

Verantwoording onderzoek gemeenschappelijke regelingen

Voor dit onderzoek hebben we de financiën van gemeenschappelijke regelingen onderzocht. We onderzochten onder meer hoe vaak zelfstandige organisaties waarin gemeenten met elkaar samenwerken meer uitgeven dan oorspronkelijk begroot, om hoeveel geld het gaat en welke organisaties eruit springen.

Verzamelen van data

We hebben een lijst van gemeenschappelijke regelingen en hun e-mailadressen gemaakt op basis van het door de overheid gepubliceerde GR-[register](#). Deze regelingen hebben we vervolgens elk een e-mail gestuurd met het verzoek de primaire begroting en de jaarrekening met ons te delen voor de jaren 2018, 2019 en 2020. We hebben na het eerste verzoek twee keer een herinnering gestuurd om te zorgen dat onze dataset zo compleet mogelijk was. In sommige gevallen hebben we zelf de jaarrekeningen of de begrotingen erbij gezocht, bijvoorbeeld als de regeling niet alle gevraagde stukken had opgestuurd.

Dit resulteerde in een totaal van 1299 documenten. In een spreadsheet met daarin de namen van alle gemeenschappelijke regelingen uit het register noteerden we de totale lasten zoals vermeld in de primaire begroting en de totale lasten zoals vermeld in de jaarrekening. Dit deden we voor 2018, 2019 en 2020. Dat betekent dat we zes bedragen per regeling noteerden.

In sommige gevallen waren de jaarverslagen en begrotingen moeilijk met elkaar te vergelijken of onduidelijk, het kan dat er daardoor kleine inconsistenties in de data zitten. Sommige gemeenschappelijke regelingen rekenen bijvoorbeeld de bestemming van reserves bij de 'totale lasten', anderen niet. Omdat de reserves niet altijd uit te splitsen zijn, hebben we consequent de 'totale lasten' genoteerd, ook als de reserves daarbij gerekend zijn. Als er geen begroting beschikbaar was, maar in de jaarrekening stond 'primaire begroting', 'ontwerpbegroting', 'primitieve begroting' of 'eerste begroting' dan noteerden we dat bedrag.

Omvang steekproef

We hebben van 203 gemeenschappelijke regelingen de gegevens ontvangen en ingevuld. In het overheidsregister staan 419 regelingen. We hebben de regelingen uit onze dataset verwijderd als die geen stukken produceren (dat is volgens de Wet Gemeenschappelijke regelingen alleen verplicht voor een bedrijfsvoeringsorganisatie, openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan). Ook hebben we de regelingen uit onze dataset verwijderd als er geen gemeente is aangesloten, maar alleen andere overheden. Dan blijven er nog 344 zelfstandige organisaties over waar tenminste één gemeente bij is aangesloten en die eigen stukken produceren. Dat betekent dat we een steekproef van 203 van de 344 organisaties hebben onderzocht, oftewel bijna zestig procent.

Onze steekproef beslaat in totaal 8 miljard euro van uitgaven van samenwerkingsorganisaties. Dat is gebaseerd op alle lasten van de 203 regelingen bij elkaar opgeteld in 2020. In dat jaar waren volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek de totale lasten van alle geregistreerde gemeenschappelijke regelingen twaalf miljard euro.

Primaire begroting

De overschrijdingen zijn berekend ten opzichte van de 'primaire begroting', zoals die in het voorjaar aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Wanneer de kosten oplopen, wordt dit vaak met als begrotingswijziging geadmistreerd waardoor er volgens deze regelingen formeel geen overschrijding is. Dat Investico de uitgaven met de eerste begroting vergelijkt is logisch, bevestigt onderzoeker Johan de Kruijf (Radboud Universiteit): 'over de begrotingswijzigingen die daarop volgen heeft de raad in de praktijk weinig te zeggen'.

Berekeningen

Elk jaar gaat ruim twee derde van de onderzochte regelingen over het oorspronkelijke budget. Dat waren 138 regelingen in 2018, 149 in 2019 en 145 in 2020. Ten opzichte van het totaal van 203 onderzochte regelingen, is dat dus elk jaar meer dan 66%. Van alle onderzochte regelingen gaan er 91 drie jaar op rij over budget, dat is dus 45%, oftewel bijna de helft.

De overschrijdingen zijn gemiddeld elf procent van de oorspronkelijke begroting. Dat hebben we berekend door de som van alle overschrijdingen te vergelijken met de som van de oorspronkelijke begrotingen die zijn overschreden.

Deze berekening gaat over de overschrijdingen van de primaire begroting. Regelingen die zich aan de primaire begroting houden – of zelfs minder uitgeven – blijven buiten beschouwing. Daar hebben wij in overleg met onderzoeker Johan de Kruijf van de Radboud Universiteit bewust voor gekozen. Wanneer je alle overschrijdingen en onderbenuttingen tegen elkaar zou wegstrepen zouden de gemiddelde afwijkingen kleiner lijken dan ze in werkelijkheid zijn. Bovendien gaat het hier om individuele overschrijdingen en onderbestedingen, een onderbesteding in Rotterdam bijvoorbeeld kan je niet wegstrepen tegen een overschrijding in Assen.

Bovenstaande bedragen zijn exclusief de overschrijdingen van samenwerkingsverbanden voor grondexploitatie. Dit type regeling hebben we op basis van een gesprek met De Kruijf buiten beschouwing gelaten, omdat die vaak extreem hoge overschrijdingen hebben en de resultaten te sterk zouden beïnvloeden. Dit heeft vermoedelijk te maken met het karakter van dit type regeling, waar moeilijk te voorspellen is wanneer de gebiedsontwikkeling precies van start gaat. Het gaat om zeven regelingen, wanneer die zouden worden meegeteld dan zou de gemiddelde overschrijding niet 11,2% maar 11,6% zijn.

De som van de overschrijdingen (exclusief grondexploitatie) is:

€ 394.400.182 in 2018

€ 504.160.368 in 2019

€ 850.561.743 in 2020

De som van de overschreden begrotingen (exclusief grondexploitatie) is:

€ 4.317.266.404 in 2018

€ 5.018.271.394 in 2019

€ 6.224.061.863 in 2020

In totaal zijn er, verdeeld over drie jaar, dus € 1.749.122.293 aan extra kosten, op € 15.559.599.661 aan begrote lasten. Dat is 11,2 procent.

Inventarisatie Kwink/Proof

In 2020 hebben onderzoeksbureau's Kwink en Proof in opdracht van het Ministerie voor Binnenlandse Zaken een inventarisatie gemaakt van regionale samenwerkingsverbanden in Nederland. Zij hebben een dataset gepubliceerd met daarin het resultaat van die inventarisatie: ruim 1200 formele én informele samenwerkingsverbanden plus onderliggende gegevens zoals rechtsvorm en aangesloten overheden.

Wij hebben onze inventarisatie van geregistreerde gemeenschappelijke regelingen gekoppeld aan dit databestand van Kwink en Proof. Daardoor waren wij in staat om te filteren op rechtsvorm en betrokken overheid. De gegevens die door Kwink en Proof zijn verzameld, zijn groen gemarkeerd in onze spreadsheet.

Cijfers per gemeenschappelijke regeling

De volledige spreadsheet zoals opgesteld door Platform Investico met daarin alle cijfers per gemeenschappelijke regeling is [hier](#) te downloaden.

Voor vragen, mail naar salomons@platform-investico.nl of voogt@platform-investico.nl.