



Bestuurlijke samenwerking groeit in 2004

Marian Kagie-Schreuder

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen, 2006.
Bronvermelding is verplicht. Verveelvoudiging voor eigen gebruik of intern gebruik is toegestaan.

Verklaring der tekens

.	= gegevens ontbreken
*	= voorlopig cijfer
x	= geheim
–	= nihil
–	= (indien voorkomend tussen twee getallen) tot en met
0 (0,0)	= het getal is minder dan de helft van de gekozen eenheid
niets (blank)	= een cijfer kan op logische gronden niet voorkomen
2005–2006	= 2005 tot en met 2006
2005/2006	= het gemiddelde over de jaren 2005 tot en met 2006
2005/'06	= oogstjaar, boekjaar, schooljaar enz. beginnend in 2005 en eindigend in 2006
2003/'04–2005/'06	= boekjaar enz., 2003/'04 tot en met 2005/'06

In geval van afronding kan het voorkomen dat de totalen niet geheel overeenstemmen met de som der opgetelde getallen.

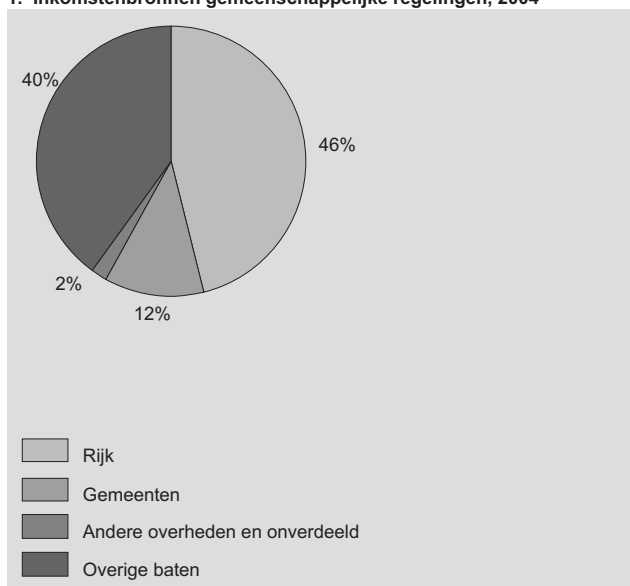
Verbeterde cijfers in de staten en tabellen zijn niet als zodanig gekenmerkt.

Samenwerkingsverbanden tussen decentrale overheden spelen een steeds belangrijker rol binnen het Nederlands bestuur. De ontwikkelingen in 2004 bij het Bereikbaarheidsoffensief Randstad zijn daarvan een goed voorbeeld.

Gemeenschappelijke regelingen zijn samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, provincies en waterschappen, zowel binnen dezelfde overheidslaag als tussen overheidslagen. Deze regelingen zijn door de deelnemende partijen in het leven geroepen voor activiteiten op een breed aantal terreinen. Zo zijn ze werkzaam op het terrein van het openbaar vervoer, de geneeskundige en gezondheidszorg, de sociale werkvoorziening, maar ook op het gebied van afvalverwijdering, milieubeheer en ruimtelijke ordening.

De totale baten en lasten van de gemeenschappelijke regelingen bedroegen in 2004 bijna 7,6 miljard euro. Een jaar eerder was dat nog 6,9 miljard. Dit betekent een stijging van 9,5 procent. De belangrijkste bron van inkomsten voor de gemeenschappelijke regelingen is de centrale overheid: in 2004 is het Rijk goed voor 46 procent van hun baten. Deelnemende gemeenten dragen dat jaar voor 12 procent bij. Verder ontvangen de gemeenschappelijke regelingen premies in het kader van de IZA, de ziektekostenregeling van het personeel van tien provincies, waterschappen en diverse nutsbedrijven. Deze premies leverden 17 procent van de baten.

1. Inkomstenbronnen gemeenschappelijke regelingen, 2004



De belangrijkste activiteit die de gemeenschappelijke regelingen – in elk geval tot 2004 – ontplooiën, ligt op het terrein van de sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening. Concreet gaat het hierbij om de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening. Deze wet voorziet in het creëren van werk, onder aangepaste omstandigheden, voor personen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking. De inkomsten die de gemeenschappelijke regelingen voor dit doel ontvangen, zijn afkomstig van de deelnemende gemeenten, die deze gelden op hun beurt weer hebben ontvangen van het Rijk. Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening vormden in 2004 met ruim 2,3 miljard euro de hoogste lasten voor de gemeenschappelijke regelingen.

Vanaf 2004 hebben de gemeenschappelijke regelingen er een belangrijke taak op het gebied van de sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening bij gekregen. In verband met de

uitvoering van de Wet Werk en Bijstand is een aantal gemeenten er namelijk toe overgegaan zogeheten ISD's (Intergemeentelijke Sociale Diensten) op te richten, in de vorm van gemeenschappelijke regelingen. De Wet Werk en Bijstand (WWB) is per 1 januari 2004 in werking getreden. De WWB maakt gemeenten verantwoordelijk voor de – integrale – uitvoering van de bijstand (uitkeringen) en de begeleiding bij het zoeken naar werk. Gemeenten krijgen daartoe één budget, onderscheiden naar een inkomensdeel voor het verlenen van bijstand en een werkdeel om uitkeringsgerechtigden te begeleiden naar een baan.

Ook Algemeen bestuur en Verkeer, vervoer en waterstaat, twee andere werkterreinen van de gemeenschappelijke regelingen, hebben relatief hoge baten en lasten. De lasten betreffende het algemeen bestuur bedragen 1,4 miljard euro in 2004. Het gaat hier in het bijzonder om de gemeenschappelijke regeling voor de zorgverzekering voor ambtenaren van provincies en waterschappen, die overigens per 1 januari 2005 is opgeheven. De lasten voor verkeer, vervoer en waterstaat zijn in 2004 ten opzichte van 2003 met ruim een half miljard euro toegenomen en komen uit op 1,7 miljard euro. Deze toename heeft alles te maken met het Bereikbaarheidsoffensief Randstad.

Bereikbaarheidsoffensief Randstad

Een van de speerpunten van de overheid is om de mobiliteitsproblemen in de Randstad aan te pakken. Door middel van het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR) wordt tot 2010 een impuls gegeven aan de verbetering van de bereikbaarheid van de Randstad. Om de belangrijkste knelpunten op te lossen is voor het openbaar vervoer in totaal 2,4 miljard euro beschikbaar gesteld en voor de wegen 2,2 miljard. Het totale budget voor het BOR is echter groter door bijdragen van de betrokken regio's en door private inbreng.

De belangrijkste onderdelen van het BOR zijn:

1. Regionale mobiliteitsfondsen

Er zijn regionale mobiliteitsfondsen ingesteld waarmee rond de vier grote steden (op een later tijdstip) projecten worden bekostigd. De mobiliteitsfondsen hebben grote invloed op de omvang van de voorzieningen op de balans van de gemeenschappelijke regelingen (zie tabel 2).

De fondsen worden gevoed door de volgende gemeenschappelijke regelingen: Stadsregio Rotterdam, Stadsgewest Haaglanden, Regionaal Orgaan Amsterdam en het Bestuur Regio Utrecht. Het Rijk verdubbelt de bedragen eenmalig, tot een bedrag van ongeveer 110 miljoen euro per regio.

2. Impuls voor het openbaar vervoer en hoofdwegen

Investerings in de infrastructuur worden versneld uitgevoerd en geïntensiveerd. Belangrijke voorbeelden zijn de aanleg van de Hoge SnelheidsLijn (HSL) en lightrailprojecten rond de vier grote steden.

3. Tarieven voor mobiliteit

Het kabinet wilde in 2002 beginnen met een proef met het spitstarief. De opbrengst van de heffing zou deels teruggaan naar de burger via een verlaging van de motorrijtuigenbelasting. Tegelijkertijd was een zelfde bedrag voor de regionale mobiliteitsfondsen bestemd. Zoals bekend, is de proef met het spitstarief echter niet doorgegaan.

4. Andere

Overige maatregelen richten zich op het vergroten van de alternatieve mobiliteitskeuzes voor de automobilist, het stimuleren van publiek-private samenwerkingsvormen en flankeren van zaken als parkeerbeleid, fietsbeleid etc.

Naast de gelden voor de vier grootstedelijke mobiliteitsfondsen, heeft het Rijk voor 2002 en 2003 ook 136 miljoen euro gereser-

veerd voor regionale mobiliteitsfondsen in de zuidelijke en oostelijke provincies en de twee gemeenschappelijke regelingen Knooppunt Arnhem–Nijmegen (KAN) en Samenwerkingsverband Eindhoven. In de periode 2001–2004 waren de lasten van de vier grootstedelijke agglomeraties (vanaf 2002 inclusief KAN en de agglomeratie Eindhoven) op het gebied van verkeer, vervoer en waterstaat ruim 5 miljard euro groot. De invloed van het BOR komt in toenemende mate tot uiting in de baten en lasten van deze gemeenschappelijke regelingen (zie tabel 3).

Gemeenschappelijke regelingen

Gemeenschappelijke regelingen zijn wettelijk verankerd in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Op grond van deze wet zijn vormen van samenwerking mogelijk tussen gemeenten, provincies en waterschappen, zowel binnen dezelfde overheidslaag als in alle mogelijke combinaties van deze overheidslagen. Verder maakt de wet samenwerking mogelijk met andere openbare lichamen of met privaatrechtelijke rechtspersonen, waarbij weer allerlei combinaties aan de orde kunnen zijn.

Een belangrijke aanpassing van de WGR vond eind 2005 plaats, toen het bestuur van grootstedelijke agglomeraties op permanente basis in de (nieuwe) WGR zijn wettelijke basis kreeg. Voordien bestonden op grond van de Kaderwet Bestuur in Verandering – met een meer tijdelijk karakter – zeven grootstedelijke gebieden, de zogeheten kaderwetgebieden. Met de invoering van de nieuwe WGR heten deze samenwerkingsvormen voortaan plusregio's.

Het merendeel van de bestaande gemeenschappelijke regelingen die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) waarneemt, betreft samenwerkingsverbanden tussen gemeenten onderling. In de cijfers van het CBS zijn de genoemde kaderwetgebieden onder de gemeenschappelijke regelingen opgenomen.

Gemeentelijke samenwerking en de statistiek

De meeste gemeenschappelijke regelingen zijn samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Gemeenten kunnen conform de WGR volgens vier varianten samenwerken:

1. openbaar lichaam
2. gemeenschappelijk orgaan
3. de centrumgemeente-constructie
4. samenwerking 'zonder meer'

Openbaar lichaam

Een openbaar lichaam is een publiekrechtelijke persoon. Het openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Het bestuur bestaat uit leden van de gemeenten die deelnemen in de gemeenschappelijke regeling. Een openbaar lichaam stelt een begroting, jaarverslag en jaarrekening vast.

Gemeenschappelijk orgaan

Een gemeenschappelijk orgaan heeft geen rechtspersoonlijkheid. Bij deze vorm van samenwerken wordt binnen één van de samenwerkende gemeenten een bestuur opgericht voor de aansturing van de activiteiten die gemeenschappelijk worden uitgevoerd. Net zoals bij het openbaar lichaam wordt ook bij deze vorm een begroting, jaarverslag en jaarrekening opgesteld.

Centrumgemeente-constructie

De gemeenschappelijke taken worden uitgevoerd door één gemeente, die ook wel de 'centrumgemeente' wordt genoemd. Hier vindt overdracht van activiteiten van meerdere gemeenten plaats naar de "centrumgemeente". De financiële afwikkeling gaat geheel via de administratie van de 'centrumgemeente'.

Samenwerking 'zonder meer'

Deze vorm van samenwerking is de meest eenvoudige (en meest vrije). Er heeft geen overdracht van taken en bevoegdheden plaats. Er worden binnen de WGR geen specifieke eisen aan deze samenwerkingsvorm gesteld.

Bij het CBS wordt de financiële informatie van de eerste twee varianten rechtstreeks waargenomen. De informatie over de andere twee varianten is begrepen in de financiële gegevens van de betrokken gemeenten zelf.

De informatie over de aldus afgebakende gemeenschappelijke regelingen wordt verzameld op jaar- en kwartaalbasis. De jaarstatistieken van het CBS zijn gebaseerd op brongegevens uit digitale bestanden en de jaarverslagen. Basis voor de kwartaalstatistieken is een steekproef, waardoor de administratieve lastendruk zoveel mogelijk wordt beperkt.

Nieuwe voorschriften

Met ingang van het verslagjaar 2004 is voor de provincies en gemeenten het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) in werking getreden. Dit besluit is ook van toepassing voor de gemeenschappelijke regelingen. Het BBV stelt eisen waaraan de begroting, de meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening dienen te voldoen. Daarnaast is vastgelegd hoe de informatie aan het Centraal Bureau voor de Statistiek wordt geleverd. De nieuwe voorschriften wijken op diverse plaatsen af van de oude (de Comptabiliteitsvoorschriften 1995). Zo mogen volgens de nieuwe voorschriften eventuele exploitatiekortingen niet meer worden geactiveerd. Een ander belangrijk verschil is dat middelen van derden die moeten worden aangewend voor een specifiek doel, niet meer tot de (bestemmings)reserves worden gerekend, maar tot de voorzieningen. De nieuwe voorschriften bemoeilijken de vergelijkbaarheid tussen 2003 (en eerdere jaren) en 2004.

Tabel 1
Baten en lasten gemeenschappelijke regelingen, naar functie

	Lasten				Baten			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
<i>mln euro</i>								
Algemeen Bestuur	989,1	1 128,6	1 355,6	1 395,8	983,8	1 115,2	1 354,1	1 385,6
Openbare orde en veiligheid	125,6	163,8	257,6	336,7	112,5	142,0	252,5	339,8
Verkeer, vervoer en waterstaat	1 223,2	1 333,1	1 213,9	1 737,7	1 200,4	1 251,9	1 195,0	1 732,6
Economische zaken	598,0	533,8	419,9	234,9	595,8	531,5	417,1	230,9
Onderwijs	203,1	204,0	180,7	171,4	204,5	203,8	176,2	170,4
Cultuur en recreatie	115,5	113,4	110,7	137,0	112,4	112,4	110,7	135,1
Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	2 070,9	2 219,3	2 187,9	2 340,9	2 068,0	2 205,8	2 181,9	2 339,7
Volksgezondheid en milieu	943,4	913,8	930,2	909,9	922,3	892,4	924,8	902,7
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	319,3	361,9	197,0	278,7	315,2	344,7	217,8	270,9
Financiering en algemene dekkingsmiddelen	53,7	52,0	56,9	26,1	127,8	224,1	80,4	61,3
Totaal	6 641,9	7 023,8	6 910,4	7 569,1	6 642,7	7 023,8	6 910,4	7 569,1

Tabel 2
Balansen gemeenschappelijke regelingen, per ultimo

	2001	2002	2003	2004		2001	2002	2003	2004
<i>mln euro</i>					<i>mln euro</i>				
Activa					Passiva				
Immateriële activa	52,8	34,1	9,4	23,1	Eigen vermogen	1 686,3	1 636,7	1 562,3	1 334,9
Materiële vaste activa	1 115,9	1 065,9	968,5	1 044,5	Voorzieningen	821,9	808,0	746,9	2 004,0
Financiële vaste activa	635,3	615,6	469,5	1 174,4	Langlopende schulden	853,0	775,5	694,7	938,3
Geactiveerde tekorten	0,8	1,2	4,1	–	Flottende schuld	1 413,3	1 568,6	1 379,9	1 122,3
Voorraden	158,6	50,9	42,1	84,8	Overlopende passiva 1)	–	–	–	198,9
Uitzettingen	1 747,0	2 191,5	2 149,4	1 558,2					
Liquide middelen	1 064,1	829,7	740,9	1 224,9					
Overlopende activa 1)	–	–	–	488,5					
Totaal	4 774,5	4 788,9	4 383,9	5 598,4	Totaal	4 774,5	4 788,9	4 383,9	5 598,4

1) Tot en met 2003 opgenomen onder uitzettingen en liquide middelen, respectievelijk onder vlottende schuld.

Tabel 3
Gemeenschappelijke regelingen en het BOR 1)

	Lasten				Totaal	Baten				Totaal
	2001	2002	2003	2004	2001–2004	2001	2002	2003	2004	2001–2004
<i>mln euro</i>										
Verkeer, vervoer en waterstaat w.v.										
Wegen, straten, pleinen	266,1	231,3	72,9	464,7	1 035,0	265,8	156,1	57,3	462,4	941,7
Verkeersmaatregelen te land	32,5	50,0	237,6	370,6	690,6	25,4	48,1	236,3	372,2	682,0
Openbaar vervoer	756,3	927,2	686,4	776,1	3 145,9	755,5	926,8	689,9	776,2	3 148,4
Overig vervoer te land	0,9	57,2	99,0	14,1	171,2	0,9	57,2	99,0	14,1	171,3
Totaal	1 055,7	1 265,7	1 095,9	1 625,4	5 042,8	1 047,7	1 188,2	1 082,5	1 624,9	4 943,3

1) Gegevens betreffen de vier grootstedelijke agglomeraties en – vanaf 2002 – ook het KAN en de agglomeratie Eindhoven.

Tabel 4
Baten gemeenschappelijke regelingen 2004 naar herkomst, per functie

	Totaal	Herkomst			
		Rijk	Gemeenten	Andere overheden en onverdeeld	Overige baten
<i>mln euro</i>					
Algemeen Bestuur	1 385,6	1,9	27,5	15,3	1 340,9
Openbare orde en veiligheid	339,8	72,2	142,9	1,7	123,0
Verkeer, vervoer en waterstaat	1 732,6	1 501,3	23,7	60,0	147,6
Economische zaken	230,9	77,6	6,4	19,0	128,0
Onderwijs	170,4	141,4	12,0	–	17,0
Cultuur en recreatie	135,1	5,1	65,6	19,9	44,5
Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	2 339,7	1 527,6	160,3	6,8	645,0
Volksgezondheid en milieu	902,7	55,7	398,2	17,4	431,6
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	270,9	75,3	62,8	1,4	131,4
Financiering en algemene dekkingsmiddelen	61,3	0,8	29,6	–	30,9
Totaal	7 569,1	3 458,9	929,1	141,5	3 039,7