



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
Nederland

**Directoraat Generaal  
Bestuur en  
Koninkrijksrelaties**  
Bestuur, Democratie en  
Financiën

Turfmarkt 147  
Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
Nederland  
www.minbzk.nl

**Contactpersoon**

**Kenmerk**  
2014-0000328711

**Uw kenmerk**

**Bijlage(n)**

Datum 27 juni 2014  
Betreft Adviesaanvraag democratische legitimiteit van  
samenwerkingsverbanden

Geachte raad,

Bij motie (Kamerstukken 33 841, nr. 161) heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om in overleg te treden met uw raad ten behoeve van het uitvoeren van een onderzoek naar de vraag 'hoe de democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden waar gemeenten onderdeel van moeten uitmaken voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein kan worden geborgd'. Op basis van ambtelijk contact over dit verzoek van de Kamer, stuur ik u hierbij deze adviesaanvraag, waarmee ik graag invulling geef aan het verzoek van de Kamer.

Achtergrond

De door de Kamer aangenomen motie gaat specifiek in op de democratische legitimiteit bij regionale samenwerkingsverbanden voor de uitvoering van te decentraliseren taken in het sociaal domein. De vragen die de Kamer hierover heeft, komen ook terug in een bredere discussie over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Het belang van samenwerkingsverbanden is voor gemeenten de laatste jaren namelijk toegenomen. Uit cijfers van het CBS blijkt dat gemeenten in 2005 6% van hun begroting uitgaven aan samenwerkingsverbanden. In 2010 was dit gestegen tot bijna 14%. Ook zijn er met enige regelmaat signalen dat raadsleden het moeilijk vinden overzicht te bewaren over en te sturen op de taken die in samenwerkingsverbanden zijn belegd. Mogelijk ingegeven door de spanning tussen de mogelijkheid om via de samenwerking meer kwaliteit te leveren voor de inwoners en tegelijkertijd daarbij een deel van autonomie te verliezen. Dit alles roept de vraag op wat een verdere toename van het aantal samenwerkingsverbanden (in het sociaal domein) voor effect heeft op het vermogen van gemeenteraden om ten aanzien van de in samenwerkingsverbanden belegde taken, adequaat invulling te geven aan hun rollen. De Kamer zoomt hierbij in op het aspect van democratische legitimiteit bij regionale samenwerking in het sociaal domein en hoe die te borgen. Het vraagstuk speelt echter in meerdere beleidsdomeinen en het wordt ook betrokken in discussies over opschaling en bestuurskracht. In deze adviesaanvraag verzoek ik uw raad dan ook om dit om de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden in het sociale domein in deze bredere context te

beschouwen.

#### Adviesverzoek

Tegen de hierboven geschetste achtergrond zou ik uw raad willen verzoeken om mij te adviseren over hoe de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden kan worden geborgd, waarbij u in ieder geval ingaat op de samenwerkingsverbanden in het sociale domein. Verder geef ik u in overweging om in uw advies een overzicht te geven van relevante wetenschappelijke inzichten en ervaringen van bestuurders op dit terrein. Tevens verzoek ik u in uw advies in ieder geval ook stil te staan bij de hieronder geformuleerde vragen over dit onderwerp.

**Datum**

27 juni 2014

**Kenmerk**

2014-0000328711

#### Wat moet worden verstaan onder democratische legitimiteit bij samenwerking?

In de discussies over democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden lijken verschillende definities van het begrip door elkaar te lopen. De formeel-juridische democratische legitimiteit, die bij publiekrechtelijke samenwerking, geborgd is in de Wet gemeenschappelijke regelingen, leidt zelden tot discussie. Wanneer de democratische legitimiteit ter discussie staat, gaat het doorgaans om de vraag of besluiten van samenwerkingsverbanden aansluiten bij de wensen van deelnemende gemeenten en of er draagvlak voor is bij deze gemeenten. Anders gezegd: of de deelnemende gemeenten en hun raden de facto invloed kunnen uitoefenen op de koers van het samenwerkingsverband en of zij zich verantwoordelijk voelen voor de door het verband uitgevoerde taken en hierover reëel verantwoording kunnen afleggen aan hun burgers. Daarbij rijst soms ook de vraag of onderscheid te maken is in hoe dit in de praktijk functioneert en hoe het beleefd wordt door betrokken bestuurders en politici?

#### Welke factoren beïnvloeden de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden?

Ter verklaring van het vermeende gebrek aan democratische legitimiteit worden verschillende factoren aangedragen, zoals bijvoorbeeld het aantal deelnemende gemeenten, de hoeveelheid samenwerkingsverbanden, het soort taken dat is ondergebracht in een samenwerkingsverband, het al dan niet verplichte karakter van de samenwerking en de mate waarin sprake is van congruentie tussen samenwerkingsverbanden. Is aan te geven welke factoren nu echt van invloed zijn? Kunt u daarbij in het bijzonder ingaan op eventuele verschillen tussen verplichte en vrijwillige samenwerking en tussen congruente en incongruente samenwerking?

#### Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op basis van het onderzoek?

Zoals hierboven aangegeven, zijn de vragen over democratische legitimiteit bij samenwerkingsverbanden, de aanleiding deze adviesaanvraag. Ik zou u daarom willen vragen welke aanbevelingen u hebt.

De Tweede Kamer heeft in de genoemde motie aangegeven graag in september 2014 geïnformeerd te willen worden over de uitkomsten van het gevraagde overleg tussen regering en uw raad. In dat kader verneem ik graag van u op welke termijn u tot het gevraagde advies zou kunnen komen.

Hoogachtend,  
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk