ik dat door eerst scherper te stellen wat het pragmatisch werken aan publieke waarde inhoudt en welke spanningen en dilemma's er bij optreden.

2 Voorbij public value pragmatism

De kracht van het op deze pragmatische manier aanpakken van maatschappelijke vraagstukken is dat het de middelen van de overheid en van maatschappelijke partners in netwerken rondom de vraagstukken plooit. In plaats van strikt werken

vanuit voorgeprogrammeerde en afgegrendelde taken en kaders ontstaat een aanpak waarin de energie, middelen en mogelijkheden stromen op de manier die bij de kwestie past. Partijen doen wat nodig is, vanuit 'de bedoeling' (Hart, 2012), 'de opgave' (De Baas, 2018), 'de uitdaging' (Van der Steen & Van Buuren, 2017), of de maatschappelijke kwestie (Van der Steen et al, 2014). Steeds is het patroon daarbij hetzelfde: er is een maatschappelijke kwestie en daarvoor kan een heel breed scala aan partijen bijdragen aan de oplossing. Het arrangement is zo gebouwd dat partijen in het netwerk pragmatisch een bijdrage leveren. Ze doen wat nodig is, op de manier die daarvoor mogelijk is, zodat zij hun energie voor een opgave optimaal kunnen laten stromen (Schulz et al, 2017).

Hier ontstaat ook meteen het probleem van pragmatisch werken. In de concrete aanpak van een maatschappelijk vraagstuk staat de praktische wijsheid en lenigheid vaak voorop. Daar geldt het vermogen om er ter plekke het beste van te maken en publieke waarde te vergroten. Tegelijkertijd is er een wereld van financiële verhoudingen en financiële arrangementen, waarin randen, kaders en taken centraal staan. Die werelden ontmoeten elkaar bij het werken in regionale samenwerkingen voortdurend. De wereld van financiële verhoudingen loopt niet synchroon met de praktijk van het werken in netwerken, bestuurlijke lenigheid en de praktische kunde om tegenstrijdige waarde in de praktijk 'te verbinden' (Scherpenisse & Van der Steen, 2018; Den Ouden & Van den Brink 2016). Het voorbeeld van regionale arrangementen voor de aanpak van bodemdaling laten die frictie zien. Terwijl er praktische en bestuurlijke lenigheid is om de verhoudingen rondom een concreet maatschappelijke vraagstuk vloeibaar te maken, zijn er net zo goed financiële verhoudingen en kaders, die gestold en massief zijn; waarin het niet gaat om de stroom, maar eerder om bedding, dammen, wallen en stuwen.

Dit is een spanning die in alle regionale samenwerkingen herkenbaar is. Of het nu gaat om regionale energiestrategieën, om het interbestuurlijke programma met bijvoorbeeld pogingen om 'Nederland Schuldenvrij' te maken, om regio-deals of City-deals. Steeds is het de vraag of het praktische vermogen om rondom vraagstukken te organiseren (*organize government around problems*, Karré et al, 2013) te volgen is vanuit de wereld van financiële en juridische kaders, en te vertalen is in passende financiële verhoudingen. Dat geldt voor de toedeling van middelen, maar ook voor de verantwoording en controle daarvan. Niet voor niks benoemen we in het voorbeeld van de aanpak van bodemdaling de praktische problemen bij het toedelen van middelen aan programma's en de kwestie van verantwoording en controle die hoewel het programma nog moet beginnen bij de betrokkenen nu al boven de markt hangt. Uit eerdere ervaringen snappen betrokkenen 'in de regio' wat er straks in de rapporten van de accountants en de rekenkamer wordt opgenomen over de rechtmatige en doelmatige besteding van 'hun' middelen. Ze beseffen terdege dat het pragmatische van vandaag kan leiden tot principiële bezwaren morgen.

Zo is de vraag hoe regionale aanpakken adequaat en tijdig van financiële middelen worden voorzien deels een pragmatisch-technische opgave, maar ook een principieel-democratische en rechtstatelijke vraag. Rechtstatelijk, omdat bijvoorbeeld het gunnen van schaarse financiële middelen aan consortia direct raakt aan de rechtszekerheid en rechtsbescherming van partijen. Hier is het praktische probleem vooral dat het lastig is om een goede objectieve maat te vinden voor de gunning: waar zijn bijvoorbeeld de onafhankelijke, niet al ergens in betrokken deskundigen over bodemdaling te vinden; en hoe ziet een format voor de beoordeling van zeer gedifferentieerd maatwerk er uit? Dat zijn praktische en urgente vragen, die om beantwoording vragen omdat de partijen buiten ‘door’ willen met hun regionale aanpak. Maar het onderliggende rechtstatelijke probleem is of het nog wel eerlijk, zorgvuldig en geborgd gebeurt. Wie beschermt de positie van consortia die niets krijgen, of van partijen die niet in een consortium zitten, of daar buiten gehouden worden. Dat zijn praktische kwesties, maar ook principiële problemen van het werken in regionale netwerken. Evenzeer principieel is de democratische vraag, die in dit voorbeeld opkomt in de vorm van de vraag van enkele gemeenteraden naar de democratische controle op het goede werk dat hun wethouder namens hen doet. Hoe weten raadsleden wat er met het geld van hun gemeente gebeurt en waar wordt de besteding van de schaarse overheidsmiddelen in netwerken gepolitiseerd? Nu vrezen zij terecht voor een verplaatsing van de politiek naar onheldere, ondoorzichtige netwerkverbanden. Waarin misschien best goede dingen gebeuren, maar waar wel altijd onhelder is wie niet precies wat doet, wat krijgt en welk risico loopt. Dat zijn precies de politieke kernvragen van elk raadslid en elke gemeenteraad.

De bovenstaande thema’s zijn niet nieuw. Sterker nog, ze zijn er al jaren en er is in de praktijk veel ervaring opgedaan met het in concrete situaties omgaan met deze problemen. Dat gebeurde onder het motto van een strategie van *leren door doen* (Van der Steen, 2014). De idee daarbij is dat de principiële bezwaren de pragmatische aanpak van maatschappelijke problemen niet in de weg moeten staan. Via maatwerk, uitzonderingen en situationele constructies kunnen lokale werkzame oplossingen voor principiële problemen gevonden worden. Liever eerst pragmatisch het probleem aanpakken en dan pas de principiële vragen beantwoorden. Of meer populair uitgedrukt, ‘liever achteraf sorry zeggen dan vooraf toestemming vragen.’ Dat is een strategie om ‘gewoon’ te starten en niet te blijven hangen in waarschijnlijk eindeloze discussies over de principes. Daarvoor is er te veel urgentie, zo is de gedachte (Van der Steen et al, 2018). Maar de strategie van *leren door doen* kent ook een inhoudelijk argument, namelijk de idee dat complexe arrangementen pas écht goed te kennen zijn door er mee te werken (Van der Steen, 2014). Wat de échte problemen rond financiering, rechtmatigheid, controle, verantwoording en politieke legitimatie zijn is niet vooraf te inventariseren: het probleem wordt pas helder als je in netwerken aan de slag gaat. Leren kan in dat opzicht alleen door te doen. Door actie ontstaat zicht op de werkelijke problemen én op de werkelijke oplossingsrichtingen daarvoor. Of, in de woorden van Weick

(2001), *leap before you look*. Door de sprong te wagen zie je daarna pas goed wat het werkelijke gevolg en het principiële probleem is. Doen maakt denken mogelijk.

Zo is er de afgelopen periode veel aandacht geweest voor het ‘gewoon’ op pragmatische wijze aanpakken van problemen op de schaal waarop ze zich het meest manifesteren (Van Buuren, 2017). Zonder al te veel oog voor de kaders en grenzen die daar gelden, want die moeten de praktijk niet in de weg staan. De gestolde kaders voor financiering zijn daarvoor tijdelijk buiten de orde geplaatst, door de aanpak te *framen* als ‘experiment’, ‘pilot’ of regelluwe zone. Onder het label van organiseren rondom problemen en ‘opgave gericht werken’ (De Baas, 2018; Teisman et al, 2018; Van der Steen et al, 2018) wordt inmiddels in tal van regionale arrangementen in dergelijke fluide netwerken gewerkt volgens de principes van slim pragmatisme. Er gaat veel geld in dergelijke samenwerkingsverbanden om, met allerlei vragen rond de wijze waarop geld toegedeeld wordt, de constructies waarin dat gebeurt, de controle en verantwoording die er op plaats vindt en de manier waarop de meerwaarde kan worden vastgesteld. Daarom is het tijd om meer systematisch te reflecteren op hoe temidden van de pragmatiek van sturen in regionale netwerken de meer principiële kwesties van rechtmatigheid, doelmatigheid en de democratische borging van financiering vorm kan krijgen.

We doen dat in drie stappen. Eerst zetten we een *stap terug*, en analyseren we hoe het werken met regionale akkoorden is te duiden vanuit verschillende perspectieven op overheidssturing. Vervolgens doen we een *stap opzij* en bekijken we hoe regionale akkoorden en de financiële verhoudingen er bezien vanuit het zijlicht van de verschillende perspectieven op overheidssturing uitzien, waar ze op draaien, wat ze bijeenhoudt en hoe controle en verantwoording plaatsvindt. Hierna doen we voorstellen voor een *stap vooruit*: welke ontwerp vragen kunnen we stellen om meer gericht en expliciet te werk te gaan bij het (her-)ontwerpen van regionale akkoorden.

3 Een stap terug: vier perspectieven op overheidssturing

Het sturen met bestuursakkoorden vindt in alle domeinen van het overheidsbestuur plaats. Blijkbaar is het een manier van werken die volgens bestuurders past bij de aard van de opgaven van deze tijd. Eenzelfde sentiment zien we aan de kant van maatschappelijke partijen, die met een zekere voortvarendheid ‘meedoen’ in het werken met akkoorden. Als we een stap terugzetten en kijken naar verschillende perspectieven op overheidssturing, dan is het werken met akkoorden op een specifieke manier te duiden. Het gaat om de volgende vier perspectieven, die we hierna elk kort zullen bespreken: de *rechtmatige overheid* (*public administration*), de *presterende overheid* (*new public management*), de *samenwerkende overheid* (*network governance*) en de *responsieve overheid* (*societal resilience*). De perspectieven op overheidssturing zijn accenten in sturing die elk meer of minder nadruk kunnen krijgen.

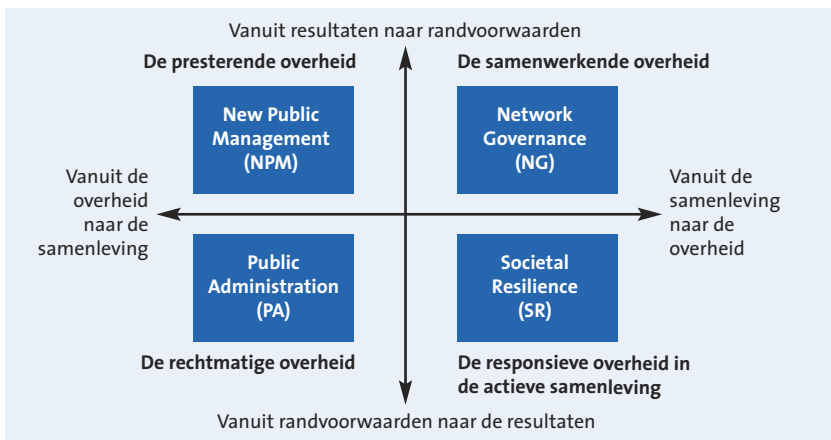
- *De rechtmatige overheid: Traditional Public Administration*
 Volgens de klassieke Public Administration-benadering is overheidssturing primair een zaak van toedelen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Overheidssturing gaat primair om het borgen van rechtsbescherming, rechtszekerheid en zorgvuldigheid, als kaders van waaruit vervolgens beleidsrealisatie invulling krijgt. Zolang het goed en zorgvuldig geregeld is, is het goed. Sturing wordt gekarakteriseerd door een sterk juridisch oriëntatie. Politieke ambities worden vertaald in wetten, regels, procedures, normen en de inzet van middelen, die vervolgens zorgen voor de bedoelde maatschappelijk effecten. Interne procedures, regels en protocollen dragen er zorg voor dat de neutraliteit van de bureaucratie verankerd is. Recht en regelgeving garanderen de bescherming van de burger tegen de overheid. Transparantie van overheidshandelen is bedoeld voor democratische controle en het waarborgen van de rechtszekerheid. Politieke verantwoording heeft vooral betrekking op de vraag of regels en procedures voldoende zijn nageleefd bij het nastreven van de vastgelegde doelen en of middelen rechtmatig besteed zijn.
- *De presterende overheid: New Public Management*
 Het tweede bestuurskundige paradigma is de Public Management-benadering. Vanuit dit perspectief gezien gaat het bij overheidssturing om het efficiënt en effectief uitvoeren van publieke taken. Het gaat om het leveren van output, om het bereiken van resultaten. Daarmee worden prestaties en de daarop ingerichte operationele werkprocessen de basis van de organisatie. Uiteraard gaat het ook nog steeds om legitieme vertegenwoordiging en zorgvuldige afwegingen, maar de nadruk komt op het bereiken en meten van outputs te liggen. De nadruk in dit perspectief ligt – in vergelijking tot het Public Administration perspectief – op prestatietargets, deregulering, efficiencyverhoging, samenwerking met private partijen en ruimte geven aan de markt. Wettelijke kaders, regels en normen hebben waarde, maar eerst en vooral als middelen om de bedoelde efficiënte productie van de bedoelde publieke waarde op gang te brengen. De belangrijkste vraag voor regelgeving en normenkaders is of ze ‘werken’, in die zin dat ze bijdragen aan het resultaat. De organisatie van de overheid kenmerkt zich dan door een oriëntatie op afspraken over prestaties. Invulling geven aan sturing gaat dan om het maken van goede afspraken over inzet (input) en het in ruil daarvoor te verwachten resultaat (output).
- *De samenwerkende overheid: Network Governance*
 Het derde bestuurskundig paradigma van Network Governance werkt vanuit het perspectief van een samenwerkende overheid, die voor het bereiken van doelen ‘naar buiten’ gaat. Om de bedoelde resultaten te realiseren zoekt de overheid aansluiting bij de wensen en initiatieven van anderen. Dat is deels een pragmatische keuze, omdat een belangrijk deel van de doelen van de overheid niet zonder vergaande interactie met maatschappelijke partijen kan worden bereikt. Het is ook een principiële keuze, vanuit het geloof dat samenwerking met anderen leidt tot

beter werkzame oplossingen. De overheid geeft vanuit dit perspectief gezien samen met anderen in netwerken invulling aan publieke belangen. Het gaat nog steeds vooral om resultaten, maar die worden het best bereikt in netwerken. De organisatie van de overheid kenmerkt zich zo gezien door verbondenheid en verwevenheid met het omliggende netwerk. In dit perspectief gaat het om netwerksturing, waarbij het strak managen van de interne beleidsvorming en de eigen uitvoering centraal staan. Belangrijker is het aangaan en beheren van interacties tussen partijen. Publieke doelen worden gerealiseerd in arrangementen waarin naast de overheid ook anderen participeren. Sturing heeft dan als vanzelfsprekend een samenwerkende vorm.

- De responsieve overheid: Societal Resilience*

Het societal resilience-paradigma – maatschappelijke veerkracht - heeft betrekking op de ontwikkeling dat er in de samenleving allerlei initiatieven zijn die zelf publieke waarde realiseren. Het creëren van maatschappelijke waarde is vanuit dit perspectief gezien een zaak van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zelf. De organisatie van de overheid kenmerkt zich door een responsieve rol ten aanzien van initiatieven die er 'buiten' zijn en waarvan de overheid het idee heeft dat ze kunnen bijdragen aan de eigen doelen. Burgers, bedrijven, of maatschappelijke organisaties ontplooiën initiatieven waarin ze publieke waarde realiseren; niet op uitnodiging van de overheid, maar uit eigen beweging. Ze zijn niet de uitvoerders van overheidsbeleid, maar ondernemen uit eigen beweging activiteiten die deels samenvallen met doelen die de overheid nastreeft. Bestuurskracht is dan niet wat de overheid zelf doet, maar wat er in de maatschappij gebeurt. Sturing vanuit dit perspectief is het vermogen tot het productief verhouden tot wat er in de samenleving al gebeurt en daarnaast het scheppen van condities waaronder de 'kans op' maatschappelijke veerkracht toeneemt.

Vier perspectieven op overheidssturing



Bron: Van der Steen et al, 2014

4 Een stap opzij: financiering van regionale bestuursakkoorden vanuit vier perspectieven bezien

Regionale akkoorden voor maatschappelijke opgaven beperken zich niet tot één perspectief. Het akkoord is niet vanzelfsprekend een uitdrukking van 'rechtsboven' van een netwerkende overheid, die in horizontale verhoudingen met anderen een resultaat realiseert. Bestuursakkoorden kunnen vanuit elk van de perspectieven worden 'toegepast' als werkvorm om een publieke waarde te realiseren. De invulling verschilt echter sterk en de verbindende mechanismen zijn anders.

Vanuit het perspectief van *public administration* bezien is een regionaal akkoord eerst en vooral een juridische afspraak tussen bevoegde gezagen of anderszins vertegenwoordigende organen. Het bestuursakkoord is goed wanneer de principes van dit perspectief goed geborgd zijn, dus wanneer er sprake is van heldere politieke controle, de afspraken transparant zijn, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid geborgd zijn en de procedure zorgvuldig is verlopen. Zo moet bijvoorbeeld helder zijn wat de status van de afspraken is en wat de precieze status van de betrokkenheid van de partijen is. Een arrangement voor de financiering van een regionaal akkoord is goed als deze de juridische toets doorstaat. Belangrijk is niet of het voor de partijen prettig werkt, maar of het helder is en klopt. Daarnaast moet helder zijn op welk moment er op welke plaats politieke besluitvorming, politieke sturing en verantwoording plaatsvindt. De financiering van een regionaal akkoord is vanuit dit perspectief gezien goed als het expliciet oog heeft voor de democratische controle en als de juridische en bestuurlijke status ervan helder is.

Vanuit het zijlicht van het perspectief van *new public management* is een regionaal akkoord bovenal een prestatieafspraken, waarin partijen voor een bepaalde financiële inzet moet komen tot een afgesproken prestatie. Het akkoord is hier een transactie, waarbij de één betaalt en de ander 'levert'. Als bijvoorbeeld het Rijk voor de financiering zorgt dan moet helder en controleerbaar zijn of de regionale partijen ook opleveren wat is afgesproken; dat wil zeggen, partijen moeten doen wat in het akkoord is benoemd – in de letterlijke zin. Wat is de omschreven prestatie en is die op het afgesproken moment geleverd. Deze relatie is sterk gemodelleerd op de principaal-agent relatie. De ene overheid stelt als principaal middelen ter beschikking (dat kan in principe elke bestuurslaag zijn) en partijen in het veld moeten leveren (inclusief andere overheden). Het akkoord heeft hierin de status van een 'opdracht' die aan anderen in het veld wordt verleend en waarvoor in een contract de voorwaarden en 'deliverables' zijn overeengekomen. Vervolgens gaan de 'agenten' in het veld aan het werk en kan de principaal via controle-instrumenten en verantwoordingsmechanismen nagaan of de prestaties daadwerkelijk geleverd zijn. Veel publiek-private-samenwerkingen hebben dit karakter, hoewel het begrip 'samenwerking' iets anders doet vermoeden. Het gaat in de praktijk vaak om een contractueel nauwgezet vastgelegde verplichting van private partijen om de door de publieke partner gevraagde prestaties te realiseren: bijvoorbeeld de ontwikkeling van een gebied of de herinrichting van een terrein. Een ak-

koord is vanuit dit perspectief ‘goed’ als de principaal in de relatie in staat is om te voorzien of de agenten leveren. Controle is primair gericht op doelmatige besteding. Rechtvaardigt de geleverde prestatie het voldoen (of het terugvorderen) van de afgesproken middelen door de principaal? Als agenten onvoldoende kunnen aantonen dat zij de afgesproken effecten hebben gerealiseerd, dan is het vanuit dit perspectief logisch dat de principaal daar een sanctie aan koppelt. Bijvoorbeeld door het intrekken of terugvorderen van de financiering. Denk aan het voorbeeld van de bodemdaling: als partijen niet kunnen laten zien hoe geld heeft geleid tot de afgesproken resultaten, bijvoorbeeld omdat het een collectieve prestatie is geweest die niet precies te meten is in concrete indicatoren, dan heeft de financier alle recht om geld terug te vorderen.

Vanuit het perspectief van *networked governance* zijn regionale akkoorden eerst en vooral afspraken tussen nevensgeschikte partijen. Partijen maken afspraken om een concrete opgave aan te pakken, werken dus vanuit een concreet doel, maar doen dat vanuit een positie van gelijkwaardigheid. Daarin spelen financiële middelen altijd een rol, maar die drukken geen hiërarchische relatie uit: de verstrekker van middelen staat niet boven de ontvangers ervan. Middelen zijn hier simpelweg ‘een bijdrage’ aan de samenwerking, zoals alle andere bijdragen. Als financiering met geld van het Rijk plaatsvindt, dan betekent dat niet dat het Rijk de regio aanstuurt. De regio is geen aannemer van de financier, maar een gelijkwaardige partner in welke overeenkomst dan ook. Voor het Rijk is de financiering meer het stukje van de puzzel dat de ministeries in de regionale samenwerking inleggen; het Rijk staat wat dat betreft ‘in de regio’. Ze staan er niet boven en kopen in, maar betalen mee als hun aandeel in de samenwerking. Die verandering in verhouding is essentieel, maar is tegelijkertijd heel subtiel. Ook omdat het concrete vehikel waarin financiële middelen naar de samenwerking lopen wel gemodelleerd is op de subsidie en/of het prestatiecontract. Dat is ook waar de partijen in het voorbeeld van de bodemdaling bang voor zijn: de financierende partijen zijn gelijkwaardige partners in een samenwerking, maar als partijen niet oppassen ontstaat via de lijn van financiering in dit geval onbedoeld een hiërarchische relatie.

Vanuit het perspectief van *maatschappelijke veerkracht* gaat het ook bij regionale akkoorden voor concrete maatschappelijke opgaven om de inzet uit eigen beweging van allerlei regionale partijen. Ze zetten zich voor een opgave in, zoeken elkaar op, sluiten een alliantie en creëren zo hun eigen netwerk. Vanuit het perspectief van maatschappelijke veerkracht is die gedeelde eigen motivatie de drijvende kracht achter de samenwerking: partijen doen het omdat ze het zelf willen en op hun eigen manier. Als het even kan ook met eigen middelen, ze wenden zich niet primair tot de overheid om met middelen ‘over de brug te komen’. Tegelijkertijd zijn er ook hier allerlei financiële relaties. In eerste instantie tussen de partijen onderling, omdat zij vaak zelf geld in een gedeelde ‘pot’ storten, bijvoorbeeld voor de financiering van bepaalde projecten of het optuigen van een ‘projectbureau’. Maar vaak ook zoeken partijen financiering vanuit andere bestuur-

slagen, bijvoorbeeld in het geval van een regionale opgave vanuit het Rijk, de provincie en Europa. Daarvoor worden afspraken gemaakt en er wordt ook vaak een akkoord getekend. Maar dat akkoord bekrachtigt en verbindt eerst en vooral de energie vanuit de samenleving met die van de overheid. Het is een symbolische verbinding, die daarmee overigens buitengewoon betekenisvol is. Maar het is voor de betrokkenen géén contract. De essentie is dat het ‘gebeurt’, niet zozeer dat het afgesproken is: als het zonder afspraak gebeurt dan is het goed. En vaak zal de afspraak een bekrachtiging zijn van wat er al gebeurt, met de partijen die het doen, op de manier zoals die partijen vinden dat het goed en productief is. De waarde van het akkoord is niet alleen te herkennen in de vraag of de afgesproken prestaties worden geleverd. Ook als het niet is afgesproken kan een prestatie van grote waarde zijn. En ook partijen die geen formele organisatie zijn, of die geen formeel commitment aangaan, kunnen onderdeel zijn van de oplossing en bijdragen aan de opbrengsten. Net zoals het goed mogelijk is dat partijen die eerst geen deel van de afspraak waren er op een ander moment wel deel van kunnen zijn – als ze kunnen en willen bijdragen. Andersom is het vanuit dit perspectief ook logisch dat partijen die tijdelijk weinig in te brengen hebben even wat minder of helemaal niet meedoen. Dat geldt ook voor de overheid zelf: in- en uit bewegen zijn niet vreemd, maar horen erbij. Wie toe te voegen heeft doet mee, wie dat niet kan of wil voegt uit (Teisman et al, 2018).

5 Een stap vooruit: ontwerp vragen voor arrangementen voor akkoorden

- *Explicitering: welk akkoord is dit?*

Vanuit perspectieven op overheidssturing zijn verschillende archetypen van regionale akkoorden te benoemen. Toch is dat niet de bedoeling van het onderscheiden van de verschillende vormen. Het idee is niet dat dit vormen zijn die ‘in de wereld’ precies terug te vinden zijn. Het zal eerder gaan om accenten die in bestaande akkoorden terug te zien zijn. De perspectieven bieden taal om dergelijke accenten voorbij het gebruik van het woord ‘bestuursakkoord’ te expliciteren. Zo is de discussie over het akkoord voor bodemdaling ook te begrijpen: partijen proberen een regionaal akkoord te bouwen dat gericht is op een horizontale relatie van partijen, waarbij iedereen een deel bijdraagt. De partijen die voor de financiering zorgen doen dat echter op een manier die de anderen, zo vermoeden ze althans, in de richting van een prestatiecontract duwen. Niet omdat het van anderen zo moet, maar omdat het nu eenmaal zo gaat, of omdat het vanuit de financiële systematiek en de verantwoording nu eenmaal zo hoort.

Zo zijn er in regionale bestuursakkoorden altijd accenten te herkennen en kunnen die accenten in het ontwerp ook veel meer bewust gelegd worden. Een eerste stap vooruit voor het sturen met regionale akkoorden en de organisatie van financiële verhoudingen daarin is *explicitering* van de manier waarop betrokkenen akkoorden bezien. De perspectieven of ‘kwadranten’ bieden taal waarmee betrokkenen

duidelijk kunnen maken wat ze in een akkoord zien. Zo kunnen ze de inherente ambiguïteit van bestuursakkoorden verhelderen. Dat helpt in de omgang met eenmaal bestaande akkoorden, bijvoorbeeld om conflicten rond al dan niet 'geleverde' prestaties te verhelderen. Het helpt ook bij het meer gericht ontwerpen en inrichten van akkoorden, waarbij de perspectieven kunnen helpen bij het vooraf expliciteren van de beelden en verwachtingen die betrokkenen van een akkoord hebben: welk akkoord is dit, volgens jou, en hebben we daarbij hetzelfde beeld?

- *Ontwerp: van retorische vragen naar gericht ontwerp*
 Een tweede stap vooruit is de verbinding van bestuursakkoorden met de kernwaarden van goed bestuur, zoals benoemd in de 'linker' kwadranten. Tot nu toe is dit vooral gebeurd door pragmatisch aan de slag te gaan en rechtmatigheid, doelmatigheid, verantwoording en democratische controle onder te brengen in uitzonderingsregimes. Dat maakt het in ieder geval tijdelijk mogelijk om niet al te precies te zijn over rechtmatigheid, doelmatigheid en democratische controle. Maar nu we het volume aan regionale akkoorden drastisch zien toenemen en de belangen, risico's en politieke gevolgen opstapelen is het tijd om principieel pragmatisch te worden: door gericht in het ontwerp mee te nemen om de kernwaarden van goed bestuur in dit akkoord goed geborgd kunnen worden, welke instrumenten daarbij helpen en om daar het leren door doen op te richten. Bijvoorbeeld door, in het geval van de mensen die worstelen met bodemdaling, in het ontwerp mee te nemen op welke indicatoren de verantwoording over de financiële middelen uit de subsidie van het Rijk straks wel plaats kan vinden. Wat zijn de criteria waarop verantwoording plaats kan vinden, die én recht doen aan de werkelijke en in netwerken geleverde inspanning, én die recht doen aan de waarde van deugdelijke controle en verantwoording? Zo kunnen partijen steeds op zoek naar de balans tussen het systematisch invullen van de kernwaarden van goed bestuur én het werken volgens de principes van netwerken in akkoorden: pragmatisch aan de slag, om de principes van goede financiële verhoudingen ook in de groeiende wereld van sturen met regionale akkoorden nu écht te borgen.

VERWIJZINGEN

- Baas, J.H. de (2018), *Voorbij de eeuw van bureaucratie*, Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Hart, W. (2012). *Verdraaide organisaties*. Deventer: Kluwer
- P.M., M. van der Steen & M.J.W. van Twist (2013): Joined-Up Government in The Netherlands: Experiences with Program Ministries, *International Journal of Public Administration*, 36:1, 63-73
- Ouden, W. den & J.E. Van den Brink (2016), De subsidie nieuwe stijl: publiek geld verplicht?, *Nederlands Juristenblad*, 39(91), 2889-2897
- Scherpenisse, J. & M. Van der Steen (2018), *Gepast geregeld: tijdig financieren in netwerken*, Den Haag: NSOB.
- Schulz, M., I. den Heijer, J.H. de Baas, M. van der Steen (2017). *Sturen en stromen: overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt*, Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, M. Hajer, J. Scherpenisse, O.J. van Gerven & S. Kruitwagen (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.

- Steen, M. van der, G. Teisman, J. Van Popering-Verkerk, P. Ophof, A. van Buuren, A. Molenveld (2018). *Werkende samenwerking: handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt*, Den Haag: VNG.
- Steen, M. van der & A. Van Buuren (2017). *Doe maar gewoon: aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse & M. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB.
- Teisman, G., M. van der Steen, A. Frankowski & B. Van Vulpen, (2018). *Effectief sturen met multi-level governance: snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: NSOB.
- Weick, K.E., *Making sense of the organization*, Blackwell, Oxford 2001.

Budgettoedeling voor centrumgemeenten in gemeentefonds en de casus ‘beschermd wonen’

drs. B. (Bruno) Steiner⁴⁵

1 Inleiding

Dit essay gaat over de twee wijzen van budgettoedeling aan centrumgemeenten in het gemeentefonds, namelijk de ‘centrumgemeenteconstructie’ en de verdeelmaatstaven ‘klantenpotentieel’. Wat betekenen die twee methoden voor de voorzieningen en wat voor de positie van centrumgemeenten in hun regio?

Eerst gaan we na hoe het begrip centrumfunctie in het verdeelmodel van het gemeentefonds is ondergebracht, dat wil zeggen, hoe de bekostiging van centrumvoorzieningen via het gemeentefonds is geregeld. Daarbij stellen we drie vragen. Welke invloed heeft de bekostigingswijze a) op de voorzieningen, b) op de positie van de centrumgemeente in de bestuurlijke regio en c) op de positie van de centrumgemeente in de samenleving. Ook bezien we of en hoe de antwoorden op deze vragen van toepassing zijn op de casus ‘voorzieningen beschermd wonen’. Dat blijkt bepaald een ingewikkelde kwestie te zijn.

We beginnen met de introductie van het begrip centrumfunctie en de casus beschermd wonen.

2 Centrumfunctie en beschermd wonen: definitie en relevantie

Centrumvoorzieningen zijn publieke voorzieningen die geografisch zijn geconcentreerd. Anders gezegd: ze komen niet overal voor maar slechts in bepaalde ‘centrale plaatsen’. Denk aan hoger onderwijs, ziekenhuizen, maatschappelijke opvang, beschermd wonen en schouwburgen. In dit stuk beperken we ons tot voorzieningen waarvoor de gemeenten verantwoordelijk zijn en laten hoger onderwijs, ziekenhuizen en dergelijke buiten beschouwing.

Een *centrumgemeente* is een gemeente waar we die centrale voorzieningen letterlijk vinden. In niet-centrumgemeenten treffen we ze niet aan. Uiteraard zijn er centrumgemeenten in soorten en maten. Groningen is de centrale stad in het noorden, maar ook Drachten, Hogeveen en Winschoten hebben een zekere centrumfunctie voor hun (kleinere) verzorgingsgebied.

Een en ander betekent dat er relaties zich tussen de centrumgemeente en haar omgeving. Inwoners uit de omgeving gaan naar het centrum om er de voorzieningen te gebruiken die hun eigen woongemeente hen niet biedt. Ook tussen de gemeenten zijn er bestuurlijke, organisatorische en/of financiële relaties.

45 Zelfstandig onderzoeker en adviseur Bruno Steiner Advies.

De beschermd-wonenvoorzieningen zijn bedoeld voor mensen met psychische of psychosociale problemen. Veelal wonen ze in daarvoor toegeruste instellingen en ontvangen diverse vormen van begeleiding. Er is in de laatste jaren een tendens die begeleiding te 'extramuraliseren', dat wil zeggen dat mensen zoveel mogelijk in de thuissituatie en niet in een instelling worden begeleid.

Tot 2015 werd 'beschermd wonen' vooral via de Algemene wet bijzondere ziektekosten (ABWZ) en de Geestelijke gezondheidszorg (Ggz) bekostigd, vanaf 2015 vooral via het gemeentefonds. Voor het onderwerp van dit essay is beschermd wonen relevant omdat de bekostiging ervan als het ware migreert langs de diverse bekostigingsvormen voor centrumvoorzieningen in het gemeentefonds. De voornemens zoals vervat in het rapport van de commissie-Dannenbergh zijn op te vatten als een migratie *voorbij* de bekostiging van centrumvoorzieningen. Dit rapport bepleit namelijk voor het verdelen van het budget voor beschermd wonen over *alle* gemeenten. Dat sluit aan op het feit dat alle gemeenten verantwoordelijkheid voor het bieden van beschermd wonen al hun burgers.⁴⁶

3 Bekostiging van centrumvoorzieningen via het gemeentefonds

3.1 Maatstaven klantenpotentieel in het gemeentefonds

Al in de eerste financiële-verhoudingswet van 1960 (Fvw1960) werd rekening gehouden met het feit dat een deel van de gemeenten een centrumfunctie vervult voor andere gemeenten. In het verdeelmodel uitte zich dat in een staffel met een bedrag per inwoner dat opliep met de (inwoner)grootte van de gemeente. In een wat andere vorm gebeurde dat ook in de Fvw1984. De Fvw1984 kende *woonruimteschijven*, van klein naar groot. De meeste schijven kenden een bedrag per woonruimte dat opliep met de (woonruimte)grootte van de gemeente. Het achterliggende idee was dat de centrumfunctie sterker werd naarmate de gemeente groter was.

In de Fvw van 1997 werd dit systeem verder verfijnd door de introductie van twee nieuwe verdeelmaatstaven *lokaal en regionaal klantenpotentieel*. Wat toen nieuw was, is dat deze maatstaven verschil maken tussen gemeenten die even groot zijn, maar zich in een verschillende geografische constellatie bevinden. Er zijn (rand)gemeenten in de buurt van grote gemeenten waarvoor die een centrumfunctie vervullen. En er zijn gemeenten die ongeveer even groot zijn als die randgemeenten maar die *zélf* de centrumgemeente zijn in hun regio met overwegend kleinere gemeenten. Neem Assen en Velsen. Beide hebben 68.000 inwoners. Hun *regionale klantenpotentiëlen* zijn echter 109.000 respectievelijke 52.000; bij Assen is het potentieel dus 60% groter dan het inwonertal, bij Velsen is het 30% kleiner.⁴⁷

46 'Van beschermd wonen naar een beschermd thuis - Advies Commissie Toekomst beschermd wonen', in opdracht van VNG, 11 november 2015.

47 De verschillen tussen hun lokale klantenpotentiëlen zijn veel kleiner, maar ook dat is bij Assen groter dan bij Velsen. Overigens wordt Assen op zijn beurt sterk 'overvleugeld' door de stad Groningen en enigszins door Leeuwarden.

De mate van centrumfunctie uit zich in de uiteenlopende verhouding tussen het klantenpotentieel en het aantal inwoners. Enkele gemeenten met een zeer sterke centrumfunctie hebben een regionaal klantenpotentieel dat méér dan tweemaal zo groot is als het inwonertal. Daar staan (vele) gemeenten tegenover bij wie die verhouding 0,2 is en minder.⁴⁸

In 1997 waren de klantenpotentiëlen vooral bedoeld om de kostenverschillen tussen gemeenten op het gebied van cultuur en recreatie in het verdeelmodel te verwerken.⁴⁹ Later is dat uitgebreid, óók door de klantenpotentiëlen te gebruiken als indicator voor (groot)stedelijke sociale en fysieke problemen. In 2019 wordt via de maatstaf lokaal klantenpotentieel €1.000 miljoen verdeeld en via de regionale evenknie €600 miljoen.

We richten ons nu op de drie gestelde vragen.

- *Hoe beïnvloedt de bekostigingswijze via 'klantenpotentiëlen' aard en omvang van de voorziening?*

~Deze invloed is betrekkelijk gering. Ten eerste omdat de uitkering uit het gemeentefonds in beginsel vrij besteedbaar is. Dat beginsel wordt weliswaar enigszins ingeperkt door sectorale wetten, maar op veel van de gebieden waarvoor de klantenpotentiëlen worden gebruikt (cultuur en recreatie) zijn die wettelijke bepalingen summier en globaal. Ten tweede is het klantenpotentieel een abstracte maatstaf: het wordt berekend met een globaal werkend theoretisch model. Er is daardoor geen relatie tussen de beide maatstaven en concrete voorzieningen zoals schouwburgen, sportaccommodaties en bibliotheken.

Dat betekent *niet* dat gemeenten volkomen de vrije hand hebben. Het lukraak bouwen van een theater wordt ook mét een hoge score op de klantenpotentiëlen een dure aangelegenheid als er in de gemeente geen maatschappelijke behoefte aan is. Omgekeerd is het sterk afbouwen of zelfs opheffen van een voorziening evenmin simpel.

Uiteraard moeten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen. Een subsidie van de ene dag op de andere dag beëindigen is er dus niet bij. Bovendien geven centrumvoorzieningen prestige, hebben ze klanten en leveren ze werkgelegenheid, zowel direct als indirect via het vestigingsklimaat. De aanhang onder de bevolking moge niet zo zichtbaar zijn als een voorziening er gewoon *is*, maar wordt des te manifester als een voorziening dreigt te *verdwijnen*. Dan herzien – bijvoorbeeld – voetbalfans massaal hun gewoonte om raadsvergaderingen niet te bezoeken.

Samenvattend is de invloed van de bekostigingswijze op de aard en de omvang van de voorzieningen klein deze worden vooral beïnvloed door de wisselwerking

48 Wat het model feitelijk doet is het omzetten van inwoner in (woon)gemeenten naar klantenpotentiëlen in gemeenten.

49 Alle gemeenten krijgen een identiek basisbedrag voor de maatstaf inwoners. Het verschil tussen het wel/enigszins/niet vervullen van een centrumfunctie wordt vervolgens via de klantenpotentiëlen bewerkstelligd.

tussen gemeentelijke beleid en het maatschappelijk krachtenveld. Daarmee is niet gezegd dat de maatstaven klantenpotentieel niet 'deden', zoals hierna zal blijken.

- *Hoe werkt de bekostigingswijze via 'klantenpotentiëlen' in op de positie van de centrumgemeente in de bestuurlijke regio?*

Aan de invoering in 1997 ging de nodige discussie in 'gemeenteland' vooraf. De verliezende gemeenten liepen er tegen te hoop, centrumgemeenten waren er blij mee. In de eerste jaren is de bestuurlijke relatie tussen randgemeenten en de centrale stad er misschien wat door belast. 'Denk maar niet dat wij nog een cent mee betalen aan die stadse fratsen van jullie!', zei de eerste groep. 'Nou, volgens ons deden jullie dat toch al niet!' repliceerde de tweede. Inmiddels is het bestaan van deze maatstaven een vanzelfsprekendheid. Zó zelfs dat een enkele keer gemor opklinkt in de raad van een centrumgemeente dat 'die lui uit de randgemeenten' wel profiteren maar niet meebetalen. Over het algemeen wordt het weer rustig als de raad hoort over de hoge score op de maatstaven klantenpotentieel van de eigen gemeente en de lage scores van de randgemeenten.

Wat betekent dit nu met de bestuurlijke verhoudingen binnen de regio? Ik vermoed niet veel. De bestuurlijke verhoudingen staan maar deels in het teken van wat er financieel gebeurt. Waren de bestuurlijke verhoudingen al slecht, dan zullen de er waarschijnlijk niet beter op zijn geworden, Waren ze goed, dan konden ze dat financiële zetje verdragen.

- *Wat doet de bekostigingswijze met de maatschappelijke positie van de centrumgemeente?* Bij het beantwoorden van deze vraag moeten we twee zaken onderscheiden: het effect van de invoering in 1997 en het eventuele latere effect.

Als we de maatschappelijke positie van de centrumgemeenten koppelen aan de voorzieningen die zij aan burgers binnen en buiten hun grenzen kunnen bieden, dan is deze waarschijnlijk verbeterd. De invoering van de maatstaven lokaal en regionaal klantenpotentieel heeft hun meer armslag gegeven om diverse voorzieningen te verstrekken. Welke dat precies waren werd in de lokale situatie bepaald. Vermoedelijk is niet alle extra budget gebruikt om nieuwe voorzieningen te realiseren of bestaande uit te breiden. Onze indruk is namelijk dat centrumgemeenten sinds de invoering in 1997 hun OZB-tarieven minder hebben verhoogd dan de randgemeenten, dat wil zeggen dat het extra geld ook is aangewend om de OZB-verschillen met de omgeving te verkleinen.⁵⁰ Ook dat is een verbetering van de maatschappelijke positie van de centrale steden. De trek van de middenklasse uit de grote stad had vele oorzaken, maar dat men in de stad aanzienlijk meer OZB betaalde dan in de randgemeenten, zal blijven wonen in de stad niet hebben gestimuleerd. Dat zulke voor burgers heel direct waarneembare verschillen in lokale

50 En omgekeerd: niet alle randgemeenten hebben hun lagere budget gecompenseerd door minder uit te geven, maar deels door hun lokale belastingen te verhogen.

lasten zijn verminderd heeft de maatschappelijke positie van de centrale steden waarschijnlijk goed gedaan.⁵¹

3.2 Centrumgemeenteconstructie in het gemeentefonds

Al enkele jaren vóór de decentralisaties van 2015 werd in het gemeentefonds gebruik gemaakt van deze constructie, namelijk bij de ‘decentralisatie-uitkering vrouwenopvang’ en de ‘decentralisatie-uitkering maatschappelijke opvang’. Hiermee werd jaarlijks €100 miljoen over 35 centrumgemeenten resp. € 400 miljoen over 43 centrumgemeenten verdeeld. Furore maakte deze vorm vanaf 2015 toen diezelfde 43 gemeenten € 1.400 miljoen voor beschermd wonen ontvingen, inmiddels opgelopen tot jaarlijks € 1.700 miljoen.⁵²

Deze manier van bekostiging heeft overeenkomsten en verschillen met die via de klantenpotentiëlen. De overeenkomst is dat ze beide deel uitmaken van het gemeentefonds en dus voor de gemeenten in beginsel vrij besteedbaar zijn. Daar hoort bij dat centrumgemeente over de besteding van de middelen verantwoording aflegt aan de eigen gemeenteraad. Niet aan het Rijk en niet aan de regio. De verschillen zijn echter aanzienlijk:

- Er is een directe relatie tussen het budget en de voorziening, een relatie die bij de klantenpotentiëlen maar heel losjes is. De centrumgemeenten krijgen budget omdat zij verantwoordelijk zijn voor de instandhouding van een beschermd-wonenvoorziening; gemeenten zonder die voorziening ontvangen het niet.⁵³ De zichtbaarheid van het budget maakt het bovendien makkelijker tot voorwerp van lobby van belanghebbenden.
- De omvang van de uitkering aan de centrumgemeenten is in beginsel gelijk aan de historische kosten van de voorziening vóór de decentralisatie naar de gemeenten. Slechts praktische beletselen om die kosten precies te achterhalen leiden tot afwijking van dat principe.
- Het beginsel van de vrije besteedbaarheid van het gemeentefonds wordt bij beschermd wonen sterk door sectorale wetgeving beperkt. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) verplicht de centrumgemeenten een beschermd-wonenvoorziening aan de inwoners van haar regio te leveren. Weliswaar zijn de bepalingen vrij globaal, maar van het helemaal niet leveren van zo een voorziening kan geen sprake zijn.

51 Het verminderen van de verschillen in OZB-opbrengsten tussen centrum- en randgemeenten heeft niet alleen met de invoering van de klantenpotentiëlen te maken, maar ook – en mogelijk nog meer – met de verevening van OZB-waarden die m.i.v. 1997 expliciet deel uitmaakt van de verdeling van het gemeentefonds.

52 Formeel wordt het geld voor beschermd wonen niet wordt verstrekt via een decentralisatie-uitkering maar via een integratie-uitkering. Bij een integratie-uitkering moet vooraf zijn bepaald hoe en met welk tempo deze in de algemene uitkering wordt geïntegreerd (vandaar de naam). Bij een decentralisatie-uitkering is zo een ‘ingroeipad’ niet nodig. De praktijk heeft laten zien dat de naam ‘decentralisatie-uitkering’ beter past bij de voorziening van beschermd wonen.

53 Het komt wel voor dat een deel van de voorziening niet in de centrumgemeente maar in een regiogemeente is gevestigd.

Deze verschillen kunnen worden begrepen uit de specifieke context waarin de ‘centrumgemeenteconstructie’ haar diensten moest bewijzen. Ten eerste betreft het een voorziening aan mensen die (eventueel tijdelijk) niet op eigen kracht zelfstandig kunnen wonen. Dat is een andere doelgroep dan degene die zich laaft aan culturele fijnzinnigheden of vertier zoekt in het aanschouwen van hoe afgetrainde atleten een bal in het doel van de tegenstander doen belanden. Het is dan ook begrijpelijk dat maatregelen zijn genomen om de zorgcontinuïteit voor het zittende cliëntenbestand van de beschermd- wonenvoorziening te waarborgen. Ten tweede en in het verlengde kregen de aanbieders een meerjarige budgetgarantie. In dit licht moet ook de budgettoedeling aan één gemeente per regio worden verstaan. Het is voor de instellingen eenvoudiger in financieel opzicht met één gemeente zaken te doen dan met drie (regio Emmen) tot achttien (regio Leeuwarden). Dit te meer omdat de centrumgemeenten al ervaring hadden met de enigszins verwante voorziening van de maatschappelijke opvang.

- *Hoe beïnvloedt de bekostiging via de centrumgemeenteconstructie de aard en omvang van de voorziening?*

In deze specifieke situatie had de bekostigingswijze een min of meer neutrale invloed. Van een herverdeling was geen sprake, de middelen behielden het label ‘beschermd wonen’ en – anders dan bij de andere onderdelen die werden gedecentraliseerd – werd er niet bezuinigd op het macrobudget. Met andere woorden, de uitwerking van de centrumgemeenteconstructie was gericht op (zorg)continuïteit.

- *Hoe werkt de bekostigingswijze in op de positie van de centrumgemeente in de bestuurlijke regio?*

Die is complexer geworden. Bij culturele en recreatieve voorzieningen hoeft de centrumgemeente zich niet al te veel gelegen te laten liggen aan de randgemeenten. Bij beschermd wonen ligt dat anders. De centrumgemeenten zijn verantwoordelijk voor het in stand houden van deze voorziening in precies omschreven regio’s en ontvangen een budget dat min of meer past bij de aanwezige, onder het vorige bestel historisch gegroeid. De centrumgemeente heeft financieel belang bij dat niet alleen zij zelf maar ook de regiogemeenten het beroep om beschermd wonen ongeveer laten aansluiten bij de budgettaire mogelijkheden dan wel voor een extra beroep ook de bijbehorende middelen vrij maken. Dat vereist afstemming en overleg oftewel regionale samenwerking. Als het daaraan ontbreekt zouden de regiogemeenten de financiële gevolgen van hun beleidskeuze onvoldoende in hun afwegingen kunnen betrekken of zou de centrumgemeente te veel naar zich kunnen ‘toerekenen’.

Om zulke risico’s weg te nemen zijn tussen centrum- en regiogemeenten uiteenlopende samenwerkingsovereenkomsten gesloten. (We laten hier in het midden of die samenwerking in de praktijk succesvol is.) Het feit dat zulke overeenkomsten al in de aanloop naar 2015 zijn gesloten illustreert dat betrokken gemeenten en instellingen zich van de risico’s bewust zijn. In de overeenkomsten

staan ook financiële afspraken, bijvoorbeeld dat een deel van het geld wordt afgezonderd voor die samenwerking of – een stap verder – dat geld wordt doorgesluisd naar de regiogemeenten voor hun preventieve en/of ambulante beleid.

Samenvattend: de bekostiging van een regionale taak via één gemeente terwijl alle gemeenten verantwoordelijk zijn voor het bieden van ‘beschermd wonen’ aan sommige van hun burgers, maakte de bestuurlijke verhoudingen ingewikkelder dan ze waren. Gemeenten hebben samenwerkingsovereenkomsten gesloten om een en ander in goede banen te leiden.

- *Wat doet de bekostigingswijze met de maatschappelijke positie van de centrumgemeente?* Aanvankelijk weinig tot niets. De voorzieningen waar het in dit geval over gaat waren er al. Gezien de ingelaste pauze (historische budgetten, overgangsrecht e.d.) blijven ze er voorlopig ook. Op de langere duur kan er wel wat veranderen, maar hoe? Dat is koffiedikkijken. Stel dat het op preventie en meer ambulante hulp gerichte beleid in de regio mislukt. Dan zou het beroep op de beschermd-wonenvoorziening stijgen en de uitstroom enkel binnen de centrale stad plaatsvinden. Steden zullen vaker dan nu een brandpunt worden van sociale problematiek. Maar of dit doemscenario ook werkelijkheid wordt?

4 Beschermd wonen 2.0 à la Dannenberg

We staan nu wat langer stil bij de mogelijke veranderingen in de sfeer van beschermd wonen.

In november 2015 verscheen het rapport Dannenberg.⁵⁴ Het voornaamste motto is: ‘ambulantisering’. De nu bestaande combinatie van zorg en wonen moet zoveel mogelijk worden losgelaten. Mensen die zorg nodig hebben moeten die zoveel mogelijk ambulant en in hun eigen woonomgeving ontvangen. Het tweede motto vloeit daaruit voort: geld naar alle gemeenten i.p.v. naar 43 centrumgemeenten. Het derde motto volgt uit de integratie in het algemene verdeelmodel van het gemeentefonds: een objectieve verdeling. Een verdeling op basis van objectieve kenmerken van de bevolking et cetera moet in de plaats komen van de kosten van een onder het vorige bestel gegroeid voorzieningenpatroon.

Het rapport ziet ook obstakels. Ten eerste kunnen bestaande voorzieningen niet zomaar worden afgebouwd, vandaar dat men een overgangstermijn van vijftien jaar voorstelt. Ten tweede is heel veel niet bekend, met name niet over de cliëntenpopulatie. Dat neemt niet weg dat de commissie voorstelde om vanaf 2017 koers te zetten op een verdeling van de middelen over alle gemeenten waarbij rekening wordt gehouden met een beperkte intramurale capaciteit op specifieke locaties. Die planning is inmiddels achterhaald. Een rapport van recenter datum – maart 2018 – is op het punt van informatie niet veel hoopgevender.⁵⁵ Nog

54 ‘Van beschermd wonen naar een beschermd thuis - Advies Commissie Toekomst beschermd wonen’, in opdracht van VNG, 11 november 2015.

55 ‘Objectief verdeelmodel Beschermd wonen, Maatschappelijke opvang en Begeleiding Wmo 2015 - Geïntegreerd model voor de verdeling van middelen naar gemeenten’, in opdracht van ministerie van BZK en VWS, 6 maart 2018.

steeds is er meer niet dan wel bekend.⁵⁶ Hoe verloopt de transformatie van ‘intramuraal’ naar ‘ambulant’? Hoe zal de verruiming van de Wet langdurige zorg uitwerken op de (gemeentelijke) cliëntenaantallen? Hoe werkt dit alles door in de kosten van gemeenten? Allemaal vragen waarop we momenteel slechts een vaag antwoord kunnen formuleren.

Twee lijnen zijn desalniettemin duidelijk:

- Er zal een omslag komen van intramurale zorg naar ambulante zorg
- Budget dat nu uitsluitend naar de centrumgemeenten gaat zal naar alle gemeenten gaan (waaronder de 43 centrumgemeenten zelf).

4.1 Kenmerken van bekostigingsmodel voor Beschermd wonen 2.0

Hoe de toekomstige verdeelmodellen er zullen uitzien weten we niet. Wel kunnen we iets zeggen over in dit verband relevante kenmerken hoe die zich verhouden tot de twee bestaande manieren om centrumvoorzieningen te bekostigen.

Eerst en vooral moet worden opgemerkt dat de ‘ambulantisering’ het begrip centrumfunctie aan belang laat inboeten. De crux van centrumfunctie is bepaalde voorzieningen geografisch dun zijn gezaaid - men moet ervoor ‘naar de stad’. De essentie van ‘ambulantisering’ is juist ‘hulp aan huis of om de hoek’. Voegt men daarbij dat elke gemeente de eerstverantwoordelijke voor zorg aan de eigen inwoners, dan moet het verdeelmodel vooral aansluiten bij gemeentelijke bevolkingskenmerken en dat is iets anders dan het gemeentekenmerk ‘centrumfunctie’. Dit zal alle gemeenten meer vrijheid geven de zorg in te kopen die ze het best bij de behoeften van hun burgers vinden passen. Dat kan een andere aanbieder zijn dan die traditiegetrouw met de fysieke voorziening in de centrumgemeente verbonden is.

Impliceert dit dat in de bekostiging van Beschermd wonen 2.0 geen enkele plaats meer is voor de twee bestaande vormen om een centrale voorziening te bekostigen? Dat nu ook weer niet. We zien enkele beperkte en/of tijdelijke rollen.

- De ‘centrumgemeenteconstructie’ was primair bedoeld voor voorzieningen die er nu eenmaal zijn en die niet zonder slag of stoot kunnen worden afgebouwd. (Om precies die reden neemt de commissie Dannenberg een overgangstermijn van 15 jaar in acht.) Dat punt blijft staan, al is het tijdelijk in de zin van een overgangsmaatregel.
- De indicering van cliënten en de selectie van aanbieders vereist kennis die niet bij alle afzonderlijke gemeenten aanwezig is of waarvan het beleidsmatig en financieel verstandig is ze te bundelen. Het ligt voor de hand dat te doen in centrumgemeenten.

56 ‘Wat hier onder andere speelt is de majeure herziening van de landelijke financiële cijfers (de zgn. IV3-data) m.i.v. 2017. Het gevolg is dat data van de eerste twee jaren vanaf de decentralisaties (2015/16) maar beperkt vergelijkbaar zijn met die vanaf 2017. Een goed financieel meerjarenoverzicht is er daardoor niet.

- Soms worden de maatstaven klantenpotentieel – als aanvulling op bevolkingskenmerken – gebruikt als indicator voor stedelijke problematiek. Theoretisch misschien niet fraai, maar praktisch begrijpelijk.⁵⁷

Aldus doemt het beeld op van een verdeelmodel dat primair bestaat uit demografische, sociaal-culturele en -economische indicatoren die iets zeggen over de behoefte aan 'beschermd wonen 2.0' van alle gemeenten. Bij wijze van overgangsmaatregel wordt dat aangevuld met de centrumgemeenteconstructie.

Als terzijde willen we een aspect van de historische verdeling van de budgetten voor beschermd wonen over de centrumgemeenten noemen dat bij ons weten eerder geen aandacht kreeg, namelijk de regio-indeling. Wie die budgetten van de centrumgemeenten uitdrukt in inwoner van de hele regio waarvoor ze de beschermd-wonenvoorziening bieden, ziet grote verschillen. Ze lopen uiteen van € 38 per inwoner (regio Purmerend) tot € 164 per inwoner (regio Apeldoorn). Men zal dan denken: het 'kan niet waar zijn' dat de problematiek in deze regio's zó uiteenloopt dat dit een budgetverschil van meer dan een factor vier te verklaart. Kortom: die historische verdeling rond het landelijke gemiddelde van € 90 per inwoner is 'helemaal fout!' Maar is dat ook zo? Is de historische verdeling *helemaal* fout?⁵⁸

Neem de naast elkaar gelegen regio's Maastricht en Heerlen met een uitkering die flink lager respectievelijk flink hoger is dan het landelijk gemiddelde van € 90 per inwoner. Samen hebben ze een uitkering van € 102 per (regionale) inwoner. Dat is nog steeds hoger dan het landelijk gemiddelde, maar het verschil is te overzien, zeker als we bedenken dat beide regio's relatief hoog scoren op indicatoren van sociale achterstand die vermoedelijk een rol zullen spelen in het objectieve verdeelmodel. Of neem de regio's Amsterdam en Rotterdam waarvan de uitkering per (regio)inwoner ongeveer een kwart boven het landelijk gemiddelde ligt. Op één uitzondering na worden de regio's van beide gemeenten omringt door regio's waarvan de uitkeringen per inwoner ver onder het landelijk gemiddelde liggen. In een ruimer geografisch verband dan de bestaande regio's Amsterdam en Rotterdam valt het dus wel mee met die verschillen. Er is eigenlijk maar één beschermd-wonenregio die er echt negatief uitspringt: Bergen op Zoom. Daarvan ligt het bedrag per inwoner nog niet op de helft van het landelijk gemiddelde en ook twee van zijn drie buurregio's scoren ver beneden het gemiddeld landelijk (Nissewaard en Breda).⁵⁹

- 57 Dat dit geen theoretische optie is blijkt uit 'Objectief verdeelmodel Beschermd wonen, Maatschappelijke opvang en Begeleiding Wmo 2015'. Het daarin op blz. 23, 24 gepresenteerde model voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang maakt gebruik van maatstaven voor 'concentratie en cumulatie van problematiek'. Die bepalen 18% van de verdeling. Twee van de vier maatstaven zijn de in dit essay behandelde lokale en regionale klantenpotentiëlen.
- 58 Een bekende tegenwerping van regio's met een hoge uitkering is: 'Wij voorzien in landelijke specialisaties waarvoor dus niet enkel onze regio maar meerdere regio's en soms zelfs het hele land het verzorgingsgebied is.'
- 59 Op provinciaal niveau lijkt Noord-Brabant wat onderbedeeld en Gelderland wat overbedeeld.

Deze relativering van de verschillen tussen beschermd-wonenregio's moet niet worden begrepen als een pleidooi voor aanpassing van de regio-indeling. Er hebben zich vormen van regionale samenwerking ontwikkeld die nuttig en noodzakelijk zijn. Het opbreken van de bestaande regio's kan die samenwerking verstoren.

We keren terug naar de drie vragen die we al stelden bij de twee bestaande manieren van bekostiging van centrumvoorzieningen: Welke invloed heeft de bekostigingswijze a) op de voorzieningen, b) op de positie van de centrumgemeente in de bestuurlijke regio en c) op de positie van de centrumgemeente in de samenleving. Welke antwoorden kunnen we op die vragen geven als de voorstellen van de commissie Dannenberg worden gevolgd?

Invloed op de voorzieningen

Als het budget over alle gemeenten wordt verdeeld, bestaat de kans dat de voorzieningen meer worden gespreid. Dat ligt direct in het verlengde van het gewenste beleid van 'ambulantisering'. Slechts in de mate dat de regiogemeenten niet in staat en/of bereid zijn deze beleidswijziging uit te voeren zullen ze (voor hun inwoners) beroep blijven doen op de voorzieningen in de centrale stad.

Invloed op de positie van de centrumgemeente in de bestuurlijke regio

De begrijpelijke maar wat ingewikkelde 'centrumgemeenteconstructie' (één heeft het budget voor iets waarvoor iedereen verantwoordelijk is) zal geleidelijk verdwijnen. Dat maakt de bestuurlijke verhoudingen in die zin eenvoudiger dat (te zijner tijd) elke gemeente het budget heeft, dat past bij haar verantwoordelijkheden. 'Achterover leunen' door de regiogemeenten onder verwijzing naar het budget van de centrumgemeenten, is het niet meer bij. En andersom zou 'grootstedelijke dominantie' – 'wij hebben het geld en ook verder zijn we heel goed!' – evenzeer minder ruimte kunnen krijgen.

Invloed op de positie van de centrumgemeente in de samenleving

Als het beleid slaagt worden burgers die zijn aangewezen op beschermd wonen méér dan nu in hun eigen gemeente opgevangen. Dat zou de concentratie van sociale problematiek in de centrale steden verminderen. En als het waar is dat een dergelijke concentratie niet 'goed' is, is het verminderen ervan goed voor maatschappelijk positie van de centrumgemeenten.

5 Besluit

We concluderen dat de twee bekostigingswijzen van centrumgemeenten die nu in het gemeentefonds worden gebruikt passen bij de situatie waarop ze zijn toegepast. De globale toedeling van budgetten via de maatstaven lokaal en regionaal klantenpotentieel passen bij de taken die ermee worden verricht, dat wil zeggen bij de voorzieningen die er (deels) mee worden bekostigd. Het zijn vooral voorzieningen in de sfeer van cultuur en recreatie. Geen centrumgemeente moet het

in haar hoofd halen daar zo maar me te stoppen – de publieke tribune zou te klein zijn. Tegelijk hebben gemeenten een grote beleidsvrijheid in de specifieke vorm en inhoud van de voorzieningen. (De klantenpotentiëlen worden ook wel gebruikt als indicator voor (groot)stedelijke problemen, maar dat staat los van het fenomeen centrumfunctie in eigenlijke zin.).

Bij beschermd wonen was die beleidsruimte in 2015 en de jaren erna veel minder. Daar past een bekostiging bij die een veel sterkere verbinding legt tussen budgetten en in het oude bestel ontstane spreiding van voorzieningen. Dat bood enige houvast in woelige tijden. Intussen is er veel in beweging. Het overgangsrecht loopt op zijn eind, gemeenten ontwikkelen nieuwe vormen van zorg, sommigen ‘dwars door’ de sectorale grenzen van Wmo, Jeugdwet en Participatiewet heen. En dat was precies het voornaamste beleidsmatige motief van de decentralisaties in 2015. ‘Beschermd wonen 2.0’ à la Dannenberg past in die ontwikkeling.

Tegelijk is het beeld zowel beleidsmatig en financieel diffuus. Onze kennis van de actuele situatie is beperkt, en van de toekomstige des te meer. In die situatie is het lastig een verdeelmodel te maken dat duurzaam is. Als men er een maakt zal het beleidsmatig en financieel op veronderstellingen zijn gebaseerd die onvermijdelijk voorlopig zijn van aard. Als daar geld mee wordt verdeeld, dreigt het gevaar dat gemeentelijke voorzieningen worden geperst in een financieel stramien van matige kwaliteit.

Wat dan wel? Ons advies: bestendig nog even de ‘rustpauze’ die sinds 2015 in acht wordt genomen. Concreet betekent dat: handhaaf tot en met 2021 of 2022 de ‘centrumgemeenteconstructie’ in de vorm van een decentralisatie-uitkering beschermd wonen. Hou ondertussen nauwlettend in de gaten hoe zich de praktijk ontwikkeld. Als daarover meer duidelijkheid is kan de decentralisatie-uitkering stap voor stap worden afgebouwd. En, dunkt ons, dat zou dan sneller moeten kunnen dan in vijftien jaar. Vijftien jaar! Tegen die tijd zijn we aan een nieuwe financiële-verhoudingswet toe!

De regio in de financiële verhoudingen?!

Drs. P.J. Verheij RA⁶⁰

1 Inleiding

Het 'Huis van Thorbecke' is in Nederland nog steeds de ruggengraat van de inrichting van het openbaar bestuur. De in de grondwet vastgelegde bestuurslagen van Rijk, Provincie en Gemeenten vormen een bouwwerk dat ook voor de financiële verhoudingen nog steeds maatgevend is. In artikel 135 van de grondwet zijn echter ook gemeenschappelijke regelingen opgenomen. Hierbij is echter niet in rechtstreekse toedeling van middelen voorzien in de financiële verhoudingen. De regio als economische, bestuurlijk-samenwerkende en juridische medespeler heeft echter inmiddels dusdanig veel relevantie gekregen dat hier ook voor de financiële verhoudingen consequenties aan verbonden moeten worden. Voortgaan op de huidige weg laat mogelijk negatieve effecten op de economische groei, een suboptimale toedeling van middelen aan de bij het vraagstuk passende schaal waar publieke investeringen nodig zijn en problemen met democratische legitimatie, grip op (verplichte) samenwerkingsverbanden en budgetrecht van gemeenteraden onopgelost.

Thorbecke schreef: 'Blijven wij staan binnen hetgeen wij van onze voorouders ontvingen; doen wij zelve niets; verzetten wij ons tegen tijdige verbetering; dan komt, in plaats van verbetering, omkeer van zaken. Ieder tijdvak heeft zijn eigen beginsel van beweging; laat men dat slapen, dan ontstaat in het volgend tijdvak verwarring van beweging. Gestadige aaneenschakeling wordt niet door werkeloosheid, maar door gestadige schepping onderhouden' (Thorbecke, 1841).

2 Relevantie van de regio

De regio neemt een steeds grotere plaats in, in de economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid, zo concludeert de Studiegroep Openbaar Bestuur. Er is een grote mate van verwevenheid tussen domeinen, regionaal en internationaal niveau en tussen bestuurslagen. Dit vraagt van het bestuur een rolopvatting die past bij de netwerksamenleving. De inrichting en de werking van het openbaar bestuur kan een serieus effect hebben op economische groei, zo concludeert de Studiegroep. (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016, p. 13).

De Raad van State heeft in zijn vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties ook gewezen op de toenemende regionalisering in het sociaal en fysiek domein. De Raad schrijft 'Vanwege de toe-

60 Wethouder van de gemeente Alblasserdam, regiobestuurder van de Drechtsteden en vice-voorzitter van de commissie Financiën van de VNG. Hij schrijft dit essay op persoonlijke titel.

genomen betekenis van regiovorming moet een nadere bezinning plaatsvinden op de positie van de regio's.' (Raad van State, 2016). De Raad van State wijst erop dat de regionalisering plaatsvindt zonder kritische doordenking van de wijze waarop dit in de ordening van het openbaar bestuur verankerd wordt.

In de studie 'de veranderende geografie van Nederland' is door Tordoir gewezen op de 'geleidelijke geografische opschaling van delen van markten en beleids-terreinen waarbij een interstedelijke netwerkstructuur steeds geprononceerder wordt. Deze opschaling is echter (zeer) ongelijk naar plekken en naar economische en maatschappelijke groepen' (Tordoir, Poorthuis, & Renooy, 2015). Net als de studiegroep Openbaar Bestuur wijzen de onderzoekers op het *daily urban system* van inwoners wat zich in toenemende mate op regionale schaal bevindt. Ook de auteurs van deze studie geven aan dat de conclusies een basis zijn voor een discussie over de bestuurlijke organisatie van en de samenwerking in Nederland en hoe en waar verantwoordelijkheid voor opgaven wordt neergelegd die opkomen in de wijzigende geografie van Nederland.

Marlet heeft onderzoek gedaan naar de optimale omvang van het lokaal bestuur op basis van het eerder genoemde *daily urban system*. Niet zozeer een optimale gemeentegrootte dus, maar het optimale gebied waar de kosten en baten van publieke investeringen in één hand komen te liggen en waar de lusten en lasten van beleid door dezelfde mensen wordt gevoeld (Marlet & Woerkens, 2014). Deze prikkelende studie onderbouwd de noodzakelijke bezinning op de optimale toedeling en inzet van middelen op een hoger schaalniveau dan via gemeenten en een lager schaalniveau dan via de provincies.

Ook Tordoir wijst in zijn reflectie op de proeftuinen 'Maak Verschil' op het risico van onderbenutting van het potentieel aan return on investment door de gekozen wijze van toedeling van middelen. 'Decentralisatie zorgt niet automatisch voor regionale en interregionale bestuurlijke en financiële afstemmingen die nodig zijn om investeringen te krijgen en te optimaliseren'.

Naast bovenstaande studies en beschouwingen zijn tal van andere publicaties te noemen. Te denken valt aan de essaybundel van het symposium 'Goed openbaar bestuur in stad en stedelijke regio's' (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2015), de studie van het Planbureau voor de Leefomgeving 'stedelijke regio's als motoren van economische groei' (PBL, 2017), de gezamenlijke visie van MKB Nederland, VNO NCW, VNG, het IPO en het stedennetwerk G32 'Laat stad en regio bruisen' (VNO-NCW e.a., 2017) en het manifest van de proeftuinregio's 'Maak Verschil' (Bestuurders van de zes proeftuinen Maak Verschil, 2017).

De regionale schaal heeft een grote vlucht genomen. Er is sprake van mogelijk negatieve effecten op economische groei, een suboptimale toedeling van middelen aan de bij het vraagstuk passende schaal waar publieke investeringen nodig zijn, problemen met democratische legitimatie en de grip op samenwerkingsverbanden. Daar komen nog problemen bij als we kijken naar de financiële middelen die zich op regionale schaal bevinden.

3 Financiën van de regio

Geconstateerd kan worden dat er al lange tijd een groei is in het aandeel van de gemeentelijke uitgaven dat via samenwerking op bovenlokaal niveau verloopt. In 2005 bedroeg dit percentage nog onder de 10%. Inmiddels ligt dit percentage boven de 20%. Van de 58 miljard euro gemeentelijke lasten in 2017 betekent dit dat circa 12 miljard euro via samenwerking wordt uitgegeven. Het aantal samenwerkingsverbanden daalt niet door de steeds groter wordende schaal van gemeenten als gevolg van herindelingen. (Allers, 2019) Gemeenten en provincies zijn gemiddeld deelnemer in 27 samenwerkingsverbanden (alle aandeelhouderschapen meegerekend). Ook kan worden gezegd dat dit zowel het fysieke, sociale als het veiligheidsdomein betreft. (Theissen, Noordink, & Westerbeek, 2017) Kortom: financiën zijn op regioschaal een factor van betekenis.

Op een aantal domeinen is regiosamenwerking zelfs verplicht. Omgevingsdiensten en veiligheidsregio's zijn wettelijk voorgeschreven. Ook in de Jeugdwet en de WMO 2015 is samenwerking verplicht. Er zijn in deze wetten zelfs juridische bepalingen opgenomen om regionale samenwerking af te dwingen indien dit niet vrijwillig gebeurt. In de memorie van toelichting van deze wetten is omwonden de noodzaak tot samenwerking betoogt (Tweede Kamer, 2017). Tegelijk constateren we dat slechts een beperkte financiële stroom rechtstreeks van het Rijk naar regio's loopt. Het betreft alleen de zogenaamde BDUR: Brede doeluitkering Rampen en Crisisbeheersing en enkele beperkte geldstromen uit de WMO aan centrumgemeenten en niet aan de verplichte samenwerkingsverbanden. Het leeuwendeel van de geldstromen voor de Jeugdwet, WMO 2015, Omgevingsdiensten en de Veiligheidsregio's loopt via gemeenten.

Het alsmar stijgend aandeel van de uitgaven in samenwerking heeft een aanzienlijke impuls gekregen doordat bij de decentralisatie van werk, zorg en jeugd per 2015 door de Minister van Binnenlandse Zaken afgedwongen is dat deze in samenwerking met andere gemeenten werd vormgegeven. Hierbij is feitelijk de decentralisatie een regionalisatie gebleken maar zonder essentiële randvoorwaarden op het gebied van democratische legitimatie, budgettoedeling en democratische principes van het budgetrecht en rechtstreeks aan de regio's gekoppelde rijksmiddelen.

Besluiten van het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling zijn verplichte uitgaven voor gemeenten. Daarmee is er geen absolute beperking of plafond in het budget. Waar een gemeente het moet doen met de middelen die zij heeft en tot een structureel sluitende begroting moet komen kan een samenwerkingsverband in theorie ongelimiteerd verplichte bijdragen van gemeenten vragen. Er is ook geen directe koppeling met een rijksuitkering. Hoewel hier in de praktijk wel rekening mee werd gehouden is het zicht daarop met het opnemen van de middelen van het sociaal domein in de Algemene Uitkering verdwenen. Hiermee ontbreken essentiële principes van budgetrecht en randvoorwaarden voor budgetdiscipline. Het budgetrecht ligt in de praktijk bij het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband en niet bij de individuele gemeenteraden. De zienswijzeprocedure daarbij is een doekje voor het bloeden. Vanuit principes van

goed bestuur en democratische legitimatie zijn hier serieus vraagtekens bij te plaatsen.

Met deze ‘verplichte’ samenwerking is niet alleen de geldstroom naar de individuele gemeenten blijven lopen maar ook de administratieve afhandeling en verantwoording. Bij de BUIG-uitkering (domein werk en inkomen) kunnen samenwerkingsverbanden hun verantwoording bijvoorbeeld niet rechtstreeks indienen bij het ministerie van SZW. Dit moet altijd per gemeente via die individuele gemeentelijke deelnemer blijven lopen. Ook de beoordeling of een gemeente recht heeft op een vangnetuitkering vindt per gemeente plaats terwijl de praktijk kan zijn dat middelen, bevoegdheden en beleid in één regionale sociale dienst zijn ondergebracht. In veel gevallen een volstrekt theoretische benadering.

Er treden dus ongewenste effecten op door de financiële stroom van verplicht in de regio belegde taken via gemeenten te laten lopen. Het is een bypass die problemen veroorzaakt met de democratische legitimatie, de grip op het verplichte samenwerkingsverband en het zet het budgetrecht van de gemeenteraad onder druk. Door het karakter van verplichte uitgaven worden gemeenten ten onrechte belast met kosten (en mogelijke tekorten) van wettelijke taken die verplicht in een samenwerking zijn ondergebracht. Het zou veel zuiverder zijn om bij wettelijk opgedragen taken die in een verplicht regionale samenwerking moet worden ondergebracht voldoende middelen (artikel 2 Wet Financiële Verhoudingen) aan regio's toe te delen. Hierbij is het passend het construct van de ‘verplichte uitgaven’ voor gemeenten te vervangen door een ‘artikel 12’-regeling voor regio's.

Regio's lijken in de financiële toedeling van middelen überhaupt nauwelijks te bestaan. In de verdeling van financiële middelen via het gemeentefonds lijkt de samenhang in een regio geen factor van betekenis. Bijna alle verdeelmaatstaven zijn geënt op gemeenten. Dit vanuit het uitgangspunt dat iedere gemeente in staat moet zijn een gelijk voorzieningenniveau te leveren. Dit terwijl de opgaven, zoals hierboven betoogt, in toenemende mate regionaal en gedifferentieerd zijn. Hier ontstaat een steeds grotere kloof nu steeds meer taken en uitgaven wel op die regionale schaal worden belegd. De regio als relevante schaal verdient een plaats in de kenmerken op grond waarvan toedeling van middelen plaatsvindt. Indien aangesloten worden op de regio-specifieke opgaven en kenmerken in de financiële toedeling van middelen wordt meer recht gedaan aan de regionale verschillen in opgaven.

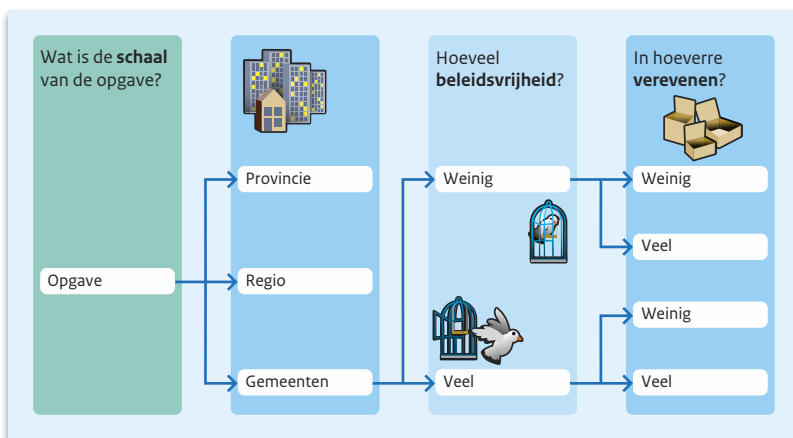
De stuurgroep Maak verschil constateerde eerder al ‘dat voor het bereiken van belangrijke nationale doelstellingen een regionale oriëntatie en aanpak wezenlijk is. De regio als een plek waar bestuurlijke en maatschappelijke partners bijeenkomen om complexe uitdagingen het hoofd te bieden. Dat is een zeer essentieel inzicht’. (Proeftuinen Maak Verschil, 2017).

4 Positionering van de regio in de financiële verhoudingen

In het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen ‘Eerst de politiek, dan de techniek’ constateert de raad, zoals hiervoor geschetst, dat een toenemend aantal taken regionaal is belegd en dat de schaal waar de taak belegd is vaak niet over-

eenkomt met de schaal waar de financiën aan toegedeeld worden en waar de sturing plaatsvindt. Vanuit de principes ‘Geld volgt inhoud’ en ‘geld toedelen aan de schaal waar de taak belegd is’ is hier dus sprake van een mismatch. Terecht heeft de Raad in zijn advies voorgesteld meer ordening aan te brengen in de financiële verhoudingen. Het denkkader of de beslisboom die is aangereikt in het advies biedt ook voor de regionale opgaven een goed handvat om de toedeling van financiën en de financiële sturing helder te krijgen. De Raad maakt hier voor het eerst expliciet het schaalniveau van regio inzichtelijk. (Rfv, 2017) Het is een belangrijk beslispunt waar de opgave belegd wordt. De basis is: Waar de taak belegd wordt, volgen de financiën. Ook als dit een samenwerkingsverband is.

Figuur 1: Beslisboom politieke keuzes



Bron: Raad voor de financiële verhoudingen

Indien rechtstreekse toedeling van middelen aan regio's plaatsvindt is er meer eenheid tussen opgave, sturing en financiën. Ook cofinanciering is dan makkelijker te matchen op de schaal van de opgave. Terecht signaleert de Rfv dat er dan nog een vraagstuk is met de democratische legitimiteit.

De Drechtsteden laten in hun regio zien dat hieraan tegemoet gekomen kan worden. Daarbij moet gezegd dat de Wet gemeenschappelijke regelingen daar meer expliciet op toegesneden zou kunnen worden om een (via gemeenten georganiseerd) regiobestuur en regioplatform van raadsleden als volwaardig model op die schaal in te richten. Minister Ollongren heeft de brief aan de Tweede Kamer van 29 juni 2018 over de versterking van legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen aangekondigd ook doelbepalingen te introduceren om regio's te faciliteren in het realiseren van regionale opgaven. Dat is een eerste stap waarin ook democratisch regiobestuur mogelijk zou moeten zijn. Het is jammer dat de Rfv in haar advies 'Economisch omgaan met financiële verhoudingen' haar eigen denkkader lijkt los te laten. Omdat de regio, volgens de Rfv, een 'onvoldoende af-

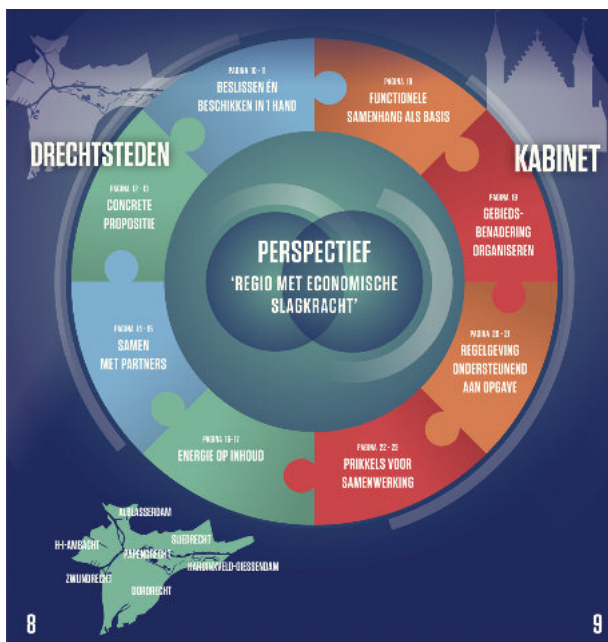
gebakend begrip' is lijkt zij de voorkeur uit te spreken bij bovenlokale opgave dan maar naar de provincie te kijken. (Rfv, 2017) Dit doet mijns inziens afbreuk aan het denkkader van de Rfv zelf en de ontwikkeling naar regionale opgaven. Ook de Groot constateert in zijn essay naar aanleiding van 20 jaar financiële verhoudingen dat 'in de praktijk gemeenten grosso moddo te klein zijn en provincies te groot'. (Groot, 2017). Dit sluit ook aan bij het eerder aangehaalde onderzoek van Marlet.

De Drechtsteden hebben in hun proeftuin een aantal aanbevelingen aan het Rijk gedaan om de mismatches die in de bestuurlijk en financiële verhoudingen aanwezig zijn op te lossen. Eén van die aanbevelingen is het beschikken en beslissen in één hand te leggen. De huidige werkwijze geeft spanning en soms ook verlamming in de wijze waarop de samenwerking en het aanpakken van regionale opgaven verloopt. Jaarlijks vindt afrekening plaats en jaarlijks moet via begroting en rekening en de zienswijzenprocedure langs (voor de Drechtsteden) zeven raden opnieuw middelen beschikbaar gesteld worden. Binnen de afzonderlijke regelgeving begrijpelijk, maar in het effectief gezamenlijk in regio's aanpakken van opgaven kan dit verlamdend werken. Deze aanbeveling sluit aan op de wijze waarop de beslisboom van de Rfv is geformuleerd. De opgave staat centraal en kan als een concrete agenda of programma gepresenteerd worden. Als de opgave regionaal is, dan ook de financiën regionaal organiseren. (Drechtsteden, 2017). Indien hieraan wettelijk ook randvoorwaarden rondom democratische legitimatie verbonden worden is aan veel bezwaren tegemoet gekomen.

De beweging die van Rijk via gemeenten naar regio's wordt gemaakt neemt een steeds groter deel van de gemeentebegroting in beslag en dat zet dus ook druk op de middelen die voor lokale opgaven en doelen nodig zijn. De opgaven moeten centraal komen te staan en niet de instituties. Het toedelen van middelen aan de hand van opgaven via Regiodeals en de middelen in de Regio-envelop van het kabinet Rutte III kan als voorzichtig begin worden gezien van een werkwijze die dit mogelijk maakt. Daar komt meer bij kijken dan alleen een zak geld. Die zak geld kan in een Regiofonds worden belegd en structureel van voeding worden voorzien in plaats van incidenteel zoals nu het geval is. Daar hoort een toedeling aan regio's bij op basis van kenmerken die recht doen aan de differentiatie in opgaven die de regio's kenmerkt in plaats van een ad hoc toedeling die een hoog risico op politieke sturing en willekeur heeft.

Maar ook en vooral zijn op rijksniveau coördinatie en sturing op integraliteit essentieel. Dit vraagt om erkenning dat regionale opgaven, regionale sturing en dus ook regionale aanspreekpunten nodig zijn. Net zoals bij gemeenten één loket voor ondernemers bestaat is het van belang bij het Rijk voor regionale opgaven integraal naar regio's te kijken in plaats van verkokerd en gefragmenteerd alleen vanuit het eigen vakdepartement te redeneren. Naast een regiofonds is een regioambassadeur nodig die die integraliteit bevordert en bewaakt.

Figuur 2: aanbevelingen Drechtsteden proeftuin 'Maak Vershil'



Bron: Drechtsteden

Allers stelt, in lijn met Marlet en anderen, dat er behoefte lijkt aan decentraal bestuur in de vorm van pakweg twintig tot dertig regio's. Als alternatief voor de doorgaande trend van herindelingen stelt Allers dat het goed mogelijk is gelet op de toenemende regionalisering van opgaven, om democratisch bestuurd regio's in te richten voor taken met een bovengemeentelijk bereik. Deze regio's kunnen dan bovengemeentelijke taken oppakken zoals (delen van) het sociaal domein en economische zaken. Gemeenten blijven in dat scenario doen wat lokaal kan. Zo zouden voordelen van een kleine schaal gecombineerd kunnen worden met die van een grote (Allers, 2019).

Toedeling van de bevoegdheden en de middelen naar die schaal zou daar een logische consequentie van zijn. Door hier niet voor de te kiezen kiest het kabinet ook, aldus Allers. Bij doorgaande herindelingen ontstaat die schaal ook, maar daarmee verliest de nabijheid van de kleinschaligheid in de lokale kernen wel zijn waarde.

Om weg te blijven bij een naar binnen gerichte structuurdiscussie is het raadzaam bij die regio-ontwikkeling in democratische legitimiteit en financiële toedeling van middelen, in lijn met de studiegroep openbaar bestuur en met de Raad van State, niet rigoureuze nieuwe blauwdrukken te creëren maar om richting te geven en via een pragmatische aanpak toe te werken aan het oplossen van 'noodverbanden' zoals de Raad van State dat noemt. 'Daarbij moet er binnen de regio-

nale samenwerkingsverbanden ruimte blijven voor differentiatie; omdat de aard en omvang van de uit te voeren taken per gebied zullen verschillen, hoeven de arrangementen niet voor elk gebied hetzelfde te zijn. Soms zullen de regionale samenwerkingsverbanden geheel of gedeeltelijk samenvallen met de provinciegrenzen, soms zal dat ook niet het geval zijn.’ (Raad van State, 2016). Erken verschil en maak verschil. Ook in de financiële verhoudingen.

Dit sluit ook aan op de aanbevelingen van Groenleer et al. om naast de aansluiting van de regionale governance op de ruimtelijke schaal ook experimenten aan te moedigen met aangepaste en nieuwe vormen van regionale governance en uniformiteit op centraal niveau te combineren met pluriformiteit in de regio’s. (Groenleer, Stam, Tordoir, Verba, & Broekman, 2018)

Ook het advies van de stuurgroep herziening financiële verhoudingen ligt in lijn met de toenemende regionalisering. De verevening van kosten via regionale structuurkenmerken, het versterken van de rol van centrumgemeenten en het herzien van de centrumfunctie in de verdeling van middelen en het verevenen van inkomsten op regionaal niveau zijn goede aanzetten om de regio een plaats te geven in de financiële verhoudingen.

5 Tot slot

Tot slot kunnen drie hoofdonderdelen genoemd worden waarmee de positie van de regio in de financiële verhoudingen verbeterd kan worden. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan het oplossen van de mogelijk negatieve effecten op de economische groei, een suboptimale toedeling van middelen aan de bij het vraagstuk passende schaal waar publieke investeringen nodig zijn en problemen met democratische legitimatie, grip op (verplichte) samenwerkingsverbanden en budgetrecht van gemeenteraden.

In de eerste plaats kunnen de taken die wettelijk voorgeschreven zijn en ook wettelijk op regioschaal belegd moeten worden voorzien worden van directe financiering van het Rijk. Dit betreft omgevingsdiensten, veiligheidsregio’s en delen van taken op het gebied van Jeugd en WMO. Dit laatste betreft dan met name de zwaardere vormen van zorg waar voorzieningen zich op regioniveau bevinden. Hierbij is het passend het construct van de ‘verplichte uitgaven’ voor gemeenten te vervangen door een ‘artikel 12’-regeling voor verplichte samenwerking in regio’s. Ook een passende vorm van democratische legitimatie vanuit gemeenteraden is hierbij een randvoorwaarde.

In de tweede plaats kan door het Rijk een structureel Regiofonds worden ingesteld voor het financieren van ruimtelijk economische opgaven als een vervolg op de Regiodeals en *citydeals* die gesloten zijn onder het kabinet Rutte III. De opgaven op het ruimtelijk economisch domein maar ook met betrekking tot energie en klimaat lenen zich uitstekend voor een Regiofonds waar via de gedifferentieerde opgaven en kenmerken middelen toegedeeld worden.

In de derde plaats kan in, lijn met het betoog van de Studiegroep Openbaar Bestuur en de vierde beschouwing van de Raad van State, vervolgens een niet vrijblijvend pragmatisch en incrementeel proces per regio worden gevolgd om tot

herordering en verheldering van financieringsstromen, democratische legitimatie en het bij elkaar brengen van beschikken en beslissen vanuit de opgave te komen. Regionale samenwerking doet een beroep op aanpassingsvermogen van betrokken partijen. De regio is dus niet te zien een starre structuur, maar als kneedbaar concept. Het gaat niet om bestuurlijke constructies maar om de samenwerking op inhoud. De inhoud moet leidend, de vorm en het instrumentarium volgend en ongetwijfeld verschillend per regio zijn. Dit in lijn met het door Groenleer et al. gehouden pleidooi tot differentiatie en pluriformiteit in de regio's. De regio in de financiële verhoudingen? Doen!

VERWIJZINGEN

- Allers, M. (2019). *Gemeentelijke fusies leiden niet tot minder samenwerking*. ESB, 2-4.
- Bestuurders van de zes proeftuinen Maak Verschil. (2017). *Regio's werken aan economische groei, doet u mee?* Den Haag.
- Drechtsteden. (2017). *Drechtsteden en Kabinet maken samen verschil*. Dordrecht: Drechtsteden.
- Groenleer, M., Stam, E., Tordoir, P., Verba, M., & Broekman, C. (2018). *Differentiatie in regionale governance en de relatie met economische groei en ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Groot, H. d. (2017). Maak het verschil in de regio: van ideaal naar realiteit? In Rfv, *Twee werelden verbinden - uitdagingen in de financiële en bestuurlijke verhoudingen voor de nieuwe Raad voor het openbaar bestuur*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Marlet, G., & Woerkens, C. (2014). *De nieuwe gemeentekaart*. Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2015). *Goed openbaar bestuur in stad en stedelijke regio's*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- PBL. (2017). *Stedelijke regio's als motoren van economische groei*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Proeftuinen Maak Verschil. (2017). Het verschil maken – zes proeftuinregio's versnellen – regionale samenwerking. Opgehaald van *proeftuinen maak verschil magazine*: <https://www.proeftuinen-maakverschil-magazine.nl/magazine/proeftuinen-maak-verschil/voorwoord/>
- Raad van State. (2016). *Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag: Raad van State.
- Rfv. (2017). *Economisch omgaan met financiële verhoudingen*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Rfv. (2017). *Eerst de politiek, dan de techniek*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Studiegroep Openbaar Bestuur. (2016). *Maak Verschil – krachtig inspelen op regionaal economische opgaven*. Den Haag: Studiegroep Openbaar Bestuur.
- Theissen, F., Noordink, M., & Westerbeek, J. (2017). *Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden*. Den Haag: Kwink Groep.
- Thorbecke, J. (1841). *Historische schetsen – Simon van Slingelandts toelg om den staat te hervormen*. 's Gravenhage: Martinus Nijhoff.
- Tordoir, P., Poorthuis, A., & Renooy, P. (2015). *De veranderende geografie van Nederland*. Amsterdam: Regioplan.
- Tweede Kamer. (2017). *Kamerstukken 34857 nr. 3, Wijziging van de Jeugdwet en de WMO 2015 en de Zorgverzekeringswet in verband met het handhaven van de mogelijkheid om gemeenten in uitzonderingsgevallen tot samenwerking te verplichten (...)*. Opgehaald van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34857-3.html>
- VNO-NCW e.a. (2017). *Laat stad en regio bruisen*. Den Haag: Gezamenlijke uitgave van VNO-NCW, MKB-Nederland, VNG, G32, IPO.

Lenig en flexibel

Dr. A.J.W.M. (Jan) Verhagen⁶¹

1 Inleiding

Het is een moeilijk evenwicht. De overheid doet er niet verstandig aan zijn taken te veel centraal uit te voeren. Immers, de behoeften en de wensen van de bevolking verschillen nogal tussen de gemeenten. Anderzijds, te kleinschalige uitvoering van taken is niet efficiënt en dus evenmin goed. Helaas is nooit aan te geven welke schaal optimaal is voor het leveren van een overheidsvoorziening⁶² en bovendien verschilt die optimale schaal per taak. De gulden middenweg is daarom dat gemeenten taken uitvoeren; en waar die gemeenten te klein zijn gaan ze samenwerken. Soms verplicht het Rijk de gemeenten zelfs daartoe. Opmerkelijk is overigens dat gemeenten niet of nauwelijks samenwerken met soortgelijke gemeenten maar bijna alleen maar met omliggende gemeenten. ‘Samenwerken’ betekent dus: regionaal werken.

Regionaal werken wordt in Nederland níét georganiseerd als vorm van decentralisatie binnen een provincie. Dat had wel gekund, maar dat doen we niet.

De tendens in de laatste jaren is om meer regionaal te doen. Het gaat om de taken waarvan de schaalvoordelen van regionaal samenwerken groter zijn dan het verlies aan lokaal maatwerk door ze niet per gemeente uit te voeren. Voorbeelden van die regionale opgaven zijn de decentralisaties in het sociaal domein in 2015, die voor een groot deel regionaal worden uitgevoerd. Ter illustratie van het belang van de regio: Het Interbestuurlijk Programma, dat is een soort bestuursakkoord tussen Rijk, gemeenten en provincies, bevat exact 150 keer het woord ‘regio’. Maar daar staat tegenover dat in de Financiële-verhoudingswet het begrip ‘regio’ helemaal niet voorkomt. Het blijft een moeilijk evenwicht.

Als de gemeenten voor bepaalde taken een bijdrage van het Rijk krijgen, en de uitvoering regionaal doen, komt de vraag op of het niet handiger kan: Waarom geeft het Rijk dat geld niet rechtstreeks aan de regio? De vraag die de Raad voor het Openbaar Bestuur daarom stelt, en die het onderwerp van dit essay is, luidt: ‘Is het uitkeringsstelsel toegerust op regionale opgaven?’

61 Beleidsmedewerker financiële verhouding bij de gemeente Den Haag en columnist voor Binnenlands Bestuur.

62 M.A. Allers, ‘Decentralisatie en schaalvergroting van het openbaar bestuur’, in: TPE digitaal, 2016, blz. 149–162.

In dit essay beschrijf ik eerst het uitkeringsstelsel, dat wil zeggen de soorten uitkeringen die nu bestaan. Dat wijkt – ik kondig het maar vast aan – behoorlijk af van wat er in de Financiële-verhoudingswet staat. Daarna ga ik in op de vraag welke bekostigingsmogelijkheden voor regionale taken de financiële verhouding nu kent. Beide invalshoeken, te weten de soorten uitkeringen en de bekostiging van regionale taken, combineer ik in de laatste paragrafen van dit essay tot een antwoord op de vraag van de Raad.

2 Soorten uitkeringen

De gemeenten ontvangen maar liefst tien soorten uitkeringen van het Rijk. Daarvan bevat het gemeentefonds zes soorten uitkeringen.

- 1 *De algemene uitkering*
- 2 *Integratie-uitkeringen*
- 3 *Decentralisatie-uitkeringen*

Deze drie soorten uitkeringen zijn vrij besteedbaar⁶³ maar er zitten wel wettelijke verplichtingen en beperkingen achter. Bij de meeste decentralisatie-uitkeringen sluit het Rijk convenanten af – die werken in de praktijk als verplichtingen. Daarbij is het verschil tussen een integratie-uitkering en een decentralisatie-uitkering in theorie dat van de integratie-uitkering al vast staat wanneer die naar de algemene uitkering wordt overgeheveld, en van decentralisatie-uitkeringen wordt dat jaarlijks bekeken. In de praktijk bestaat er geen verschil. Bijvoorbeeld bij de integratie-uitkering Wmo 2007 heeft nooit zo'n termijn bestaan.

Het verschil tussen enerzijds integratie- en decentralisatie-uitkeringen en anderzijds de algemene uitkering is dat de integratie- en decentralisatie-uitkeringen een eigen groei en/of een eigen verdeling hebben – die al dan niet gebruik maakt van de verdeelkenmerken van de algemene uitkering. Dat verschil is te begrijpen als een decentralisatie-uitkering aan een beperkt aantal gemeenten wordt toegekend. Maar er zijn ook decentralisatie-uitkeringen die aan alle gemeenten worden toegekend met algemene verdeelmaatstaven.

Niet altijd voldoen de verdeelmaatstaven van integratie- en decentralisatie-uitkeringen aan de eisen die de Financiële-verhoudingswet stelt aan verdeelmaatstaven van de algemene uitkering. Soms worden decentralisatie-uitkeringen verdeeld op basis van de geleverde prestaties.⁶⁴ Dan zijn het in feite verkapte specifieke uitkeringen (uitkeringstype 7).

De Financiële-verhoudingswet stelt dus eisen aan de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering, en geeft tevens de mogelijkheid om niet aan die eisen te voldoen. Het Rijk gaat in de financiële verhouding lenig en flexibel met de wet om.

63 Financiële-verhoudingswet, artikel 6, lid 2 (algemene uitkering) en artikel 13, lid 2 (integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen).

64 Een recent voorbeeld is de decentralisatie-uitkering voor de bonus beschut werken (september-circulaire 2018, bijlage 4.2-4).

4 *De artikel 12-uitkering, ook wel aanvullende uitkering genoemd*

Deze is niet vrij besteedbaar.⁶⁵ Dat is logisch – een artikel 12-gemeente moet haar artikel 12-uitkering niet kunnen gebruiken voor bijvoorbeeld een nieuwe, luxe voorziening.

5 *Suppletie-uitkeringen*

Volgens de wet bestaan deze helemaal niet, ze worden nergens in een wet genoemd. In de praktijk bestaan ze wel degelijk, ze worden in de gemeentefondscirculaires genoemd. Ook dit is een voorbeeld hoe lening en flexibel het Rijk met de wet omgaat. Ten eerste zijn het bedragen die een gemeente als overgangsmaatregel krijgt, en die vrij besteedbaar zijn. Waarom dat dat een suppletie-uitkering genoemd moet worden, is niet duidelijk. Het provinciefonds werkt als overgangsmaatregel met decentralisatie-uitkeringen. Maar daarnaast bestaat er een ‘suppletie-uitkering bommenregeling’, als compensatie van de kosten van de opsporing en ruiming van bommen, die op declaratiebasis gaat.

6 *In 2018 was er een nieuw soort uitkering in het gemeentefonds, de ‘stroppenpot sociaal domein’*

De verdeling is op basis van de werkelijk gedane uitgaven van de gemeenten. Het bijzondere hieraan is dat de verdeling is bepaald door de VNG, nadat de ledenvergadering van de VNG (dat zijn alle gemeenten) akkoord is gegaan met de principes achter de verdeling. De beheerders van het gemeentefonds zetten er alleen pro forma een stempel ‘akkoord’ op. Ook hier is geen enkele basis voor in de Financiële-verhoudingswet.

Daarnaast krijgen de gemeenten van het Rijk vier soorten uitkeringen buiten het gemeentefonds om.

7 *Specifieke uitkeringen, ook wel doeluitkeringen genoemd*

Officieel moeten deze worden besteed aan aangewezen taken.⁶⁶ Als ze niet besteed worden volgens de voorwaarden, moeten de gemeenten ze terugbetalen. Maar verreweg de grootste specifieke uitkering, namelijk de BUIG-uitkering van de Participatiewet, is vrij besteedbaar. Wel is er een wettelijke verplichting om de Participatiewet uit te voeren. De gemeenten mogen de overschotten op het Participatiewetbudget dus volkomen vrij besteden.

Zowel de integratie-uitkering voor de Wmo 2007 als de specifieke uitkering voor de bijstandswet hebben dus vrije besteding, een eigen groeivoet⁶⁷ en een eigen verdeelmethode. Toch worden ze verschillend bekostigd. Dat is merkwaardig.

65 Financiële-verhoudingswet, artikel 12, lid 3.

66 Financiële-verhoudingswet, artikel 16.

67 Voor de Wmo 2007 geldt de eigen groeivoet tot en met 2018, niet meer in 2019.

Specifieke uitkeringen worden in de praktijk wél aan regio's toebedeeld. Een goed voorbeeld is de specifieke uitkering voor de sociale werkvoorziening (tot en met 2014), die deels aan gemeenten en deels aan regio's werden toegekend. Dat verschil tussen gemeenten en regio's gaf geen problemen.

8 *Verzameluitkeringen*⁶⁸

Dit is een bijzonder soort specifieke uitkeringen. Het zijn uitkeringen van (meestal) minder dan € 10 miljoen (totaalbedrag voor alle gemeenten samen), die de gemeenten mogen besteden aan het totale beleidsterrein van het ministerie dat het verstrekt. In de praktijk houdt het Rijk zich niet aan de wettelijke verplichting om dergelijke kleine uitkeringen als verzameluitkeringen te verstrekken.⁶⁹ Maar opmerkelijk genoeg heeft daar nog nooit een gemeente om geprocedeerd.

9 *Daarnaast bestaan er uitkeringen aan gemeenten en provincies die officieel niet specifieke uitkering worden genoemd*⁷⁰ – hoewel ze volledig voldoen aan de definitie van specifieke uitkering.

Twee voorbeelden: het btw-compensatiefonds, en de bijdrageregeling voor begeleiding van ex-gedetineerden. Dit type uitkeringen heeft dus ook geen naam.

10 *Subsidies*

Buiten de financiële verhouding om ontvangen gemeenten soms geld van het Rijk voor activiteiten die ze niet als overheid doen,⁷¹ bijvoorbeeld voor milieuverbetering, wat particulieren ook kunnen krijgen. Deze bijdragen heten 'subsidie'.

Naast bijdragen van het Rijk ontvangen gemeenten ook van andere overheden, zoals de Europese Unie en de provincie, bijdragen voor projecten. Die worden in de praktijk, net als uitkeringstype 10, 'subsidie' genoemd. Het begrip 'subsidie' heeft in de financiële verhouding dus twee betekenissen.

Zulke bijdragen van andere overheden zijn eigenlijk specifieke uitkeringen (uitkeringstype 7). Ter illustratie: provinciale subsidies kunnen veelal worden verantwoord met Sisa. Echter, in de definitie van specifieke uitkeringen staat dat het uitkeringen uit 's Rijks kas'⁷² zijn.

Dit overzicht toont aan dat er een groot verschil is tussen enerzijds de theorie en de wet van de financiële verhouding en anderzijds de praktijk. Dat moet ons aan het denken zetten. We gaan op veel punten lenig en flexibel met de wet om, dus waarom kunnen we niet flexibel zijn over uitkeringen aan een regio voor een re-

68 Financiële-verhoudingswet, artikel 16a.

69 Voorbeelden: de Regeling uitstapprogramma prostituees (Staatscourant 2018, nr. 21.875) en de Bijdrageregeling voor begeleiden van ex-gedetineerden (Staatscourant 2018, nr. 54.568).

70 Ze ontbreken bijvoorbeeld elk jaar in het Overzicht specifieke uitkeringen.

71 De Financiële-verhoudingswet, artikel 15a, lid 2, formuleert deze categorie wat uitgebreider.

72 Financiële-verhoudingswet, artikel 15a, lid 1.

gionale taak? De Financiële-verhoudingswet verbiedt het niet. De Raad voor het Openbaar Bestuur⁷³ beantwoordt deze waaromvraag: ‘Deze regionale bekostiging roept tal van bestuurlijke vragen op rond democratische legitimiteit, effectiviteit, doelmatigheid en transparantie’.

3 Effectiviteit en doelmatigheid

De financiële verhouding impliceert twee geldstromen: eerst van het Rijk naar decentrale overheden, vervolgens de besteding van dat bedrag door de decentrale overheden. Effectiviteit en doelmatigheid zijn thema’s die voornamelijk horen bij de besteding van dat bedrag door de decentrale overheden. Dat valt buiten de vraag naar de geschiktheid van het uitkeringsstelsel, maar moet natuurlijk wel bij iedereen voortdurend een aandachtspunt blijven.

Effectiviteit en doelmatigheid hebben maar twee aandachtspuntjes in de eerste geldstroom, die van Rijk naar decentrale overheden:

- Verdeling van een budget over veel gemeenten leidt tot versnippering.
- Verdeling van een budget over veel gemeenten leidt tot veel verantwoordingsinformatie.

Beide aandachtspuntjes spelen juist niet bij de bekostiging van regionale opgaven. Regionale samenwerking beperkt de versnippering en, als de regio zich direct kan verantwoorden, ook de verantwoordingsinformatie.

4 Geld voor regionale taken

Nu de soorten uitkeringen zijn beschreven, kom ik toe aan de kern van mijn betoog. Op welke manieren kan het Rijk geld voor regionale taken toekennen aan de regio, direct of indirect (via andere overheden)? De financiële verhouding kent vijf manieren om te zorgen dat geld voor een regionale taak terecht komt in de regio die het Rijk bedoelt.

1 Het Rijk kan het geld aan de provincie geven, met de bestedingsverplichting om het te besteden in een bepaalde regio voor een bepaalde taak. Bekostigen van een regionale taak via de provincie ligt echter niet voor de hand. Het betekent namelijk dat Rijk, provincie, regio én gemeente (indirect via de regio) betrokken worden. Dat heet ‘bestuurlijke drukte’.

2 Specifieke uitkeringen kan het Rijk rechtstreeks aan een regio toekennen. Bijvoorbeeld de veiligheidsregio’s krijgen jaarlijks een rijksbijdrage. Dat moet dan worden geïnterpreteerd als: toekennen aan de gemeenschappelijke regeling.

Dat systeem functioneert in de praktijk prima. Of het binnen of buiten de financiële verhouding valt,⁷⁴ is een academische vraag zonder enige praktische be-

73 ROB, verzoek tot het schrijven van een essay, opdracht aan de auteurs, november 2018, kenmerk 2018-0000892832.

74 Financiële-verhoudingswet, artikel 15a, lid 1, definieert specifieke uitkeringen als: uitkeringen aan *een gemeente of provincie* die... Uitkeringen aan een regio zijn dus formeel geen specifieke uitkeringen.

tekenis. Immers, als het erbuiten valt, dan kan het Rijk het bedrag ook als ‘subsidie’ aan de regio’s verstrekken. Omwille van de transparantie van de financiële verhouding pleit ik ervoor dit te beschouwen als ‘binnen de financiële verhouding’.

Rechtstreeks toekennen van budgetten aan een gemeenschappelijke regeling heeft één groot voordeel boven indirect toekennen via gemeenten (manier 3), en dat is dat bij rechtstreeks toekennen het Rijk beter toezicht kan houden op de besteding. De gemeenten kunnen dat in de praktijk moeilijker dan het Rijk.

- 3 De gemeenten kunnen de bekostiging onderling regelen. Het Rijk bekostigt de gemeenten, en de gemeenten kiezen voor regionale uitvoering. De term daarvoor is horizontale financiële verhouding. Het merendeel van de gemeenschappelijke regelingen hanteert deze bekostiging. Dat werkt in de praktijk prima, en past ook prima in de wet. Irene Niesen gaat in haar essay in op de onderlinge solidariteit die daarmee samenhangt, Peter Wilms op de verdeelsleutels die daarbij worden gehanteerd.

Dit ‘onderling regelen’ is ook vaak de praktijk bij de decentrale *co-financiering* die soms nodig is voor regionale taken die op een andere manier worden bekostigd, hetzij omdat het Rijk die bij voorbaat eist, hetzij omdat er werkende weg te korten blijken.

- 4 Het Rijk kan via een specifieke uitkering, een decentralisatie-uitkering of een integratie-uitkering geld aan een centrumgemeente geven, met een afspraak of regeling om dat op een bepaalde manier in de gehele regio te besteden, en met ook de verplichting van regionale cofinanciering. Voorbeelden van besteding voor de regio zijn beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Bruno Steiner gaat in zijn essay in op de gevolgen hiervan. Voorbeelden van regionale cofinanciering zijn de regiodeals, Peter Wilms behandelt dit.

Het ligt voor de hand om dat geld dan aan de grootste gemeente te geven, maar dat hoeft uiteraard niet. Zo krijgt de gemeente Nuenen, Gerwen en Nederwetten bijvoorbeeld het geld voor de jihadbestrijding in de regio Eindhoven en omgeving.

- 5 Ten slotte kan het Rijk in de algemene uitkering alle gemeenten geld geven, maar daarbij de centrumgemeenten een relatief hoger bedrag geven, door bijvoorbeeld een maatstaf voor klantenpotentieel. Met dat extra geld kan de centrumgemeente dan een taak bekostigen waarvan de hele regio kan profiteren,⁷⁵ zoals een theater. De bestuurlijke redenering hierachter is dat de centrumgemeente de volledige bevoegdheid heeft te beslissen over de regionale voorziening – en ook bevoegd is om te beslissen dat zo’n regionale voorziening er níet is. De sturingsmogelijkheden van het Rijk zijn hier weliswaar minder, maar er is meer regionaal maatwerk mogelijk.

75 In de literatuur van de financiële verhouding zijn dit de ‘spillover-effecten’.

Welke van deze bekostigingswijzen is geschikt voor regionale taken? Het antwoord luidt naar mijn mening: allemaal. Het huidige stelsel van uitkeringen is dus zonder problemen toegerust op regionale opgaven.

Welke bekostigingswijze de voorkeur heeft voor regionale taken, hangt – net als bij gemeentelijke taken – vooral af van de bestuurlijke keuze voor regionale beleidsvrijheid.⁷⁶ Hierboven heb ik enkele overwegingen toegevoegd.

Zijn er dan geen nadelen aan regionale bekostiging? Natuurlijk zijn er die wel. Ik noem er vijf.

- Er bestaat geen ‘regiofonds’ dat vergelijkbaar is met het gemeentefonds en het provinciefonds, en er bestaan geen rechtstreekse integratie en decentralisatie-uitkeringen aan regio’s. Dat verhindert efficiëntiewinst te behalen bij beleidsvrijheid in de besteding. Maar dit is geen groot bezwaar. Regio’s hebben immers veel minder taken dan gemeenten.
- Er bestaan geen regionale belastingen, die het sluitstuk vormen van de bekostiging en daarmee van de democratische verantwoording in de regio. Regio’s leggen hun eventuele tekorten niet rechtstreeks neer bij de burgers maar bij de deelnemende gemeenten.
- Diverse gemeenten waren verontwaardigd dat hun tekorten niet werden gehonoreerd in de Stropfen⁶pot sociaal domein (uitkeringstype 6), doordat ze regionaal samenwerkten.
- Deze nadelen passen echter bij de bestuurlijke keuze dat de regio’s geen volwaardige decentrale overheidslaag zijn. En zoals ik eerder heb aangegeven, zijn er voldoende mogelijkheden voor een goede bekostiging van regionale taken, ondanks deze nadelen.
- Democratische legitimiteit is wel een aandachtspunt bij regionale bekostiging. De Raad voor het Openbaar Bestuur suggereerde dat al. Maar de democratische legitimiteit is vooral een probleem bij de besteding van de gelden, niet bij de geldstromen van het Rijk naar de regio’s. Omdat de samenwerkende gemeenten collectief verantwoordelijk zijn voor de regio, zijn ze hier ook collectief verantwoordelijk voor. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de mogelijkheid van het Rijk om de bevoorschotting van het gemeentefonds stop te zetten als een regio niet goed de jaarstukken aanlevert.
- Transparantie hangt samen met democratische legitimiteit.

5 Betrouwbaar

Velen willen de geldstromen van het Rijk naar de gemeenten en regio’s contractueel regelen alsof gemeenten en regio’s onbetrouwbare partners zijn. Bijvoorbeeld in de Tweede Kamer wordt zulke bestedingszekerheid regelmatig gevraagd.⁷⁷ Maar dat is niet nodig, om twee redenen.

⁷⁶ Raad voor de financiële verhoudingen, *Eerst de politiek, dan de techniek*, januari 2017.

⁷⁷ Bijvoorbeeld: Tweede Kamer, vergaderjaar 2018 – 2019, 35.000 VIII, nr. 149, blz. 36, over lokale omroepen.

Ten eerste zijn gemeenten en regio's juist zeer betrouwbare partners van het Rijk. Het zijn geen winstmaximaliserende organisaties met aandeelhouders maar betrouwbaar functionerende bestuursorganen. Ze hebben over het algemeen dezelfde doelstellingen als het Rijk en dezelfde probleemurgentie, al bestaan er wel degelijk verschillen van mening. Ten tweede bestaan er diverse manieren voor het Rijk om zijn zin te krijgen bij de besteding van de middelen. Dat kan, inderdaad, door juridisch waterdichte contracten. Maar net zo productief zijn convenanten, en softe instrumenten als overtuiging en voorlichting. Het lijkt er regelmatig op dat de bestuurlijke en financiële verhoudingen alle managementtheorieën van de afgelopen decennia hebben gemist.

Als het Rijk nauwgezet wil sturen hoe de gemeenten of regio's de rijksbijdrage besteden, dan moet het Rijk daartoe een wet opstellen of een specifieke uitkering instellen.

Het Rijk is van mening dat het openbaar bestuur niet gejuridiseerd moet worden,⁷⁸ en dus ook de bestuurlijke en financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten niet. Ik deel die mening. Dat verklaart wellicht ook de lenigheid en flexibiliteit waarmee het Rijk met de Financiële-verhoudingswet omgaat. Afspraken tussen overheden kunnen (zoals nu gebeurt) worden vastgelegd in juridisch niet afdwingbare convenanten. Geschillen moeten overheden met elkaar bespreken en niet met een advocaat en de bestuursrechter.

Voorbeeld: regiodeals

De recente regiodeals illustreren dat het huidige uitkeringsstelsel voldoende toegerust is op regionale opgaven. De regiodeal van Brainport Eindhoven⁷⁹ (in Noord-Brabant) is daar het complexte voorbeeld van. De gemeente Eindhoven krijgt € 130 miljoen in de vorm van een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds, met de verplichting die deels te besteden voor de eigen regio (een vaak voorkomende verplichting) maar ook deels in samenwerking met de provincies Gelderland en Overijssel. Ook dat blijkt dus mogelijk. Alle betrokkenen hebben de verwachting dat het geld terecht komt op de goede plaats. De beperkingen van de financiële verhouding zijn geen belemmering.

78 Tweede Kamer, vergaderjaar 1998 – 1999, 26.360, nr. 1.

79 *Staatscourant* 20 augustus 2018, nr. 46.975; Tweede Kamer, vergaderjaar 2017 – 2018, 29.697, nr. 52.

6 Conclusie

Er zijn allerlei bekostigingswijzen voor regionale taken mogelijk, passend bij elke beleidsvoorkeur van het Rijk van regionale beleidsvrijheid. Die passen binnen de Financiële-verhoudingswet, al is daar soms enige lenigheid en flexibiliteit voor nodig. Maar lenigheid en flexibiliteit zie ik als goed eigenschappen.

De grootste problemen in de financiële verhouding zitten niet in de regionale ontwikkelingen, niet in de soorten uitkering, niet in de complexiteit van het systeem, en niet in de verantwoording. De grootste problemen zijn financieel van aard: krijgen de decentrale overheden de goede budgetten, worden die budgetten goed verdeeld, en worden ze doelmatig besteed. Op de eerste twee punten zou het Rijk meer lenigheid en flexibiliteit moeten tonen, en op het laatste punt de gemeenten.

