

Een Spinnenweb van Samenwerking

Het effect van intergemeentelijke samenwerking op de
verantwoordingsstructuur in lokale democratie

Rianne Pieffers

S1785265

Bachelor Scriptie Democratietheorie

BSc Politicologie

Johannes Oversloot

21/05/2021

Woordenaantal: 7778

Inhoudsopgave

<i>Inleiding</i>	3
<i>Hoofdstuk 1: De Wet Gemeenschappelijke Regelingen</i>	5
<i>Hoofdstuk 2: Verplaatsing van de politiek</i>	9
<i>Hoofdstuk 3: Rol van de gemeenteraad</i>	14
<i>Hoofdstuk 4: De bijdrage van het Rijk</i>	18
<i>Conclusie</i>	21
Bibliografie	25

Inleiding

Vanaf 2015 zijn beleidsonderwerpen in het sociale domein gedecentraliseerd. Daarbij is de uitvoering van onderwerpen als jeugdzorg opgelegd aan gemeenten. De decentralisaties zijn doorgevoerd met een meerledig doel. Een belangrijk, ideologisch doel was om integraliteit te bevorderen in het sociale domein. Gemeenten zouden beter in staat zijn om samenhang en verwevenheid te creëren op het gebied van zorg omdat zij dichterbij de mensen staan. Idealiter zou dit zorgen voor zorgbeleid dat dichterbij de mensen staat en dat beter inspelt op de zorgvragen. Echter zijn de kosten voor zorg hoog en niemand zit op die kosten te wachten. De problemen waar de Rijksoverheid tegen aanliep zouden de gemeenten kunnen oplossen. Door op het sociale domein te decentraliseren zou er gewonnen kunnen worden op efficiëntie van het zorgbeleid en op de kosten. De Rijksoverheid berekende daardoor een efficiencykorting over het budget wat de gemeenten konden besteden, gemeenten zouden met een kleiner budget het beleid kunnen voeren (Van Ostaaijen, 2018, p. 105). Voor gemeenten betekende dit alleen dat zij bij het ontwikkelen van het beleid en het aanpassen van de lokale zorg, maar weinig budget hadden om het integrale doel te bereiken. Daarbij hadden deze decentralisaties en de complexiteit van het beleid tot gevolg dat werd aangeraden om samen te werken met andere gemeenten om beleid op deze onderwerpen zo efficiënt mogelijk te laten verlopen (de Blok, 2015). Alhoewel de aantrekkingskracht van samenwerking te verklaren is, er zijn regionaal immers meer en meer diverse zorgaanbieders en de uitvoering van het beleid is beter te overzien, heeft deze trend gevolgen voor de stand van de democratie op lokaal niveau. De verkaveling van gemeenten wordt een probleem. Doordat de gemeente met de Wet Gemeentelijke Regelingen behandeld wordt als een uitvoeringsorganisatie van het Rijk, wordt verantwoording binnen het gemeentebestuur belemmerd en drijft de gemeenteraad af van hun oorspronkelijke taken.

De lokale democratie is zeer beperkt tot het eens in de vier jaar verkiezen van de gemeenteraad. Overige belangrijke bestuursorganen, zoals de wethouders en de burgemeester, worden niet democratisch verkozen, maar buiten de inwoners van de gemeente om aangesteld. Met de aanpassingen naar een dualistisch systeem

in 2002 hoeven wethouders ook niet eerst verkozen te worden in de gemeenteraad voordat ze worden aangesteld, maar kunnen zij ook van buitenaf worden gevraagd (Wet dualisering gemeentebestuur). Daarnaast wordt de democratische tegenmacht die de gemeenteraad zou moeten bieden in de taken van controle en budget- en kaderstellen beperkt door de staat wanneer een groot deel van het budget in opdracht van de staat toegewijd moet worden aan taken die zijn toegewezen aan de gemeenten (Van Ostaaijen, 2018, p. 97). Hierdoor blijft er maar weinig ruimte over voor allocatie van financiën aan lokale kwesties. Als laatste, worden met lokale samenwerkingsverbanden, besturen en raden van verschillende gemeenten geacht samen tot beleid te komen terwijl zij de bevoegdheid alleen vanuit hun eigen gemeente hebben. Het college neemt meer macht en is moeilijker te controleren door de gemeenteraad doordat zij niet als enige verantwoordelijk zijn voor de besluiten. De rol van de gemeenteraad wordt fragiel. Het gebrek aan mogelijkheden tot verantwoording op gemeentelijk niveau vormt een nieuw obstakel voor de lokale democratie. Dit probleem wordt ook herkend in de gemeenteraad. Zo ziet 70% van de gemeenteraadsleden in dat de groei in het aantal gemeenschappelijke regelingen een gevaar is voor de lokale democratie (Overheid in Nederland, 2014), maar ook 70% van de raadsleden geeft aan dat het moeilijk is voor gemeenten om zonder samenwerking met andere gemeenten te werken.

Deze korte schets van de problemen van samenwerking en verantwoording zal in dit scriptie verder worden uitgewerkt. Door te analyseren waar de pijnpunten liggen op verschillende niveaus wordt een breed beeld gevormd van het effect van samenwerkingsverbanden op verantwoording en kan gespeculeerd worden over verbetering van verantwoording. De WGR werpt de kern van deze probleemanalyse al op. Zoals in de wet beschreven heeft de gemeenteraad het hoogste woord in de gemeente en binnen de samenwerkingsverbanden, maar in de loop van de tekst blijkt steeds opnieuw hoe complex het is om een gedegen verantwoordingsstructuur op te zetten waarbij de rol van de gemeenteraad in stand wordt gehouden en niet wordt overschaduwed door andere organen of overheden. De verplaatsing van de politiek, als gevolg van de samenwerkingsverbanden en de effecten op de verhoudingen tussen de verschillende organen, geven weer waar de uitdagingen liggen om de bestuurscultuur weer te herstellen tot de wettelijk vastgelegde verantwoordelijkheden. De focus zal daarbij liggen op de rol van de gemeenteraad.

Als laatste wordt gekeken naar de bijdrage vanuit het Rijk. Het Rijk heeft nog steeds grip op het sociaal domein en werken samen met de gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op het sociaal domein. Hoe zij omgaan met de decentralisaties en de gevolgen ervan voor de lokale democratie is van belang voor het succesvol evalueren van het gemeentebestuur. Hoe de problemen in de lokale democratie opgelost worden is een vraag waar geen eenduidig antwoord op te vinden zal zijn, maar door de analyse van al deze aspecten is speculeren over aanpassingen die de democratie, met name de verantwoordingsstructuren en het primaat van de gemeenteraad, kunnen versterken wel mogelijk.

Hoofdstuk 1: De Wet Gemeenschappelijke Regelingen

Om een goed beeld te krijgen van hoe intergemeentelijke samenwerking wettelijk vorm heeft gekregen, zal in dit hoofdstuk de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (verder: WGR) geanalyseerd worden. De centrale vragen in dit hoofdstuk zijn, ten eerste, hoe wordt intergemeentelijke samenwerking georganiseerd? En ten tweede, hoe worden de verhoudingen in verantwoording binnen de lokale democratie hierin gerespecteerd? De Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) stelt, onder andere, gemeenten in staat om intergemeentelijke samenwerkingen op te zetten in publiekrechtelijke constructies. Er zijn vijf vormen van samenwerking mogelijk, de WGR bespreekt met name het openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan en de bedrijfsvoeringsorganisatie, maar daarnaast is het ook mogelijk om een regeling te treffen in de vorm van een regeling zonder meer of een centrumgemeente (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/intergemeentelijke-samenwerking>). Het verschil tussen de vormen zit met name in de organen die worden ingesteld bij oprichting. Het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie zijn op zichzelf rechtspersonen. De WGR stelt de regels over inrichting en het functioneren van de samenwerkingsverbanden. Deze regels hebben ook gevolgen voor het functioneren van gemeentebesturen. Doordat de WGR de focus legt op het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie zullen deze twee vormen van intergemeentelijke samenwerking worden uitgelicht in dit hoofdstuk.

Het eerste wat al opvalt in de WGR is dat in hoofdstuk 2 artikel 8 lid 4 expliciet wordt genoemd hoe verantwoordelijkheid wordt geregeld in de samenwerkingen, namelijk “in de regeling kunnen bevoegdheden van de besturen van de deelnemende gemeenten worden gemandateerd aan organen en personen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een van de deelnemende gemeenten” (2020). Dit geeft direct blijk van het belang van een goede verantwoordelijkheidsstructuur binnen intergemeentelijke samenwerking. Desondanks zitten er wel een paar haken en ogen aan, ten eerste, wordt hieruit niet direct duidelijk of het mandaat wordt overgedragen aan de organen door de gemeenteraad of door het college. Dit is vooral relevant voor de democratische legitimiteit van de organen. Daarnaast stelt dit artikel dat één gemeente aangesteld wordt als toezichthouder op de beleidsvorming namens de deelnemende gemeenten. Daarbij moet wel gegarandeerd kunnen worden dat die gemeente het algemeen belang voor ogen heeft bij het controleren van het besluitvormingsproces en dat zij voldoende informatie verstrekken aan de andere deelnemende gemeenten. Wanneer dat voldoende gebeurt of wanneer zij naar tevredenheid verantwoording afleggen aan de andere raden, blijft lastig te beoordelen. Echter zet dit wel de toon voor de verhoudingen tussen het opgezette orgaan en de samenwerkende gemeenten.

Naast de conceptie van verantwoordelijkheid die in acht wordt genomen in de WGR wordt in artikel 10 van hetzelfde hoofdstuk ook de verhouding tussen de deelnemende gemeenten en het bestuur van het orgaan gespecificeerd, “de deelnemers aan een regeling waarbij gebruik is gemaakt van de bevoegdheid [...], verlenen hun medewerking aan de uitvoering van besluiten die het bestuur van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan neemt” (WGR, 2020). Hierin komt nog een belangrijk verschil tussen deze vormen van intergemeentelijke samenwerkingsvormen aan het licht. Deze vormen hebben op zichzelf een bestuur waaraan taken en beleidsonderwerpen worden overgedragen. Dit bestuur wordt begrepen als het algemeen bestuur, dagelijks bestuur en een voorzitter, waarbij de voorzitter ook voorzitter is van het algemeen en dagelijks bestuur wanneer er sprake is van een openbaar lichaam. Bij een bedrijfsvoeringsorganisatie is het bestuur een enkelvoudig bestuur met een voorzitter waardoor zij beperkter zijn in het aantal taken die zij kunnen opnemen.

Het dagelijkse bestuur bestaat uit minimaal 3 leden waaronder een voorzitter. Deze leden mogen niet allemaal uit dezelfde gemeente komen, maar er moeten leden gedelegeerd worden vanuit verschillende deelnemende gemeenten.

Het opzetten van een intergemeentelijke samenwerking kan op drie manieren. De gemeenteraad kan een regeling treffen waarbij zij leden aanwijzen die tot het algemeen bestuur toetreden. Het college kan een regeling treffen waarbij zij zowel onderling, als in de raden leden aanwijzen. Als laatste kunnen burgemeesters regelingen treffen waarbij zij gezamenlijk het algemeen bestuur vormen of onderling leden aanwijzen. Alhoewel volgens de wet de gemeenteraad het hoogste orgaan binnen de gemeente is, suggereren deze regelingen een nevenschikte verhouding tussen de democratisch verkozen raad en de niet-democratisch verkozen leden van het college. Of de positie van de gemeenteraad als hoogste orgaan in deze artikelen voldoende bewaard wordt, komt in de volgende hoofdstukken aan bod.

Ongeacht de wijze waarop een samenwerkingsverband is ontstaan, heeft dit orgaan de plicht om inlichtingen te verstrekken aan de raad. Het bestuurslid dat is gemandateerd door de gemeente kan door de raad “ter verantwoording [geroepen worden] voor het door hem in dat bestuur onderscheidenlijk [...] gevoerde beleid” (WGR, 2020). Ook raden die geen leden aanwijzen moeten op aanvraag ingelicht worden door het orgaan en kunnen deze ter verantwoording roepen. Het dagelijks bestuur van het orgaan is verantwoording schuldig over het dagelijks gevoerde beleid. Wel opvallend binnen verantwoordingsstructuren in het algemeen, maar zoals ook hieruit blijkt, is dat wordt geacht dat een bestuurslid alleen verantwoording aflegt over de bijdrage die die persoon levert aan het beleid. Aan de ene kant vangt deze structuur het probleem op dat men verantwoordelijk wordt gehouden voor eventuele problematiek die op hun schouders is gevallen, maar aan de andere kant wordt het geheel vervreemd. Wanneer het gehele beleid gebrekkig is, maar de leden kunnen wel hun individuele bijdragen aan hun eigen gemeenteraad rechtvaardigen, waar moet een raad dan beginnen met het controleren en bijsturen van het beleid? De veronderstelling in de WGR lijkt te zijn dat raden op deze manier een duidelijk aanspreekpunt hebben, de verantwoordelijkheid voor het geheel lijkt hieronder te lijden.

Mocht er vanuit verschillende deelnemende raden kritiek geuit worden op het samenwerkingsverband, dan schrijft de wet voor wie de verantwoordelijkheid voor deze geschillen op zich neemt in artikel 28, waarin staat: “geschillen omtrent de toepassing, in de ruimste zin, van een regeling tussen besturen van deelnemende gemeenten of tussen besturen van een of meer gemeenten en het bestuur van het openbaar lichaam of van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan worden door gedeputeerde staten beslist” (WGR, 2020). Dit betekent dat wanneer er onenigheid is over het gezamenlijk gevoerde beleid, de Provincies de verantwoordelijkheid op zich nemen voor de samenwerkingsverbanden. Nu zijn de provincies ook verantwoordelijk voor, bijvoorbeeld, de begroting van de gemeenten, dus is de keuze voor de provincies bij onenigheid niet opvallend. Echter is het wel opvallend dat in deze gevallen de verantwoordelijkheid voor het lokale beleid nog verder van de gemeenteraad af komt te staan. Dit benadrukt de complexiteit van samenwerkingsverbanden en de democratische legitimiteit ervan. Een oplossing voor de ontstane problematiek rondom samenwerkingsverbanden en verantwoording zal op een aantal zaken moeten letten. Zo moet het primaat van de gemeenteraad te allen tijde geprioriteerd moeten worden. Wanneer er onenigheid is over het beleid of wanneer de aangestelde organen hun taken niet kunnen volbrengen zou, in eerste instantie, de stand van zaken opgemaakt moeten worden, maar daarna zullen de gemeenten tot een voorstel moeten komen waarmee zij verder willen. Of een samenwerkingsverband daardoor oplost en het beleid weer bij de individuele gemeenten komt te liggen of dat een samenwerking een andere vorm krijgt, is om het even wanneer er democratische steun is voor de keuze.

De taken van een algemeen bestuur van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie kunnen divers zijn, maar zij zijn in staat de taken die aan hen zijn overgedragen uit te voeren met een zekere mate van zelfstandigheid. Zo heeft het algemeen bestuur van een openbaar lichaam budget stellen als één van hun taken. De begroting die zij opstellen wordt daarna door het dagelijks bestuur naar de gedeputeerde staten gezonden, zoals ook gebeurt met de begroting van een gemeente. De gemeenteraden krijgen inzicht in de ontwerpbegroting en kunnen daarop hun zienswijze indienen. Die zienswijzen worden door het orgaan verwerkt, waarna de gemeenteraden akkoord moeten gaan met het betalen van de kosten voordat de begroting openbaar wordt. Budget stellen is binnen de gemeente één van

de centrale taken van de gemeenteraad. Dat deze taak voor belangrijke en kostbare beleidsonderwerpen, zoals de zorg, wordt overgedragen aan het bestuur van het samenwerkingsverband beperkt de gemeenteraad in de financiële beleidsvrijheid die zij hebben. Hiermee wordt het gezag over het budget ook gedelegeerd en wordt de gemeenteraad beperkt in de sturing die zij kunnen geven.

Over de gehele wet valt de zelfstandigheid van de aangestelde organen voor samenwerking op. Met name het openbaar lichaam, maar ook de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan zijn bijna als een bestuurslaag op zich. Binnen het beleidsonderwerp waarvoor zij zijn aangesteld kunnen zij op zichzelf functioneren zonder dat zij daar veel invloed vanuit de deelnemende gemeenten voor nodig hebben. De gemeente moet akkoord geven op de besluiten van het samenwerkingsverband, maar de complexe organisatie maakt het voor veel raadsleden lastig om grip te krijgen op de samenwerkingsverbanden en hun rol daarin zoals in hoofdstuk 3 wordt besproken. Daarnaast is de controlerende macht van de raad beperkt, zoals bij situaties waarin verschillende raden het niet met elkaar eens zijn en de verantwoordelijkheid wordt overgedragen aan de provincies. Het gebrek aan tussenkomst van de deelnemende gemeenten in deze vormen van samenwerking benadrukt hoe ver wordt afgedreven van de lokale democratie als gevolg van de samenwerkingsverbanden en de noodzaak van een herziening van de verantwoordingsstructuren.

Hoofdstuk 2: Verplaatsing van de politiek

Het vorige hoofdstuk leidt de verhoudingen tussen wethouders en burgemeesters en de gemeenteraad in en hun rollen binnen de samenwerkingsregelingen. Het groeiende belang van samenwerking voor de gemeenten beïnvloedt de verhoudingen tussen gemeenteraad en college en de verantwoordingsstructuren binnen de gemeente. In dit hoofdstuk zal specifiek gekeken worden naar deze veranderingen, de verhoudingen en hoe dit te rijmen is met de intenties van lokale democratie.

Hoe de verhouding tussen het college van B&W en de gemeenteraad eruit zou moeten zien, is al in de Gemeentewet van 1851 vastgelegd. Daarin wordt geschreven dat “de Burgemeester en Wethouders [...] wegens het dagelijks bestuur aan den Raad verantwoording schuldig [zijn] en geven te dien aanzien alle door den

Raad verlangde inlichtingen” (Gemeentewet, 1851). Hier wordt helder gemaakt dat de gemeenteraad boven het college staat, maar dat het dagelijks bestuur aan het college wordt toevertrouwd met sturing vanuit de raad, waarbij verantwoording als belangrijk middel gebruikt wordt om een toezien oog te kunnen houden op het werk van het dagelijks bestuur. Op papier wordt het allemaal redelijk eenvoudig en overzichtelijk opgesteld. Ook nadat in 2002 de gemeenten gedualiseerd zijn, is het college van B&W verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad over het dagelijks gevoerde bestuur. Het college heeft een plicht om informatie te verstrekken aan de raad, zowel gevraagd als ongevraagd en de gemeenteraad heeft verscheidene middelen om zichzelf te informeren over de doelmatigheid van het beleid en de uitgaven in de vorm van de rekenkamerfunctie. Om de verantwoordingsstructuur compleet te maken kan de gemeente het vertrouwen in één of meerdere leden van het college opzeggen en aanzetten tot hun ontslag. In dit verantwoordingsregime is het “duidelijk wie (college en burgemeester) op welk forum (gemeenteraad) verantwoording schuldig is, wat ieders rechten en plichten zijn en waarin ook is voorzien in een sanctiemogelijkheid” (Bovens e.a., 2008). Desalniettemin komt het in de praktijk regelmatig voor dat de raad toch achtergesteld wordt en daardoor beperkt worden in de macht die zij kunnen uitoefenen ondanks dat de instrumenten die hen worden toebedeeld. Castenmiller en Peters (2018) hebben onderzocht hoe de rol van sturen en regeren voor de gemeenteraad in de praktijk veelal is veranderd in een rol van controleren. Eén van de belangrijkste functies van de gemeenteraad is het bieden van democratisch tegenwicht aan de niet-democratisch verkozen ‘besturende macht’ die is komen te liggen bij het college, maar wanneer de controlerende functie van de raad beperkt lijkt te zijn tot het wel of niet instemmen met het college, hoeveel blijft er dan nog over van die democratische tegenmacht? Meerdere staatscommissies hebben zich gebogen over de inrichting van het gemeentebestuur sinds het begin van de 20^e eeuw, maar de kwestie is nog altijd relevant. In de loop van de jaren en met behulp van de Staatscommissie-Oppenheim is het beeld van de gemeente veranderd ten opzichte van het originele beeld geschetst door Thorbecke in de gemeentewet van 1851 (Castenmiller en Peters, 2018). De Staatscommissie-Oppenheim zag de taken van de gemeente groeien en daarmee ook de druk op het uitvoeren van de taken. Zij hebben ingezet op meer bestuurlijke samenwerking en zo is geprobeerd de uitvoerende macht van het dagelijks bestuur te vergroten. Deze bestuurskundige

visie op het functioneren van de gemeente die gericht is op efficiëntie van de uitvoering, lijkt het politieke belang van de gemeente te vergeten. Uit het oog is verloren dat de raad daardoor het overzicht verliest en ook verliest aan controlerende macht. Precies waar de democratische legitimiteit van het beleid van de gemeente op rust. De rol van de raad wordt beperkt tot het stellen van vragen over plannen die achter de schermen al klaarliggen (Castenmiller en Peters, 2018).

Bas Denters (2015) bespreekt mogelijke oorzaken van de weerbarstigheid van het proces van controle en verantwoording in de praktijk en de daarbij ontstane problemen in de verhoudingen tussen gemeenteraad en het College van B&W. Ten eerste bespreekt hij een invloedrijke oorzaak van deze problemen, de toename van samenwerkingsverbanden van gemeenten. Mark Bovens sprak in 1995 al over ‘verplaatsing van de politiek’. Deze term is een gevatte beschrijving van het effect van samenwerking heeft op bestuurslagen zoals eerder besproken. De trend op het gebied van verantwoording is dat men alleen verantwoordelijk is voor het beleid waar men zelf over gaat, deze trend wordt ook in de WGR aangehouden. Echter juist door de samenwerkingsverbanden komen taken steeds verder af te staan van het gemeentebestuur, waardoor het onduidelijk wordt wie voor welke besluiten is aan te spreken. Het gemeentebestuur manifesteert zich als “regiegemeente” (Denters, 2015, p. 3). De nadruk binnen de gemeente komt te liggen op de uitvoering doordat het aantal taken binnen de gemeenten groeit. Dat dit effect al is beschreven door de Staatscommissie-Oppenheim in 1913 en nog steeds van toepassing is, toont aan dat de functie van controle en verantwoording binnen de gemeente onder druk staat. Als gevolg van intergemeentelijke samenwerking worden verantwoording en controle binnen de gemeente lege concepten.

Ten tweede, een andere belangrijke invloed op de machtsverhouding tussen de raad en het college is te vatten in de vraag, waar ligt de kennis? Dit zal ook terugkomen in het hoofdstuk over het Rijk. Wie kennis heeft over een onderwerp heeft de macht om er wat over te kunnen zeggen. Zo werkt het ook op beleidsonderwerpen binnen de gemeente. Uit de praktijk blijkt dat de kennis over de ontwikkelingen van het beleid vaak liggen bij het college en de ambtenaren, wier dagelijks werk het is om zich bezig te houden met het beleidsonderwerp, en niet bij de gemeenteraad (Brasz & Kleijn, 1962). Een ambtenaar presenteert de opgedane kennis aan de wethouder die ermee aan de slag gaat en een voorstel doet aan de

raad. De gemeenteraad wordt pas op het laatste moment ingelicht over een voorstel en zonder volledige kennis van het voorafgaande proces worden zij beperkt in het controleren en sturen van het besluitvormingsproces rondom de voorstellen. Zonder kennis van de ontwikkelingen is het voor de raad ingewikkeld om te weten naar welke inlichtingen te vragen. Echter laat de gemeenteraad het ook in zekere mate toe. Zo worden middelen die de gemeenteraad tot de beschikking heeft om de controlerende taak uit te voeren niet altijd ten volle benut en “delegeert [de raad] op grote schaal bestuursbevoegdheden aan het college, terwijl daar vaak niet of nauwelijks voorwaarden aan worden verbonden” (Castenmiller en Peters, 2018, p. 218). Het herstellen van een verantwoordingsregime is dus niet alleen een opgave vanuit de bestuurders gezien, maar ook vanuit de raad.

Er komt steeds meer aandacht voor een sterkere democratisering in intergemeentelijke samenwerking (Denters, 2015, p. 17). Daarvoor zijn vernieuwende verantwoordingsstructuren nodig die de uitvoerende organen binnen de gemeente en binnen samenwerkingsverbanden beperken tot democratisch gestelde kaders. Deze politieke opgave moet los van het bestuurskundig perspectief betekenis geven aan de controlerende en verantwoordelijke rol van de gemeenteraad binnen de nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Bovens e. a. (2008) biedt hulp bij het concreet maken van de eisen waaraan een effectieve verantwoordingsstructuur aan zou moeten doen. Zo wordt, ten eerste, gesteld dat verantwoording noodzakelijk is voor democratische legitimiteit door besluiten te meten aan de preferenties van burgers en raadsleden. Ten tweede, verantwoording is nodig om machtsconcentratie bij niet-verkozen ambtsdragers te voorkomen. Ten derde draagt een goede verantwoordingsstructuur bij aan goede prestaties van de overheid door kritische reflectie. Stuk voor stuk laten deze criteria voor verantwoording zien hoe gebrekkige verantwoordingsstructuren uiteindelijk kunnen leiden tot gebrekkige democratie. Uit analyses van verschillende structuren is wel gebleken dat het amper mogelijk is om op alle drie de criteria hoog te scoren (Denters, 2015, p. 9).

Eén voorstel voor de inrichting van verantwoordingsstructuren is om de kader stellende en controlerende taken van samenwerkende gemeenteraden ook in samenspraak met alle deelnemende raden te laten verlopen (De Greef en Stolk, 2015, p. 129). Om dit voorstel succesvol door te voeren, zullen een aantal zaken

daartoe op orde gesteld moeten worden. De politieke wil moet aanwezig zijn om in samenspraak met andere gemeenteraden tot kaders te komen voor het beleid en daar ook op te controleren. Daarnaast moeten de raden ook samen tot uitkomsten kunnen komen in geval van onenigheid, zonder dat daarbij de provincie de verantwoordelijkheid op zich neemt. De vraag is of dit voorstel haalbaar is binnen de huidige inrichting van de lokale democratie en of deze vorm wellicht leidt tot meer opschaling van gemeenten. Een ander voorstel, gedaan door Thompson (1980) die het probleem van de vele handen beschreef, raad aan om naar de persoonlijke rol van de bestuurder te kijken en de bestuurder om verantwoording te vragen over de bijdrage vanuit die persoon zelf. Deze trend is populair in de huidige inrichting. Of dit voorstel het probleem van verantwoording binnen gemeentelijke samenwerkingsverbanden oplost, is de vraag. Deze manier van verantwoorden leidt ook tot obstakels, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, en wellicht meer dan dat het oplost. Alle raadsleden zouden elke bestuurder ter verantwoording moeten kunnen roepen, over hun eigen bijdrage maar ook over het geheel. Binnen de gemeente is het bij wethouders eenvoudiger aan te wijzen wie verantwoordelijk te houden is voor welke besluiten, maar met een extra bestuurslaag, zoals een intergemeentelijke samenwerking, wordt dit alweer complexer, omdat er geen directe band is tussen bestuurder en raadslid.

Fraanje (2015) bepleit een verantwoordingsstructuur waarbij nieuwe procedures en structuren worden afgesproken door samenwerkende besturen om controle en verantwoording centraal te stellen. Het vernieuwen van de verantwoordingsstructuur is wenselijk om de verhoudingen tussen verschillende organen scherp te houden en democratische legitimiteit prioriteit te geven. De intensiteit van de verantwoording kan verschillen per beleidsonderwerp (Denters 2015, pp. 14-15), bijvoorbeeld bij fysiek, praktisch beleid (zoals afvalvoorzieningen of automatisering), waarbij samenwerking minder zwaar bijdraagt aan bedreiging van de democratie in tegenstelling tot beleidsonderwerpen als jeugdzorg en sociale voorzieningen, waarbij democratische richting en controle wel cruciaal zijn voor de stand van de lokale democratie. Het voorstel van Fraanje lijkt te vatten waar het misloopt, maar ontbreekt nog aan concrete invulling. De uitvoering van beleid verandert, maar de structuren van de democratie zijn nog niet

aangepast. Een culturele verandering zal nodig zijn om de gevolgen van de ‘verplaatsing van de politiek’ te rijmen met de belangen van de democratie.

Hoofdstuk 3: Rol van de gemeenteraad

In dit hoofdstuk wordt kritisch gekeken naar de veranderingen in de rol van de gemeenteraad en wordt de vraag gesteld of raadsleden nog wel in staat zijn om hun rollen van controleren, kaderstellen en volksvertegenwoordigen voldoende uit te voeren. In de wet gemeenschappelijke regelingen wordt vastgesteld dat de gemeenteraad toestemming moet geven voor het organiseren van samenwerkingen ten behoeve van de belangen van de gemeenten (WGR, 2020). Daarnaast is beschreven hoe de gemeenteraad afgevaardigde leden ter verantwoording kan roepen op hun bijdrage aan de besluitvorming binnen de samenwerkingsverbanden. De raad hoort ingelicht te worden over de ontwikkelingen en de plannen en moeten sturing kunnen geven op het beleid. Echter brengt dit ook uitdagingen met zich mee die obstakels vormen voor de lokale democratie om voldoende te functioneren.

De Vereniging voor Raadsleden heeft een onderzoek laten uitvoeren onder raadsleden om hun ervaringen met intergemeentelijke samenwerking te peilen door middel van een enquête. De resultaten van de enquête zijn uitgewerkt door Lisanne de Blok (2015) in een thesis over democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Uit dit onderzoek onder gemeenteraadsleden blijkt dat zij zelf vinden dat zij hun taak van democratische controle niet voldoende kunnen uitvoeren als gevolg van de decentralisatie en de daar bijkomende samenwerkingsverbanden (de Blok, 2015). Er wordt erkend dat gemeenten zelfstandig onvoldoende middelen en bestuurskracht hebben om de gedecentraliseerde beleidsonderwerpen uit te voeren, samenwerkingsverbanden zijn daardoor onvermijdelijk. De Blok (2015) doet in haar onderzoek twee observaties met betrekking tot de dreiging die gemeenteraadsleden ervaren op de democratie als gevolg van samenwerkingsverbanden. Ten eerste, uit eerder onderzoek dat door haar is geanalyseerd, kan worden geconstateerd dat hoe groter het aantal samenwerkingsverbanden waarin een gemeente participeert, hoe groter de ervaren dreiging onder gemeenteraadsleden. Ten tweede, speelt het behalen van beleidsdoelen een rol bij de ervaren dreiging. Wanneer gemeenteraadsleden ervaren dat de beleidsdoelen behaald worden in hun gemeente, ervaren zij minder dreiging

van gebrekkige democratie als gevolg van samenwerking. Niettemin zijn raadsleden van mening dat hun rol binnen de lokale democratie afneemt (Overheid in Nederland, 2014). Deze trend is zorgelijk voor de legitimiteit van de lokale democratie. Twee van de eisen van democratische legitimiteit, zoals opgesteld door Bovens en Scheltema (1999), hebben betrekking tot het belang van de democratisch verkozen, vertegenwoordigende organen. Zij hebben de verantwoordelijkheid om sturing te geven aan het gevoerde beleid en zij moeten het dagelijkse bestuur kunnen controleren en ter verantwoording roepen. Wanneer zij zich ondergeschikt voelen aan de uitvoerende organen binnen de gemeente of binnen de samenwerkingsverbanden heeft dit dus een direct effect op de stand van de lokale democratie.

Wat betreft deze rollen van de gemeenteraad en de hoofdtaken zoals die worden ervaren door raadsleden zelf zijn er verschillende factoren, zoals leeftijd, partij en regio waar de gemeente zich bevindt, die invloed hebben op de manier waarop zij hun taken interpreteren en hoe zij de verandering in lokale politiek ervaren. In dit onderzoek zullen deze niet expliciet worden meegenomen, maar deze aspecten worden nader beschreven in het onderzoek van de Blok (2015, pp. 17-19).

De cijfers geven genoeg aanleiding tot verder onderzoek op dit onderwerp. Uit de enquête komt dat ongeveer 70%¹ van de raadsleden aangeeft grotendeels of volledig bekend te zijn met de samenwerkingsverbanden waar hun gemeente aan meewerkt. Het stijgende aantal samenwerkingsverbanden binnen de gemeente op verschillende onderwerpen en in verschillende samenstellingen zou een goede verklaring kunnen bieden voor dit percentage. Ook al gaat het nog om een meerderheid die grotendeels bekend is met de samenwerkingen, dat er toch een kleine minderheid is die niet op de hoogte is, onderschrijft het gevaar van een gebrek aan kennis bij de gemeenteraad voor de democratische legitimiteit. Bij gebrek aan kennis bij de controlerende macht zal die controlefunctie minder nauwkeurig uitgevoerd kunnen worden. Dat leidt ertoe dat de gemeenteraad minder sturing zal kunnen geven waardoor het beleid minder democratisch ondersteund is. 40% van gemeenteraadsleden geeft aan een voorkeur te hebben om per beleidsonderwerp te kijken met welke gemeenten samengewerkt kan worden. 30%

¹ Alle gebruikte cijfers zijn afkomstig uit de enquête van Overheid in Nederland

heeft de voorkeur voor ambtelijke samenwerking of zelfs een fusie van het ambtelijke apparaat. De overige raadsleden zijn voorstander van een centrumgemeenteconstructie of een andere, niet nader gespecificeerde vorm van samenwerking. Wanneer de raden per beleidsonderwerp overwegen met welke andere gemeenten een succesvolle samenwerking georganiseerd zou kunnen worden zal dit initieel meer controle geven op de inrichting van deze samenwerking, de kaders waarbinnen beleid gevoerd wordt en het verantwoordingsregime. Op de lange termijn blijft daar het risico dat de aandacht voor de samenwerkingsconstructie en het verantwoordingsregime verloren raakt en de gemeente opnieuw vervalt in de problemen die ze wilden vermijden. Vanuit de raadsleden zal er alsnog veel gevraagd worden om de democratische legitimiteit in stand te houden. Daarnaast is een deel van de gemeenteraadsleden bereid tot een fusie met andere gemeenten, ofwel in de vorm van een ambtelijke fusie of door een centrumgemeente te mandateren tot het vormen van beleid voor de gemeente. Het opschalen van een ambtelijk apparaat kan zorgen voor betere kennisverstrekking aan de gemeenteraadsleden, maar een groot deel van het werk ter verbetering van de verantwoording van het beleid blijft bij de gemeenteraadsleden om de politieke wil te tonen om deze kennis toe te passen in kritische vragen aan het college. Daarnaast verbetert het mandateren van een centrumgemeente niet per se de democratische legitimiteit. Een centrumgemeente heeft wellicht meer kennis om beleid te vormen op een onderwerp, maar de volksvertegenwoordiging van die centrumgemeente is wellicht niet te vergelijken met die van een omliggende gemeente. Terwijl democratische legitimiteit ook betekent dat de politieke identiteit van de bevolking wordt gereflecteerd in het beleid. Dit kan zorgen voor rechtsongelijkheid, omdat verschillende gemeenten niet dezelfde principes vertegenwoordigen of dezelfde middelen tot hun beschikking hebben. Desalniettemin, vanuit een politiek perspectief, is er wel sprake van democratie wanneer de politieke kleur van een gemeente doorschijnt in het beleid. Een centrumgemeenteconstructie kan dat niet garanderen.

Dat er nog voldoende ruimte is voor verbetering betekent niet dat er nog geen procedures zijn die trachten een oplossing te bieden voor de probleemstelling. Eén van de procedures die in werking is om de gemeenteraad meer invloed te laten hebben op de besluiten is de zienswijzeprocedure (Overheid in Nederland, 2014).

In de zienswijzeprocedure kunnen raden van de deelnemende gemeente hun zienswijze op voorgesteld beleid geven door voor of tegen het besluit te zijn. Onder raadsleden is dit niet razend populair, maar ongeveer 25% van de respondenten ziet dit middel als een nuttig sturingsmiddel voor raden op de samenwerkingsverbanden. Nog eens 25% staat hier neutraal tegenover en 30% is het oneens met de stelling (Overheid in Nederland, 2014). Respondenten die de zienswijzeprocedure effectief vinden geven aan het een effectieve richtlijn te vinden voor portefeuillehouders in het bestuur van de organen. Redenen voor het gebrek aan effectiviteit van de zienswijzeprocedure zijn met name de druk die ligt op het vormen van een zienswijze vanuit de raad en dat de feedback vanuit de gemeenteraden niet bindend zijn. Wellicht biedt de zienswijzeprocedure een oplossing voor sturing op het beleid door de gemeenteraad, maar de manier waarop het is georganiseerd legt eerder meer druk op de raad vanuit de uitvoerende macht dan dat het een controlerende procedure is.

Ondanks dat er steun is voor andere vormen van samenwerken blijft een samenwerkingsverband de populairste. Wel zijn gemeenteraadsleden over het algemeen kritisch over het functioneren van de samenwerkingsverbanden waaraan hun gemeente deelneemt en zouden zij de invloed van de gemeenteraad willen versterken en de verantwoordingsstructuur verbeteren. 60% is voorstander van verplichte jaarlijkse verantwoordingsbijeenkomsten. Daarnaast zijn er ook andere vormen van meer controle vanuit de raad die elk gesteund worden door tussen 30 en 40% van de respondenten. Dit zijn voorstellen zoals een jaarlijkse rapportage door de rekenkamerfunctie, een rekeningcommissie bestaande uit raadsleden of meer raadsleden in het bestuur van de gezamenlijke regeling (Overheid in Nederland, 2014, p. 11). Het doel van deze voorstellen zou moeten zijn dat de gemeenteraad meer kennis heeft over het beleid en meer controle kan uitoefenen op de besluitvorming. Wanneer deze doelen behaald worden door het invoeren van deze voorstellen is het zeker waard om in te voeren ter bevordering van de verantwoordingsstructuren. Dit onderzoek toont onder andere aan dat er meer behoefte is aan verbeterde verantwoordingsmechanismes dan aan meer bestuurlijke efficiëntie. Ondanks dat intergemeentelijke samenwerkingen kritisch beschouwd worden door de raadsleden en zij niet altijd tevreden zijn over hun rol ten opzichte van de uitvoerende organen, is er wel de bereidheid om de democratische basis van

de samenwerkingen te versterken. De focus bij het organiseren en verbeteren van de huidige samenwerkingsverbanden zou moeten liggen op de punten die aangegeven worden door de volksvertegenwoordigers binnen het lokale bestuur.

Hoofdstuk 4: De bijdrage van het Rijk

In dit laatste hoofdstuk wordt uitgezoomd naar de rol van de rijksoverheid in de ontstane discrepantie tussen wet en praktijk op gemeenteniveau. De Raad van Openbaar Bestuur (verder: ROB) houdt sinds 2015 het verloop van decentralisatie en het nieuwe zorgbeleid in de gaten voor zowel gemeenten als de rijksoverheid, zo hebben zij aan het begin een verkenning uitgevoerd waaruit bleek dat “gemeenten [...] niet altijd het volledige vertrouwen bij de rijksoverheid ervaren dat zij in staat zijn deze nieuwe taken naar behoren uit te voeren” (ROB, 2019, p. 6). Dit is zorgelijk, want wanneer dit gevoel bij de gemeenten al heerste voordat zij de volledige verantwoordelijkheid kregen op de betreffende onderwerpen zal dat zeker ook effect hebben gehad op de verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten en daarmee ook op de verhoudingen binnen de lokale democratie. De decentralisaties waren doorgevoerd met een aantal doelen. Eén van die doelen is het bewerkstelligen van een integraal beleid op het sociale domein met het idee dat gemeenten een beter beeld hebben bij de samenhang van zorg die nodig is binnen hun gemeente. Het gaat hierbij om maatwerk, aandacht voor elke persoon. Hoewel het vanzelfsprekend is dat dit een zware taak is, is het niet logisch dat na het decentraliseren van zorgonderwerpen de rijksoverheid de kennis in handen houdt en toezicht probeert te houden op de besluitvorming. Dit legt beperkingen op aan de beleidsvrijheid en de mogelijkheid van de gemeenteraad om kaders te stellen voor het gevoerde beleid. Daar komt nog eens bij dat het simpelweg onmogelijk wordt voor de gemeente om de doelen te behalen die hen worden gesteld. Wanneer dan de verhoudingen binnen de gemeente en de intergemeentelijke samenwerkingen bekritiseerd worden, is het niet onbelangrijk om te kijken naar de rol van de rijksoverheid en hoe zij zich opstellen binnen de decentralisaties.

In juli 2019 werd in een artikel in het *Friesch Dagblad* het volgende geschreven over de verhoudingen tussen Rijk en gemeente naar aanleiding van de decentralisaties op het sociaal domein van 2015, “de ambtenaren op de ministeries realiseren zich dat zij nu een andere rol hebben te vervullen in het sociaal domein,

maar de praktijk is weerbarstig: zij vervallen nog erg gemakkelijk in de oude hiërarchische rol van monitoren en sturen”. Het artikel, geschreven door Rien Fraanje, adresseert de gevolgen van de decentralisaties op jeugdzorg, Wet maatschappelijke ondersteuning en de participatiewet voor de verhoudingen tussen het Rijk en de gemeente. Waar op papier het Rijk en de gemeente gelijk zijn aan elkaar is er in de praktijk weinig sprake van gelijkwaardige samenwerkingspartners. Er blijkt op landelijk niveau nog weinig aanpassingen te hebben plaatsgevonden op de verantwoordelijkheid voor het beleid te delen met de gemeente. Zo observeert Fraanje dat het Rijk nog geen stap achteruit heeft gezet wat betreft aandacht voor deze beleidsonderwerpen op landelijk niveau en dat de kennis over de onderwerpen nog voornamelijk bij het Rijk ligt en daarbij komt dat aangezien “veel kennis en informatie nog bij het Rijk is belegd, [...] het Rijk ook een zekere machtspositie [ontleend]” (*Friesch Dagblad*, 27 juli 2019). De verantwoordelijkheid voor het beleid ligt dan wel bij de gemeenten, er is weinig sprake van “kennis decentralisatie” (*Friesch Dagblad*, 27 juli 2019).

Om meer structuur te bieden aan de verhoudingen tussen Rijk en gemeente, noemt de rijksoverheid zichzelf ook wel ‘systeemverantwoordelijk’ voor het sociaal domein. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid voor dit complexe onderwerp verdeeld over meerdere partijen. Daarbij vervullen alle partijen hun eigen functie en leggen ze verantwoording af aan hun eigen instanties. Terecht stelt de ROB daarop de vraag: “als iedereen verantwoordelijk is voor een deel, ontstaat dan niet het risico dat niemand meer verantwoording voelt voor het geheel” (p. 9)? Door samenwerking en gelijk geschiktheid wordt getracht juist dat te voorkomen. In eerste instantie stellen de ministeries van VWS en SZW met name kennisontwikkeling als taak op zich te nemen en dat zij dat in nauwe samenspraak met gemeenten willen doen (ROB, 2019, p. 12). Desalniettemin wordt aangetoond dat het gewenste effect niet bereikt wordt (ROB, 2019, p. 6; *Friesch Dagblad*, 27 juli 2019). Het doel van integraliteit werkt zich niet zo uit als de verwachting had geschetst. Doordat er bij de decentralisatie te weinig vertrouwen of verantwoordelijkheid direct in de handen van de gemeente is gelegd en er weinig beleidsvrijheid is geweest voor de gemeenten om naar eigen inzicht invulling te geven aan het beleid. De ROB heeft kamervragen geanalyseerd die gesteld zijn over het sociaal domein die de indruk geven dat het Rijk nog steeds de volledige

verantwoordelijkheid op zich neemt voor het beleid (p. 15). Wel is het Rijk afhankelijk van informatie van de gemeenten, maar het continu vragen naar deze informatie legt de gemeenten weer druk op vanuit de rijksoverheid (p. 16).

Dan zijn de landelijke besluiten die van invloed zijn op de gemeentelijke verantwoordingsstructuren nog niet eens aangestipt. De ROB (2019) geeft hiervoor een aantal exemplarische illustraties:

- De Tweede Kamer heeft [in 2018] ingestemd met een wetsvoorstel van minister De Jonge van VWS die gemeenten verplicht samen te werken bij de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo. Gemeenten hebben dus niet meer de ruimte om zelf te kiezen of ze die taak samen met andere gemeenten of eigenstandig uitvoeren.
- De mogelijke wijziging van de Jeugdwet opdat interbestuurlijk toezicht kan worden ingevoerd om indien nodig de verantwoordelijkheid van gemeenten over te nemen.
- De wens van het Rijk om eenduidigheid aan te brengen in de verantwoording van instellingen over de jeugdzorg aan gemeenten. Het ministerie van BZK is gevraagd als trekker in het aanbrengen van deze eenduidigheid. (p. 20)

De geciteerde voorbeelden zijn nog maar een selectie uit de aangehaalde illustraties. Aan de hand van eerdere hoofdstukken van dit scriptie zijn de verschillende problemen die deze voorstellen met zich meebrengen te herkennen en te verklaren. Zo zien we in het eerste voorbeeld de complicaties met lokale verantwoording en de rol van de gemeenteraad in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden terug. In het tweede voorbeeld wordt de hele verantwoordelijkheid voor belangrijk lokaal beleid weggehaald bij het instituut van de gemeente, waardoor er in veel mindere mate gecontroleerd wordt of het beleid in lijn is met de behoeften binnen de gemeente. Het derde voorbeeld zorgt voor vraagtekens, het Rijk heeft een wens voor de gemeente dat zorginstellingen eenduidiger verantwoording afleggen aan gemeenten, waar komt deze wens vandaan? Wat voor belang heeft het Rijk bij het verzorgen van betere verantwoording aan de gemeenten. Dat het Rijk van gemeenten afhankelijk is voor deze informatie en wel belang heeft bij de informatie uit zorginstellingen doemt zich als een schaduw achter deze wellicht goedbedoelde wens.

Wat is te concluderen over de verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten op het gebied van decentralisatie? Aan de ene kant heeft decentralisatie de potentie om te zorgen voor beleid dat dicht bij de mensen staat, de wensen van de bevolking beter reflecteert en daardoor democratischer is. Aan de andere kant toont de praktijk aan dat de gemeenteraad niet wordt gerespecteerd in hun rol als hoogste orgaan. Zij raken de grip op het beleid kwijt en kunnen hun taken, met betrekking tot het controleren en sturen van het beleid op de vormgeving en de uitwerking ervan, niet meer voldoende uitvoeren, waardoor de democratische legitimiteit afneemt. Het volledig doorvoeren van decentralisatie is complex, met name wanneer het om kostbare en gevoelige beleidsonderwerpen gaat. De rijksoverheid kan het beleid niet loslaten, voor gemeenten blijkt het niet haalbaar om het beleid zelfstandig vorm te geven, maar door samenwerkingsverbanden wegen de voordelen van decentralisatie niet meer op tegen de nadelen. Wat de juiste oplossing voor de ontstane problematiek rondom samenwerkingsverbanden en verantwoording is, is moeilijk te zeggen, daarvoor zullen vele aanpassingen moeten worden gedaan aan de inrichting van de intergemeentelijke samenwerkingen en aan de doorvoering van de decentralisaties. Desondanks speelt het Rijk wel een centrale rol in het beleid op intergemeentelijke samenwerking en uit dit hoofdstuk is gebleken dat het Rijk momenteel geen actieve bijdrage levert aan het verbeteren van de lokale democratie. Het Rijk geeft de gemeenten op het gebied van sociaal domein niet de volledige verantwoordelijkheid, terwijl de verantwoordelijkheid wettelijk wel bij de gemeenten ligt. Gemeenten voelen zich onder druk gezet en beperkt door de surveillerende ogen van de ministeries. De keuzes die het Rijk maakt op het gebied van sociaal domein gaan ten koste van mogelijkheden voor lokale verantwoording en daarmee gaan ze ten koste van de lokale democratie. De rijksoverheid zou stappen kunnen ondernemen om een meer faciliterende rol aan te nemen en gemeenten meer de regie te geven over het gedecentraliseerde beleid. De rijksoverheid levert de nodige informatie en ontwikkelingen, maar de gemeenten bepalen hoe het beleid vorm krijgt.

Conclusie

In dit scriptie is het effect van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op de verantwoordingstructuren op gemeenteniveau besproken. Door een analyse van de

WGR, de verhoudingen tussen de raad en de besturen en de rol van de gemeenteraad en het Rijk is uitgelicht hoe het probleem van een gebrekkige verantwoording heeft kunnen ontstaan en waar de pijnpunten zitten. Uit de analyse is gebleken dat de positie van de gemeenteraad als vertegenwoordiging van het hoogste orgaan, de inwoners, onder druk wordt gezet. De gemeenteraad wordt beperkt in hun mogelijkheden om hun taak uit te voeren. Dat begint al bij de WGR en wordt alleen maar versterkt door de praktijk. Hiervoor is een duidelijke verklaring, zoals steeds opnieuw blijkt is het voor gemeentebesturen lastig om goed beleid te voeren op grote beleidsonderwerpen als het sociaal domein zonder daarbij andere gemeenten op te zoeken. Ook geven gemeenteraadsleden aan dat het op sommige onderwerpen bijna onvermijdbaar is om de samenwerking op te zoeken, maar een groot risico dat hierbij ontstaat is dat het beleid steeds verder van de gemeenteraad afkomt te liggen door de focus op de efficiëntie van het beleid. Bestuurlijke efficiëntie is met name vanuit bestuurskundig oogpunt interessant. Echter wordt daarbij het belang van democratische controle uit het oog verloren. Dit scriptie streeft ernaar om de focus weer te verschuiven naar de politieke belangen, zoals de gemeenteraad als democratisch verkozen orgaan en verantwoording, en een oplossingsgerichte analyse toe te passen op de problematiek.

Er is behoefte aan hernieuwde aandacht voor de lokale democratie. Idealiter komen er nieuwe structuren voor het verantwoorden aan de gemeenteraad en het kaderstellen door de gemeenteraad. Deze structuren zouden zowel de verhoudingen tussen het college en de raad, als de verhoudingen binnen intergemeentelijke samenwerkingen moeten ondervangen en opnieuw betekenis geven aan concepties als verantwoording en controle. Daarnaast zal de rijksoverheid zich een nieuwe rol moeten aanwennen die de gemeenten in hun recht laat staan bij gedecentraliseerde onderwerpen. Al met al, een flinke opgave. De hele situatie zal dus ook niet op te lossen zijn met een eenvoudige wet of goede bedoelingen, maar er zal een verandering moeten komen in de cultuur van lokale democratie.

Er zijn meerdere mogelijkheden die de lokale democratie kunnen versterken, afhankelijk van de wensen van overheid en gemeente. Decentralisaties op het sociaal domein zorgen voor rechtsongelijkheid, maar wanneer ze volledig worden doorgevoerd kunnen ze wel democratisch zijn. Dit komt doordat verschillende gemeenten beleid maken op verschillende principes en het aanbod per

gemeente zal verschillen. Vanuit sociaal oogpunt is dat wellicht niet wenselijk, maar wanneer de gemeenteraad de politieke wensen van de bevolking doorvoert in het beleid is het wel democratisch. Daarentegen zou het beleid ook weer gecentraliseerd kunnen worden. Intergemeentelijke samenwerkingen zijn ingevoerd met het doel om belangrijke beleidsonderwerpen op een integrale en duurzame manier te organiseren. Deze doelen moeten dan ook centraal blijven staan. Wanneer de samenwerkingen niet het gewenste effect hebben wat betreft het leveren van maatwerk en het opzetten van een integraal sociaal domein, kan worden overwogen om de gedecentraliseerde onderwerpen weer te centraliseren. Wel moet dit “welooverwogen gebeuren en niet sluipend en impliciet” (ROB, 2019, p. 20). Hierdoor wordt in ieder geval de legitimiteit van het zorgbeleid herstelt.

Verantwoordingsstructuren staan onder druk en de oplossing is nog ver weg, maar door te speculeren over stappen ter versterking van de lokale democratie en het primaat van de gemeenteraad worden wel stappen gezet in de richting van verbetering van de situatie. Door naar het hele proces te kijken van de bijdrage van de Rijksoverheid tot aan de gemeenteraadsleden is het probleem uitgelicht en zijn verschillende voorstellen die trachten de verantwoording te verbeteren aan het licht gebracht. Natuurlijk zijn de specifieke omstandigheden die hier zijn uitgelicht van toepassing op het sociaal domein, maar een soortgelijke trend zou ook geanalyseerd kunnen worden op, bijvoorbeeld, het gebied van Veiligheid. Daarnaast is er in dit scriptie maar weinig aandacht besteed aan herindelingen en de voor- en nadelen van het opschalen van gemeenten voor meer bestuurskracht. Herindelingen zijn populair om kleine gemeenten op te schalen. Daarmee wordt ogenschijnlijk de kwaliteit en bestuurskracht van een gemeente vergroot (Allers en Geertsema, 2014, p. 406). Uit onderzoek blijkt dat de meerderheid van raadsleden geen voorstander is van herindeling van hun eigen gemeente ondanks dat ze wel inzien dat het waarschijnlijk onvermijdbaar is (Overheid in Nederland, 2014). Wanneer het wel het geval is dat er een herindeling moet plaatsvinden, willen ze wel dat het initiatief bij de gemeenten vandaan komt en niet voorgeschreven wordt door de provincie. Ook Allers en Geertsema (2014) spreken van schaalnadelen wanneer gemeenten te groot worden. Wel zou er in meer detail gekeken kunnen worden naar herindeling als oplossing of vervanging van samenwerkingsverbanden.

Concluderend, de lokale democratie blijft een onderwerp voor discussie. Welke rol zij aannemen binnen de verschillende overheden en over welke onderwerpen zij zich zullen ontfemen, zal altijd in verschoven worden zoals het al sinds de negentiende eeuw gebeurt. Desalniettemin is het wel duidelijk geworden dat bij deze verschuivingen de democratische legitimiteit niet altijd centraal heeft gestaan. Door een spinnenweb van samenwerkingen is de gemeenteraad onder druk komen te staan. Er is nog genoeg werk te verzetten om verantwoording centraal te stellen en de rol van de gemeenteraad te versterken.

Bibliografie

- Allers, M. & Geertsema, B. (27 juni 2014). 'Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten', *ESB*, 99, pp. 406-409.
- Blok, L. de (2015). *De democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zoals ervaren door gemeenteraadsleden*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Bovens, M. A. P. (1995). *De verplaatsing van de politiek*. Wiardi Beckman Stichting.
- Bovens, M.A.P. & Scheltema, M. (1999), Rechtsstatelijke redeneerpatronen, in: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Over publieke en private verantwoordelijkheden, voorstudie nr. 105, Den Haag: Sdu Uitgeverij, pp. 137-171
- Bovens, M., Schillemans, T., & Hart, P. T. (2008). Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. *Public Administration*, 86(1), pp. 225–242. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00716.x>
- Brasz, H. A., & Kleijn, A. (1962). *Inleiding tot de bestuurswetenschap*. G.W. van der Wiel.
- Castenmiller, P. & Peters, K. (2018). Wel aan het hoofd, maar niet de baas. De verhouding tussen raad en college in de praktijk. In: In: H. Vollaard, G. Boogaard, J. van den Berg en J. Cohen, *De gemeenteraad, ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*. Boom.
- Denters, B. (2015). *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*. Den Haag: Raadsleden.nl
- Fraanje, R. (2015). Sturen in Dienstbaarheid. Raadslid.NU: Essay 'De Gemeenteraad en sturen in een netwerk' http://www.Raadslid.Nu/sites/www.Raadslid.Nu/files/redactie/essay_sturen_van_gemeenteraad_in_3d-taken.pdf.
- Fraanje, R. (2019, 27 juli). Gelijkwaardigheid tussen gemeenten en rijk blijft lastig. *Friesch Dagblad*, pp. 22-23.
- Greef, R. de & Stolk, R. (2015) *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*. Den Haag: Vereniging van Griffiers.
- Ostaaijen, J. van (2018) *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie, Boombestuurkunde*.
- Overheid in Nederland (2014). *Onderzoek onder Raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling*. Den Haag: Raadsleden.nl

ROB (2019). *Ondertussen in Den Haag: over de invloed van decentralisaties op het functioneren van de Rijksoverheid*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Thompson, D. F. (1980). Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands. *American Political Science Review*, 74(4), pp. 905–916. <https://doi.org/10.2307/1954312>

Wet Dualisering Gemeentebestuur. (2012, 1 oktober). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0013462/2012-10-01>.

Wet Gemeenschappelijke Regelingen. (2020, 1 januari). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003740/2020-01-01#>.