

GemeenteRaad In Positie op de Jeugdzorg

Onderzoek naar de politieke sturing en controle door gemeenteraden op de decentralisatie van de jeugdzorg



**Masterscriptie Bestuurs-en Organisationswetenschap
Universiteit Utrecht**

**J.T.H. van Rossum
3509184**

**Begeleiders: dr. H.A. Binnema
dr. T. Schillemans**



Universiteit Utrecht

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie die dient ter afsluiting van de masterstudie Bestuurs- en Organisatiewetenschap Bestuur en Beleid in de afstudeerrichting 'lokaal bestuur' aan de Universiteit Utrecht. In dit voorwoord wil ik kort terugblikken op het proces en vooruitblikken op de scriptie.

Het afgelopen half jaar is een intensieve periode geweest. Deze intensiteit heeft er ook aan bijgedragen dat het werken aan de scriptie tijdelijk heeft stilgelegen. Waar met veel energie in februari begonnen is aan het doen van achtergrondonderzoek, is er in de maand maart niet veel aan gedaan. De reden hiervoor was een campagne voor de gemeenteraadsverkiezingen. Dat betekent dat ik veel tijd besteed heb aan het lokaal bestuur, maar niet aan mijn scriptie.

De keuze voor afstuderen op lokale democratie was voor mij dus ook een logische keuze. De lokale democratie is een onderwerp dat erg dicht bij me staat. Als raadslid ben ik geïnteresseerd geraakt in de processen in de raad en de mogelijkheden van de raad om beleid te beïnvloeden. Het is ook deze interesse die ertoe heeft geleid dat ik een scriptie heb geschreven over de lokale democratie en het lokaal bestuur.

De scriptie heeft betrekking op de rol van de gemeenteraden bij de decentralisatie van de jeugdzorg. Het draait om de vraag op welke manier gemeenteraden politieke sturing kunnen geven en politieke controle uit kunnen oefenen op de jeugdzorg als deze georganiseerd wordt in een gemeenschappelijke regeling. Er komen veel taken af op de gemeente. Per 1 januari 2015 zal het takenpakket en daarbij behorende budget voor de gemeente sterk toenemen. De organisatie van de jeugdzorg is daar een van de grote taken van. Daar ligt dan ook een grote uitdaging voor raadsleden, wethouders en ambtenaren. Het is deze ontwikkeling die besproken wordt in deze scriptie.

Ik wil ook vanaf deze plaats de personen bedanken die hebben meegeholpen bij de totstandkoming van deze scriptie. In de eerste plaats mijn begeleiders Harmen Binnema en Thomas Schillemans voor hun input tijdens het schrijven van de scriptie. Tevens wil ik de leden VVD-fractie van de Provinciale Staten Zuid-Holland bedanken voor de mogelijkheid die geboden is om dit onderzoek uit te voeren. Ook wil ik de respondenten bedanken voor hun deelname aan het onderzoek. Zonder hen was dit onderzoek niet tot stand gekomen.

Martin (J.T.H.) van Rossum

Hardinxveld-Giessendam, augustus 2014

Inhoudsopgave.

Hoofdstuk 1. Een inleiding op het onderzoek

1.1	Inleiding	5.
1.2	Relevantie van het onderzoek	5.
1.3	Hoofdvraag	7.
1.4	Deelvragen	7.
1.5	Vooruitblik op het onderzoek	8.

Hoofdstuk 2. Lokaal bestuur en lokale politiek

2.1	Inleiding	10.
2.2.1	Jeugdzorg in historisch perspectief	11.
2.2.2	Werkgroep toekomstverkenning jeugdzorg	13.
2.2.3	Bestuur en politiek	15.
2.2.4	De Jeugdwet 2015	16.
2.3.1	Intergemeentelijke samenwerking	17.
2.3.2	Intergemeentelijke samenwerking in historisch perspectief	18.
2.3.3	Wet gemeenschappelijke regelingen 1985	19.
2.3.4	Hervormingen Wet gemeenschappelijke regelingen 1993	20.
2.3.5	Wet gemeenschappelijke regelingen 2012	21.

Hoofdstuk 3. Theoretisch kader

3.1	Inleiding	23.
3.2	Lokaal bestuur in perspectief	23.
3.3.1	Decentralisatie in perspectief	26.
3.3.2	Kritiek op decentralisatie	28.
3.4	Reflectie op de decentralisatie jeugdzorg	29.
3.5	Democratische legitimiteit	30.
3.6	Sturing en invloed	32.
3.7	Controle en verantwoording	33.
3.8	Het principaal-agentmodel	34.
3.9	Het principaal-agentmodel en de politieke wetenschappen	35.
3.9.1	Informatieasymmetrie binnen gemeenschappelijke regelingen	36.
3.9.2	Doelincongruentie in gemeenschappelijke regelingen	37.
3.9.3	Sturing en controle door de gemeenteraad	38.
3.10	Conclusie	40.

Hoofdstuk 4. Methode

4.1	Inleiding.	42.
4.2	Onderzoeksvraag	42.
4.3	Casus Jeugdzorg	42.
4.4	Methode: interviews en documentenanalyse	43.
4.5	Interviews geoperationaliseerd	45.
4.5.1	Besluitvorming	46.

4.5.2	Democratische legitimiteit	46.
4.5.3	Informatievoorziening	46.
4.5.4	Sturing op de jeugdzorg	47.
4.5.5.	Controle uitvoeren op de jeugdzorg	47.
4.6	Verwerking resultaten	48.
4.7	Betrouwbaarheid en validiteit	48.

Hoofdstuk 5. Resultaten

5.1	Inleiding	51.
5.2	Besluitvorming	51.
5.3	Democratische legitimiteit	54.
5.4	Informatievoorziening	58.
5.5	Sturing en invloed	61.
5.6	Controle en verantwoording	65.
5.7	Resultaten voor vervolgonderzoek	70.

Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen.

6.1	Deelconclusies	72.
6.2	Conclusie	73.
6.2.1	Monitoring	74.
6.2.2	Bonding	75.
6.2.3	Incentives en risk-turnover	76.
6.3	Reflectie en discussie	77.
6.4	Aanbevelingen	79.
6.5	Vervolgonderzoek	80.

<u>Bibliografie</u>	82.
---------------------	-----

Bijlagen:

Bijlage 'GRIP op de Jeugdzorg'
Bijlage 'politieke sturingsinstrumenten'
Bijlage 'Financiering Jeugdzorg'
Bijlage 'Vragenlijst interviews'
Bijlage 'Instrumenten Wet gemeenschappelijke regelingen'
Bijlage 'Het agentschapsmodel in context'
Bijlage 'CJG in ontwikkeling'

Hoofdstuk 1. Een inleiding op het onderzoek

1.1 Inleiding

Per 1 januari 2015 vindt er een grote ontwikkeling plaats in gemeenteland. Er komen verschillende taken naar de gemeente op het gebied van het sociaal domein. Een van de grootste taken die naar de gemeente komt, zijn de nieuwe taken op het gebied van de jeugdzorg. Dit betekent dat het takenpakket van gemeenten per 1 januari 2015 sterk wordt uitgebreid.

Dit hoofdstuk beschrijft de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek. De drie decentralisaties van de jeugdzorg, de participatiewet en de AWBZ-Wmo behoren tot de grootste decentralisatieprojecten van het Rijk naar de gemeenten. Daarmee is dit een maatschappelijk zeer relevant onderwerp. Vervolgens zal in dit hoofdstuk worden ingegaan op de wetenschappelijke relevantie van deze scriptie. Door de inrichting van de jeugdzorg komt een aantal bestaande problemen rondom de rondom sturing en controle op verbonden partijen naar boven. Dit hangt nauw samen met de democratische legitimiteit van het beleid. Een van de doelstellingen van decentralisatie is het verbeteren van de democratische legitimiteit. Het is echter de vraag of dit in praktijk ook het geval is.

1.2 Relevantie van het onderzoek

In de nieuwe Jeugdwet is opgenomen dat bepaalde onderdelen, zoals jeugdbescherming en jeugdreclassering op regionaal niveau in congruente samenwerkingsverbanden zal moeten worden georganiseerd. De verantwoordelijkheid ligt wel bij de gemeente, maar zij worden gestuurd, gezien de complexiteit en de financiële risico's die verbonden zijn aan de uitvoering, om in samenwerkingsverbanden de intensieve vormen van jeugdzorg uit te voeren. Voor Zuid-Holland betekent het dat de uitvoering van deze taken in vijf regio's zal worden uitgevoerd.¹

Om de samenwerking vorm te geven, wordt in veel gevallen gebruikgemaakt van gemeenschappelijke regelingen. Gemeenschappelijke regelingen zijn een vorm van verbonden partijen waarbij sprake is van verlengd lokaal bestuur. In toenemende mate maken gemeenten gebruik van vormen van verbonden partijen. Deze partijen zijn juridisch gezien veelal onafhankelijk, maar de politieke verantwoordelijkheid blijft liggen bij de gemeenteraden, provincies of

¹ Stadsregio Rotterdam, Stadsgewest Haaglanden, Zuid-Holland-Zuid, Midden-Holland en Zuid-Holland Noord.

waterschappen. Om deze politieke verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, moet er politieke sturing en politieke controle mogelijk zijn. Op dat punt worden problemen waargenomen (Greef e.a., 2008).

In een gemeenschappelijke regeling wordt door verschillende gemeenten deelgenomen. Het bestuur van een regeling staat op afstand van de gemeenteraad. Gemeenschappelijke regelingen zijn niet nieuw. Op 20 december 1984 nam de Tweede Kamer de Wet gemeenschappelijke regelingen aan. Deze wet vormt de grondslag voor samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, provincies en waterschappen. Samenwerking vindt plaats op gebieden als vuilnisbeheer en sociale zaken. Het aantal gemeenschappelijke regelingen waarin gemeentelijke besturen deelnemen is vrij groot. Uit cijfers blijkt dat 72% van alle gemeenten in 6 of meer gemeenschappelijke regelingen deelnemen. In 24% van de gemeenten zijn dat 11 of meer gemeenschappelijke regelingen. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat 5% van de gemeenteraadsleden constateren dat er deelgenomen is in meer dan 20 (gemeenschappelijke) regelingen (2014: Raadslid.nu).

Met de toename van het aantal gemeenschappelijke regelingen, neemt ook de kritiek op de gemeenschappelijke regelingen toe. Uit onderzoek van de Nederlandse vereniging voor raadsleden blijkt dat 7 op de 10 raadsleden van mening is dat gemeenschappelijke regelingen een bedreiging zijn voor de lokale democratie (2014: Raadslid.nu). Gemeenschappelijke regelingen zorgen namelijk voor problemen voor raadsleden. Dit leidt ertoe dat 3 op 10 raadsleden van mening is dat de gemeenteraad niet langer het meest invloedrijke orgaan is in de gemeente.

Deze ontwikkeling heeft betrekking op verschillende bestuurskundige discussies. Ten eerste haakt dit aan bij de discussie over decentralisatie en de effectiviteit daarvan (Boogers, 2010; Ebinger e.a., 2011). Tegelijkertijd is er een trend waar te nemen waarin geconstateerd kan worden dat gemeenten steeds meer en steeds intensiever gaan samenwerken (Korsten e.a., 2006).

Doordat in toenemende mate gemeenten samenwerken en deze samenwerking ook professionaliseert en intensiveert en het belang van verlengd lokaal bestuur toeneemt, ontstaan er informele nieuwe bestuurslagen. Deze juridisch onafhankelijke regelingen hebben geen plaats in onze Grondwet. Ze vormen in toenemende mate een informele extra bestuurslaag die geen plaats kent in het traditionele 'Huis van Thorbecke' (Allers en de Kam, 2010).

Er is verschillende malen onderzoek gedaan naar gemeenschappelijke regelingen en de mogelijkheden om daar politiek op te sturen en politieke controle uit te kunnen voeren. Uit een

onderzoek van de SGBO en het Ministerie van Binnenlandse Zaken blijkt dat politieke sturing en politieke controle en verantwoording problematisch zijn (SGBO, 1999; Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005). Een belangrijke vraag is de democratische legitimiteit van de gemeenschappelijk regelingen. Politieke sturing en democratische controle worden als problematisch ervaren, maar vormen wel een fundamenteel onderdeel van de legitimiteit van het beleid (Bovens en Scheltema, 1999). Verschillende onderzoekers stellen dat decentralisatie in formele zin ten goede komt aan de democratie (Fleurke, 1997; Boogers, 2010; Ebinger e.a., 2011). Maar het is wel de vraag of dit ook het geval is als politieke sturing en politieke en financiële controle door politici als 'lastig' wordt ervaren.

1.3 Hoofdvraag.

De Jeugdzorg zal per 1 januari 2015 worden overgedragen van het Rijk en de provincie naar de gemeente. De decentralisatie heeft bestuurlijke gevolgen. Kleine gemeenten zijn niet in staat om deze taken zelfstandig uit te voeren. Daarom worden de decentralisaties ondergebracht in gemeenschappelijke regelingen. Gemeenschappelijke regelingen hebben heftige kritiek te verduren. De controle op de regelingen wordt door een groot deel van de raadsleden als lastig ervaren. Dit zal ook gelden voor de nieuwe taken voor de gemeenten. Er worden extra bestuurslagen opgetuigd waarvan het formele democratische gehalte beperkt is. Er moet worden nagedacht over de manier waarop de gemeenteraadsleden sturing moeten geven en controle moeten uitoefenen op het jeugdbeleid in hun gemeente. Dit maakt het ook vanuit bestuurlijk perspectief een interessant vraagstuk. De vraag is namelijk op welke manier de gemeenteraad sturing kan geven aan en controle kan houden op de decentralisatie van de jeugdzorg. De vraag die hieruit voortvloeit is: *Hoe kan de gemeenteraad sturing geven aan en controle uitoefenen op de decentralisatie van de jeugdzorg indien deze in een gemeenschappelijke regeling wordt georganiseerd?*

1.4 Deelvragen

Als de hoofdvraag afgepeld wordt, resulteert dat in twee centrale deelvragen. Het eerste onderdeel van de hoofdvraag richt zich op de vraag hoe gemeenteraadsleden sturing kunnen geven aan de jeugdzorg als deze op (sub)-regionaal niveau wordt georganiseerd. Daar wordt bedoeld op sturing geven in een politiek-bestuurlijk context. Dat kan dus worden uitgelegd als het uitoefenen van invloed op het beleid.

Het tweede belangrijke deel van de hoofdvraag is de vraag hoe gemeenteraden en individuele raadsleden controle uit kunnen oefenen op de decentralisatie van de jeugdzorg indien deze op (sub)-regionaal niveau wordt georganiseerd. Controle uitoefenen is tweeledig. Ten eerste wordt bedoeld op het afleggen van verantwoording over de genomen besluiten. In het verlengde daarvan ligt ook de vraag hoe er na controle kan worden bijgestuurd.

Maar deze vragen zijn wel gebaseerd op de aanname dat sturing geven en controle uitoefenen binnen een gemeenschappelijke regeling problematisch is. Daarom zal ook worden gevraagd of dit wel het geval is, de vraag of er in praktijk een probleem zal optreden per 1 januari 2015 of niet.

1.5 Vooruitblik op het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de politieke sturing en politieke controle op de decentralisatie van jeugdzorg indien deze wordt georganiseerd in een gemeenschappelijke regeling. Daardoor komen een aantal onderwerpen naar boven. In hoofdstuk twee zal uitgebreid een context worden geschetst over de twee beleidsvelden die samenkomen bij dit onderwerp. Enerzijds heeft dit betrekking op het jeugdzorgbeleid, anderzijds intergemeentelijke samenwerking.

Hoofdstuk drie beschrijft de theoretische bril waarmee naar het onderwerp wordt gekeken. In de eerste plaats wordt een uiteenzetting gegeven over decentralisatie en de verschillende visies op decentralisatie. Vervolgens zal dit worden gekoppeld aan de democratische legitimiteit van het bestuur en het beleid. Tenslotte zullen de centrale thema's politieke sturing en politieke controle worden uitgediept en worden deze gekoppeld aan het principaal-agentmodel dat wordt gebruikt om politieke sturing en controle te verbeteren.

Het vierde hoofdstuk beschrijft de onderzoeksmethode van het onderzoek. Er wordt uitgelegd waarom gekozen is voor een kwalitatief onderzoek. Vervolgens worden de thema's besluitvorming, democratische legitimiteit, informatievoorziening, politieke sturing en politieke controle en verantwoording geoperationaliseerd. Ook de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek worden toegelicht.

In hoofdstuk vijf zullen de resultaten die voortkomen uit het onderzoek worden gepresenteerd. Aan de hand van de interviews en geanalyseerde documenten en onderzoeken worden de resultaten uiteengezet.

Tenslotte worden in hoofdstuk zes de verschillende onderwerpen gekoppeld aan de resultaten en worden antwoorden gegeven op de vragen die centraal staan in het onderzoek. Ook wordt het programma 'GRIP (GemeenteRaad in Positie) op de Jeugdzorg' gepresenteerd. Dit programma bevat aanbevelingen die ertoe moeten leiden de politieke sturing en politieke controle op het gevoerde jeugdzorgbeleid kunnen worden verbeterd. Ter afsluiting worden de onderwerpen voor verder onderzoek gepresenteerd.

Hoofdstuk 2. Jeugdzorg in context

2.1 Inleiding

In dit onderzoek komen twee ontwikkelingen samen. Enerzijds gaat het om jeugdzorg en anderzijds om intergemeentelijke samenwerking. In dit hoofdstuk wordt gepoogd deze twee beleidsvelden in beeld te brengen en de context te schetsen waartegen de huidige ontwikkelingen met betrekking tot de decentralisaties zich afspelen.

Het eerste deel van dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen in de jeugdzorg beschreven in de periode 1900 tot 2010. In die periode is er veel gebeurd omtrent zorg. Jeugdzorg is getransformeerd van haar institutionele oorsprong justitie naar de jeugdzorg zoals die tot op de dag van vandaag wordt aangeboden via de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) en Bureau Jeugdzorg. Deze ontwikkeling helpt te begrijpen welke problemen er zijn rondom de institutionele verkokerde en ondoorzichtige inrichting van de jeugdzorg. Het is vanuit de onderkenning van die problemen beter te begrijpen waarom in 2009 de Commissie Toekomstverkenning Jeugdzorg is ingesteld om de genoemde problemen te analyseren en oplossingen voor de problemen te onderzoeken. Vervolgens wordt in dit hoofdstuk de overstap gemaakt naar beleidsvorming. De bevindingen van deze politiek diverse parlementaire commissie zijn door een meerderheid van de Kamer ondertekend. De bevindingen van de werkgroep zijn inclusief onderbouwing overgenomen in de regeerakkoorden van opeenvolgend Rutte I en Rutte II.

Het doel van de decentralisatie is het oplossen van de structurele problemen die er bestaan binnen de jeugdzorg. Om de huidige problemen in de context te plaatsen en de oplossing in perspectief te zetten, zal uitgebreid worden ingegaan op de historische ontwikkelingen rondom jeugdbeleid. Vervolgens zal de nieuwe Jeugdwet 2015 worden toegelicht en geplaatst binnen het de huidige beleidsvelden van de gemeente op het sociaal domein. Zoals eerder toegelicht worden een deel van de taken die overkomen van de provincie en het Rijk ondergebracht in grotere samenwerkingsverbanden, vaak in de publiek-rechtelijke samenwerkingsvorm 'gemeenschappelijke regeling'. Dit past ook binnen een breder kader van intergemeentelijke samenwerking. De kritiek die er bestaat op deze samenwerkingsvormen is eveneens niet nieuw. Het doel van dit hoofdstuk is een brede inleiding te geven op de jeugdzorg en op die manier te begrijpen in welke institutionele en politiek-bestuurlijke context de decentralisatie van de jeugdzorg per 1 januari 2015 plaatsvindt.

2.2.1 Jeugdzorg in historisch perspectief.

Jeugdzorg kent inmiddels een lange maatschappelijke en institutionele geschiedenis. De institutionele oorsprong van jeugdzorg komt bij justitie vandaan. Aan het begin van de twintigste eeuw realiseert men zich dat het straffen van jongeren die uit de band springen niet genoeg is. De focus wordt verlegd naar de oorzaak van problemen met jongeren. De nieuwe gedachte is dat de opvoeding een centrale rol speelt bij problemen die zich ontwikkelen. Er komt een wet die het mogelijk maakt ouders onder toezicht te stellen en te ontzetten uit de ouderlijke macht. De kinderen krijgen een voogd of gaan naar (her)opvoedingskampen. In de jaren '50 verschijnen vernietigende rapporten over de jeugdzorg; er is geen zorg. Positieve effecten op de kinderen zijn er niet (Van der Meer, 2008)

Vanaf halverwege de twintigste eeuw verandert dan ook de zorg. Particuliere initiatieven leiden tot voorzieningen voor jeugdhulpverlening en jeugdgezondheidszorg. Er is sprake van een brede maatschappelijke ontwikkeling. Welzijn van jongeren wordt op de voorgrond geplaatst, het autoritaire karakter van justitiële kindbescherming verschuift naar de achtergrond. Het gaat meer om de ontwikkeling van het kind, minder over het weer in het gareel brengen van de jeugdigen. De hulpverlening professionaliseert. Dat hangt nauw samen met de toenemende wetenschappelijke ontwikkelingen op het gebied van jeugdpsychologie, jeugdpsychiatrie en pedagogie. Jeugdhulpverleningsprojecten doen overal de kop op (Van der Meer, 2008).

Tot aan de jaren '60 waren de projecten vooral lokale en particuliere initiatieven. De financiering was dan ook in handen van de maatschappij. Daar komt langzaam verandering in. De overheid begint de financiering over te nemen. Er was echter nog geen duidelijke visie vanuit de verschillende bestuurslagen op de inrichting van de zorg. Om inzicht en samenhang te brengen in de zorg, werd een werkgroep ingericht. De in 1974 ingestelde Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdbeleid, ook bekend als Commissie Mik, presenteert in 1976 haar aanbevelingen. De belangrijkste aanbevelingen zijn (Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijn, 1976):

“De commissie wil een toegankelijke en herkenbare hulpverlening die aansluit bij de leefwereld van de cliënten. Het krijgen van adequate hulp moet een recht worden en wie niet tevreden is, moet zich daarover kunnen beklagen. De aanbieders van hulp moeten op regionaal niveau samen verantwoordelijk worden voor een samenhangend aanbod.”

- 1) Meer rechten geven aan jongeren en meer inzetten op preventieve zorg voor jongeren.

- 2) Verbetering van de afstemming tussen de verschillende bestuurslagen.
- 3) Inzetten op verbetering van de samenwerking tussen de verschillende welzijnsorganisaties en jongerenwerkers.

Met de aanbevelingen wordt echter niet veel gedaan. De eerste grote wijziging na die tijd komt pas in 1989 na de invoering van die nieuwe Wet op de jeugdverlening. Instanties worden niet langer gefinancierd op basis van het feit dat ze bestaan, maar op basis van de zorg die ze leveren. De volgende grote verandering volgt slechts vijf jaar later. Op advies van een taskforce wordt er opnieuw ingegrepen door het kabinet. Het kabinet presenteert de nota 'Regie in de jeugdzorg'.

Het gevolg van de nota is het aannemen van de Wet op de jeugdzorg in 2005. In deze wet wordt de decentralisatie van de jeugdzorg opgenomen en een heldere taakverdeling uiteengezet tussen de gemeenten en de provincies.

- De gemeenten hebben een signalerende functie. De gemeenten signaleren opvoedings- en gezinsproblemen en verzorgen lichte hulpverlening (vanaf 2007 opgenomen in de Wmo). Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor de preventieve jeugdgezondheidszorg. Zij hebben de verantwoordelijkheid voor de consultatiebureaus en de GGD. (geschiedenis Jeugdzorg). Vanaf 1 januari 2012 zijn daar de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) bijgekomen. Het CJG combineert de taken van het consultatiebureau en de GGD, samen met enkele andere functies die zijn opgenomen in de Wmo (Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2007)
- De provincies en de grootstedelijke regio's (Rotterdam, Den Haag en Amsterdam) zorgen voor de gespecialiseerde jeugdzorg. Gespecialiseerde jeugdzorg bestaat uit jeugdhulp, lichtverstandelijke gehandicaptenzorg en geestelijke gezondheidszorg voor jeugd. De toegang voor deze zorg verloopt via het bureau Jeugdzorg. Dit betreft zowel de vrijwillige zorg als de onvrijwillige zorg. Ook Adviesmeldpunt Kindermishandeling (AMK), jeugdbescherming en de jeugdreclassering worden ondergebracht bij Bureau Jeugdzorg.

De volgende wijziging in het jeugdbeleid is het optuigen van de Centra voor Jeugd en Gezin. In 2006 komt Steven van Eijck met het sturingsadvies 'het roer moet om'. De tot dan toe ingezette veranderingen leiden namelijk tot onvoldoende resultaat. Bureaus Jeugdzorg staan op te grote afstand van de cliënten. Het stelsel is nog steeds te verkokerd en er wordt teveel langs elkaar heen gewerkt. Van Eijck komt met beleidsadviezen. Deze luiden samengevat: bundeling, vereenvoudiging en verdere decentralisatie. Bureau Jeugdzorg staat te ver bij de cliënt vandaan en is er alleen voor de zware gevallen. Er moet eerder opgetreden kunnen worden. De oplossing die hij aangeeft is het opzetten van een CJG in iedere gemeente. Deze CJG moet er zijn voor iedereen van 0-18 jaar.

Verschillende instanties moeten samenwerken, zodat alle partijen samenwerken en niet langs elkaar. Het moet ook een voorpost worden voor zware jeugdzorg. De CJG vormt de schakel tussen lokaal en provincie. Signalering vindt plaats op lokaal niveau, waarna kan worden opgeschaald naar Bureau jeugdzorg op provinciaal niveau (Van der Meer, 2008).

Het opzetten van CJG is een van de beleidslijnen die uiteen wordt gezet in de nota 'Alle kansen voor alle kinderen' van het programma Jeugd en Gezin. Deze nota wordt in 2007 uitgebracht door de minister voor Jeugd en Gezin André Rouvoet. De ambitie van het programma luidt: *Een land waar alle kinderen veilig kunnen opgroeien, hun talenten kunnen ontwikkelen en plezier hebben, waar ze hun steentje bijdragen aan de maatschappij en goed voorbereid zijn op de toekomst: kortom, alle kansen voor alle kinderen.* (Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2007, p.5)

Het programma kent drie uitgangspunten:²

- 1) Rol van het gezin in de opvoeding versterken.
- 2) Inzetten op preventie en eerder ingrijpen indien het fout gaat.
- 3) Er wordt afstand genomen van de vrijblijvendheid van jeugdzorg.

Door het decentraliseren van jeugdzorg naar de provincie in 2005 en de preventieve jeugdzorg naar gemeenten, is een institutionele klap gemaakt. Het CJG was de laatste stap in deze institutionele verandering. Niet langer het rijk, maar de lagere overheden verzorgen de jeugdzorg. De taakverdeling tussen de bestuurslagen leek duidelijk. De gemeente signaleert en biedt lichte hulp en preventie aan, de provincie richt zich op de zware jeugdhulp.

2.2.2 Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg; Rapport Heijnen.

Het programmaministerie Jeugd en Gezin geeft in 2009 ook een werkgroep van de Kamer de opdracht voor een uitgebreide verkenning voor de verbetering van de jeugdzorg. Onder leiding van P. Heijnen (PvdA) is een parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg ingesteld bestaande uit 8 Kamerleden. Deze werkgroep is een uitwerking van de motie Dijsselbloem c.s. De aanleiding voor deze motie is een Kamerbrede zorg over de staat van de jeugdzorg. Het doel van de werkgroep is te zorgen dat de Kamer voorzien wordt van goede informatie en voldoende inzichten om het Kabinet te controleren bij de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg (Heijnen, 2010).

² Voor uitgebreide uiteenzetting over de CJG, zie blijage: 'CJG in ontwikkeling'

De werkgroep erkent de problemen die er zijn in 2010, vijf jaar na de decentralisatie van de jeugdzorg naar de provincie. Ouders en hun kinderen worden van het kastje naar de muur verwezen, er zijn lange wachttijden, er zijn teveel hulpverleners binnen één gezin, te weinig bewezen effectieve behandelmethoden, er is een grote regel-en verantwoordingsdruk en er zijn teveel verschillende financieringsstromen. De werkgroep constateert een gestage groei van de vraag naar zorg. Zij stelt dat niet alle oorzaken even volledig, betrouwbaar en wetenschappelijk zijn onderbouwd. Als belangrijkste oorzaken geeft de werkgroep (Heijnen, 2010, p.10-11):

- 1) Lagere acceptatie van afwijkend gedrag.
- 2) Lagere acceptatie van risico's en roep om verantwoording.
- 3) Multiproblematiek.
- 4) Medicalisering.
- 5) Verbeterde signalering, maar onvoldoende eerstelijnszorg.
- 6) Perverse prikkels.

Ook wordt de financiering en organisatie onder vuur genomen door de werkgroep. *De huidige geldstromen in het jeugddomein zijn zeer complex en te gescheiden. Dit vormt een belemmering voor effectieve samenwerking en leidt tot meer administratie dan strikt noodzakelijk is* (Heijnen, 2010, p.18). De visualisering van de financieringsstromen is opgenomen als bijlage 'financiering jeugdzorg'.

De commissie constateert dat er een constante stijging is van de budgetten voor jeugdzorg. Met name voor Jeugd-GGZ is een sterke stijging waar te nemen. Op de stijging moet een rem worden geplaatst. Om de toenemende stijging af te remmen, moet de verkokering die is geconstateerd bij jeugdhulp/jeugdzorg en GGZ worden verminderd. De financieringsstroom is op het moment dat het rapport verschijnt zeer complex. Door de financieringsstroom te vereenvoudigen tot één stroom, moet het stelsel eenvoudiger, goedkoper en minder verkokerd worden (Heijnen, 2010)

Ondanks de stijgende budgetten wordt ook geconstateerd dat de toegankelijkheid van jeugdzorg nog niet goed is. Niet alle hulpbehoevende jongeren weten de weg te vinden tot de jeugdzorg. Dat wordt door de werkgroep gezien als een zorgelijke ontwikkeling. Om de toegang tot de zorg te verbeteren, moet deze meer lokaal worden georganiseerd. De commissie schrijft dat het aanbieden van zorg op lokaal niveau ertoe moet leiden dat *eenvoudige opvoedondersteuning en lichte hulp snel en laagdrempelig beschikbaar zijn voor ouders, opvoeders en kinderen die deze hulp nodig hebben* (Heijnen, 2010, p.19). Om dat te bereiken roept de commissie op om de vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd-LVG en de jeugd-GGZ onder te brengen bij de gemeenten. Ook de specialistische jeugdzorg moet dichterbij de gezinnen worden georganiseerd. De commissie vraagt zich wel af of

met name kleine gemeenten in staat zijn deze te kunnen leveren. Zij benadrukt dat de expertise die opgebouwd is bij de provincie niet verloren mag gaan (Heijnen, 2010).

In 2010 spreekt de werkgroep Toekomstverkenning jeugdzorg zich uit voor verdere decentralisatie van de jeugdzorg. De zorg moet dichterbij jeugd, ouders en verzorgers worden georganiseerd. De voordelen die daarmee moeten worden behaald zijn het verbeteren van de samenhang binnen de jeugdzorg, het tegengaan van de stijgende budgetten en de zorg te verbeteren door het aanbieden van maatwerk. Daarmee wordt het startsein gegeven voor het onderbrengen van de jeugdzorg bij de gemeenten.

2.2.3 Bestuur en politiek.

De aanbevelingen van de werkgroep zijn overgenomen door Rutte I. In het regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid' dat gesloten is tussen de VVD en het CDA wordt het onderzoek van de werkgroep aangehaald. De partijen stellen zich grote zorgen te maken over de huidige stand van zaken rondom de jeugdzorg. *De huidige manier waarop de jeugdzorg is georganiseerd en opereert zal een wezenlijke verandering moeten ondergaan. De effectiviteit van de jeugdzorg moet worden verbeterd door een stelselherziening. Het kabinet zal hiertoe de volgende maatregelen nemen:* (Rutte en Verhagen, 2010, p.20)

- Er moet één financieringssysteem komen voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd LVG (licht verstandelijk gehandicapten) en jeugd-GGZ.
- In lijn met het advies van de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, worden gefaseerd alle taken op het gebied van jeugdzorg overgeheveld naar de gemeenten. Het betreft hier: jeugd-ggz (zowel AWBZ als Zorgverzekeringswet), provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en licht verstandelijk gehandicapte jeugd. Preventie en vrijwillige hulpverlening wordt in goede afstemming met gedwongen hulpverlening georganiseerd door (samenwerkende) gemeenten.
- De Centra voor Jeugd en Gezin die inmiddels gerealiseerd zijn, zullen bij de overheveling naar de (samenwerkende) gemeenten gaan dienen als front office voor alle jeugdzorg van de gemeenten.

In het regeerakkoord zijn de aanbevelingen van de werkgroep bijna één op één overgenomen. Daarmee ontstond er een bestuurlijke en politieke basis voor de decentralisatie van de jeugdzorg. De voorbereidingen voor de decentralisatie zijn op dat moment van start gegaan. Op 30 september 2011

schrijven staatssecretaris VWS Veldhuijzen van Zanten – Hyllner en staatssecretaris V&J Teeven aan de Kamer een brief waarin er toelichting wordt gegeven op de stelselwijziging van de zorg voor jeugd (Veldhuijzen van Zanten- Hyllner en Teeven, 2011).

In de brief worden de uitgangspunten gepresenteerd voor de decentralisatie. De uitgangspunten zijn:

- Participatie. De nadruk ligt op het stimuleren van kinderen om te worden tot mensen die naar vermogen participeren in de samenleving.
- Betaalbaarheid. Er moet per 2015 €80 miljoen euro en per 2017 €300 miljoen euro worden bespaard met behoud van kwaliteit en innovatiekracht.
- Uitvoerbaarheid. De stelselwijziging dient gemeenten in staat te stellen daadwerkelijk betere zorg en ondersteuning te leveren aan ouders en kinderen.

De coalitie VVD-CDA met gedoogsteun van de PVV is echter geen lang leven beschoren. Op 21 april 2012 werd bekend dat er problemen waren binnen de coalitie. Daardoor komt het niet tot nieuwe wetgeving voor de jeugd in de periode 2010-2012. De transitie komt vooralsnog op halt te staan.

2.2.4 Jeugdwet 2015

Na de Tweede Kamer verkiezingen wordt de draad weer opgepakt. In het regeerakkoord van regering Rutte II, gesloten tussen de VVD en PvdA, wordt vermeld dat de jeugdzorg naar de gemeente wordt gedecentraliseerd. Overigens is de jeugdzorg niet de enige decentralisatie die wordt aangekondigd. Ook zullen taken uit de AWBZ worden overgedragen naar de Wmo. Ook op het gebied van werk en inkomen (participatiewet) zullen taken worden overdragen aan de gemeentelijke overheid. De tekst in het regeerakkoord luidt: *De jeugdzorg wordt in 2015 gedecentraliseerd naar gemeenten. De decentralisatie omvat alle onderdelen: de jeugdzorg die nu een verantwoordelijkheid is van de provincie, de gesloten jeugdzorg onder regie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, de jeugd-GGZ die onder de ZVW valt, de zorg voor lichtverstandelijk gehandicapten jongeren op basis van de AWBZ en de jeugdbescherming en jeugdreclassering van Veiligheid en Justitie. Deze decentralisatie wordt gecoördineerd op het ministerie van VWS* (Rutte en Samsom, 2012, p.24). Daardoor kan de beleidslijn die aangedragen is door de werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg worden voortgezet. Door de verdere decentralisatie is de volgende stap gezet in het hervormen van de jeugdzorg.

Door verdere decentralisatie moeten twee zaken worden gerealiseerd. In de eerste plaats moet er eerder kunnen worden ingegrepen. *Wanneer de ontwikkeling van kinderen ernstig in gevaar komt, moet de overheid tijdig ingrijpen.* In de tweede plaats moet decentralisatie de stijgende kosten voor

de jeugdzorg terugdringen. *Tegelijkertijd zullen de fors gestegen uitgaven voor jeugdzorg en geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd worden teruggebracht* (Rutte en Samsom, 2012, p.24).

De filosofie die wordt genoemd bij de CJG blijft behouden. Uitgangspunt bij de decentralisaties is “*één gezin, één plan, één regisseur*”. Tegelijkertijd wordt ook de financiële stroom vanuit het Rijk teruggebracht tot één geldstroom. Verder staat in het regeerakkoord dat er meer gekeken zal worden naar prestaties van jeugdzorginstellingen en er wordt ingezet op verdere professionalisering van de jeugdzorg door het instellen van opleidingseisen (Rutte en Samsom, 2012).

Na het regeerakkoord is het proces opgestart. Op 18 juli 2012 worden de Hoofdlijnen Concept Jeugdwet gepresenteerd. Daarin is opgenomen dat het concept van 18 juli 2012 tot 18 oktober ter consultatie wordt neergelegd. De reacties op het concept zijn verwerkt in de jeugdwet. Dit heeft geleid tot de presentatie van het wetsvoorstel van de Jeugdwet op 1 juli 2013. Op die datum presenteren de staatssecretarissen van VWS en V&J het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer. Drie maanden later op 17 oktober 2013 stemt de Tweede Kamer met een ruime meerderheid in met de Jeugdwet. Op 18 februari 2014 stemt ook de Eerste Kamer in met de Jeugdwet. Daarmee zijn de meest belangrijke stappen genomen voor de transitie van de jeugdzorg naar de gemeente per 1 januari 2015. Toch is daarmee het wetstraject nog niet afgelopen. Er volgen nog een invoeringsbesluit en een uitvoeringsbesluit.

De aangenomen Jeugdwet kent een aantal belangrijke onderdelen. De voorstellen van werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg zijn bijna allemaal overgenomen. In het nieuwe stelsel wordt gemeente verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp. Dit betekent dat de decentralisatie inclusief jeugd-GGZ, jeugd-LVB en gesloten jeugdhulp vorm krijgt. De bedenkingen van de werkgroep over het overdragen van jeugd-GGS zijn door staatssecretaris van Rijn niet gehonoreerd. Van Rijn heeft besloten tegemoet te komen aan de wens van de gemeenten om de jeugd-ggz te decentraliseren naar de gemeente (Teeven en Van Rijn, 2013).

2.3.1 Intergemeentelijke samenwerking

De jeugdzorg is complexe wetgeving die veel ambtelijke uitvoeringskracht vraagt van de gemeentelijke organisatie. Daarom is besloten dat de jeugdreclassering en gesloten jeugdhulp op een bepaald schaalniveau moeten worden georganiseerd om deze uitvoeringskracht te garanderen. Gemeenten moeten samenwerken om de intensieve vormen van jeugdzorg vorm te geven.

Daar komt de decentralisatie van de jeugdzorg samen met intergemeentelijke samenwerking. Intergemeentelijke samenwerking is de samenwerking tussen verschillende gemeenten. Deze samenwerking kan op verschillende manieren vorm krijgen. Een veelvoorkomende vorm is de gemeenschappelijke regeling. Een gemeenschappelijke regeling is een bestuurlijk samenwerkingsverband waarin vertegenwoordigers van de verschillende deelnemende gemeente samen sturing aan geven. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt ingegaan op gemeentelijke samenwerking en de vormen, specifiek de gemeenschappelijke regeling, die intergemeentelijke samenwerking aan kan nemen.

2.3.2 Intergemeentelijke samenwerking in historisch perspectief

Gemeentelijke samenwerking is ongeveer net zo oud als gemeentelijk bestuur is. Omdat de opgaven en uitdagingen van gemeenten in veel gevallen hetzelfde zijn, is samenwerking ook vanzelfsprekend. Vanuit dit perspectief is het ook logisch om de geschiedenis van de gemeenschappelijke regelingen te bekijken als onderdeel van een bredere geschiedenis van samenwerking binnen lokaal bestuur. Gemeentelijke samenwerking vindt plaats op tal van onderwerpen. Dat loopt uiteen van afvalinzameling en afvalverwerking tot toerisme tot sociale taken. Zoals bekend komen er op dat laatste thema een groot aantal taken bij de komende jaren. Vooralsnog is het plan van Rutte II om op het gebied van jeugdzorg, arbeidsongeschiktheid en participatie en zorg voor ouderen een groot aantal taken naar het gemeentelijk bestuur komen. Het is dan ook niet onlogisch dat deze taken samen worden opgepakt. Vraagstukken zijn vaak (gemeente)grensoverschrijdend en samenwerking kan goedkoper zijn en leiden tot betere kwaliteit van beleid (Korsten e.a., 2006).

Binnen de Grondwet en het Huis van Thorbecke is de hiërarchische verhouding tussen verschillende bestuurslagen beperkt. Tegelijkertijd maken de Grondwet en de Gemeentewet samenwerking tussen gemeente mogelijk. In Artikel 135 wordt de mogelijkheid geboden tot samenwerking tussen verschillende openbare lichamen. Ook de mogelijkheid tot de oprichting van een nieuw openbaar lichaam wordt in dit artikel geboden (Grondwet; Artikel 135).³ Korsten stelt dat dit een hulpstructuur is, op te vatten als een aanvullend bestuur. De gemeente blijft het democratisch gelegitimeerde afwegingskader (Korsten e.a., 2006).

³ Artikel 135 Grondwet luidt: *De wet geeft regels ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken. Daarbij kan in de instelling van een nieuw openbaar lichaam worden voorzien, in welk geval artikel 134, tweede en derde lid, van toepassing is.*

In 1950 werd eerste Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) aangenomen. Daardoor nam intergemeentelijke samenwerking toe (Korsten e.a., 2006). Toch was er veel kritiek op de gemeenschappelijke regelingen. De vier belangrijkste bezwaren waren:

1. Er ontstonden teveel gemeenschappelijke regelingen en de regelingen waren te divers.
2. Gemeenteraden hadden nauwelijks controle op de gemeenschappelijke regelingen.
3. Gemeenschappelijke regelingen werden te groot. De regelingen namen het volledige gat in dat bestaat tussen gemeentelijk en provinciaal bestuur.
4. Samenwerking was te vrijblijvend. Er waren geen goede bindende verhoudingen tussen grote en kleine gemeenten binnen de samenwerkingsverbanden.

2.3.3 Wet gemeenschappelijke regelingen 1985

Deze constatering hebben ertoe geleid dat in 1985 de Wet gemeenschappelijke regelingen aangepast werd. De herziening wordt aangegrepen om de gesignaleerde problemen zoals de onoverzichtelijkheid, gebrekkige controle vanuit de gemeenteraad en de vrijblijvendheid van deelname aan gemeenschappelijke regelingen te verbeteren. Er wordt geprobeerd het verlengd lokaal te bestuur te versterken. Dit probeerde de wetgever te bereiken door op drie manieren bij te sturen. Ten eerste wordt een ordening aangebracht in de samenwerkingsverbanden, ten tweede worden de financiële verhoudingen tussen gemeente en samenwerkingsverbanden aangehaald en ten derde wordt het takenpakket van de provincie met oog op intergemeentelijke samenwerking vergroot (Korsten e.a., 2006).

De ordening wordt aangebracht doordat de wetgever het provinciebestuur verplicht om samenwerkingsgebieden aan te wijzen. Na de herziening van de Wgr in 1985 blijven er 59 samenwerkingsregio's over. Bij het samenstellen van deze regio's is gekeken naar maatschappelijke en bestuurlijke samenhang, inwonertal, schaalgrootte en draagvlak binnen de gemeente (Korsten e.a., 2006).

Het aanhalen van de financiële verhoudingen tussen gemeente en de samenwerkingsverbanden wordt grotendeels bewerkstelligd doordat de gemeenteraden de begroting en de rekening van de gemeenschappelijke regeling moeten vaststellen. Ook worden er een informatieplicht, een verantwoordingsplicht aan de gemeenteraad en ontslagrecht opgenomen in de nieuwe Wgr. Er worden er regels aangenomen omtrent openbaarheid en openheid van de gemeenschappelijke regelingen. Zo worden de vergaderingen van de regelingen openbaar. Ook de rol van provinciaal bestuur met betrekking tot de controle op intergemeentelijke samenwerking neemt toe na 1985.

Gedeputeerde Staten krijgen namelijk de rol als stimulerende, coördinerende en conflict beslechtende instantie (Korsten e.a., 2006).

2.3.4 Hervormingen Wgr 1993

De grote volgende wijziging volgt in 1993. Deze wijziging richt zich op twee punten. De rol van het provinciaal bestuur wordt opnieuw verder uitgebreid. Gedeputeerde Staten (GS) kunnen een gemeenschappelijke regeling (GR) opleggen, een regeling wijzigen of opheffen en uittreden regelen (Artikel 99; Wgr). Een tweede grote wijziging is de Kaderwet. Dit wordt later vertaald naar de oprichting van de plusregio's in 2002. De plusregio's worden omschreven als: *Onder «plusregio» wordt verstaan een regionaal openbaar lichaam met wettelijke taken, dat op uitnodiging van gedeputeerde staten door de besturen van gemeenten in een gebied met stedelijke kenmerken bij gemeenschappelijke regeling is ingesteld met het oog op de oplossing van de regionale afstemmingsproblematiek (Wgr, Artikel 104).*

Op dit moment hebben de gebieden rond Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag, Eindhoven - Helmond, Enschede – Hengelo, Heerlen e.o. en Arnhem - Nijmegen de status van Wgr-plusregio. De naam van Wgr-plus wordt verklaard door de naam. Wgr-plusregio's zijn Wgr-regio's met extra taken. De taken van de plus-regio kunnen iets verschillen. Tot het minimumpakket horen:

1. Ruimtelijke ordening, inclusief verkeer en vervoer. In de Wet Ruimtelijke Ordening is de bevoegdheid tot het opstellen van een regionale structuurvisie.
2. Wonen. De grootstedelijke regio heeft de bevoegdheid tot het opstellen van een huisvestingsverordening.
3. Grondbeleid. De regio heeft de bevoegdheid een bovenlokaal grondbeleid op te stellen.
4. Economische ontwikkeling. De regio heeft de bevoegdheid voor het opstellen van een ontwikkelingsstrategie.
5. Regionale afstemming grotenstedenbeleid. De plusregio's hebben een regionaal afstemmingsbeleid om hun ambities op het gebied van verschillende thema's regionaal af te stemmen.

Voor de grootstedelijke regio's Amsterdam, Rotterdam en Den Haag is dit takenpakket per 2005 uitgebreid met de intensieve jeugdzorg (Korsten e.a., 2006, p.14).

2.3.5 De Wet gemeenschappelijke regelingen 2012.

Ook in de periode daarna blijft er een brede maatschappelijke discussie over de werking van gemeenschappelijke regelingen en intergemeentelijk samenwerking. De discussie gaat in eerste plaats over de juridische vormgeving van samenwerkingsverbanden. Er wordt geconstateerd dat er steeds vaker gekozen wordt voor privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden dan voor gemeenschappelijke regelingen op basis van de Wgr. Als reden hiervoor wordt aangevoerd dat er onvoldoende bekendheid is bij gemeentelijke besturen van de mogelijkheid van het aangaan van gemeenschappelijke samenwerkingsverbanden op basis van de Wgr (Kamerstuk 33597, 2012-2013). Een andere discussie die gaande is heeft betrekking op de democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft in 2005 het rapport *Democratische Legitimatie Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden* gepubliceerd. In dat rapport worden veertien problemen met betrekking tot de democratische legitimiteit geconstateerd.

In het rapport worden veertien verschillende problemen genoemd. Deze problemen hebben betrekking op o.a. het feit dat raadsleden aangeven dat hun primaire interesse ligt bij hun eigen gemeente, problemen rondom de politieke controle, problemen rondom de financiële controle, problemen bij het toekennen van bevoegdheden, problemen rondom wijziging of uittreding en problemen rondom de afvaardiging van het AB (Ministerie Binnenlandse Zaken, 2005, p.12-13).⁴

De discussie over gemeenschappelijke regelingen die speelde tussen 2005 en 2007 kreeg een nieuwe impuls door het gesloten bestuursakkoord in 2007. Deze krijgt opvolging in 2010 als in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken opnieuw onderzoek wordt gedaan naar intergemeentelijke samenwerking. De resultaten werden gepresenteerd in het rapport *Samenwerking decentrale overheden*. De aanbevelingen uit het rapport hebben geleid tot de Wgr geldend vanaf 19 september 2012.

Binnen de Wgr zijn verschillende instrumenten opgenomen om de geconstateerde problemen met betrekking tot de sturing en de controle van gemeenschappelijke regelingen in beperkte mate te verbeteren. Bij collegeregelings- en burgemeestersregelingen biedt de Wgr een juridisch kader waarin de controle op de regelingen op hoofdlijnen is vastgelegd. Er is wel in sterke mate vrijheid gegeven aan de raden en de regelingen zelf om deze in te vullen. Artikelen die hier betrekking op

⁴ Volledige lijst toegevoegd als bijlage 'Problemen Gemeenschappelijke Regelingen'

hebben zijn artikel 16 Wgr, artikel 17 Wgr en artikel 19 Wgr. Deze artikelen hebben betrekking op de verantwoordingsplicht en informatieplicht van wethouders en burgemeester richting de raad die zij vertegenwoordigen binnen het Algemeen bestuur van de regeling (artikel 16 lid 1 Wgr).

De belangrijkste instrumenten die de Wgr geeft aan raadsleden zijn de informatie-en verantwoordingsplicht van vertegenwoordigers richting raden (Wgr artikel 16 lid 1 en lid 3, Wgr artikel 17 en Wgr artikel 19 lid). Een ander instrument is het ontslaan van de vertegenwoordiger in de gemeenschappelijke regeling op basis van Wgr artikel 16 lid 5. Ook op het gebied van financiële controle biedt de Wgr enkele handvatten aan de gemeenteraad. Artikel 35 lid 1 van de Wgr bepaalt dat de begroting zes weken voor deze wordt voorgelegd aan het AB ter inzage moet worden gegeven aan de raden en op basis van artikel 35 lid 3 hebben gemeenteraden het recht om een zienswijze in te dienen over deze begroting. Indien de raad zich niet gehoord voelt, kan op basis van artikel 35 Wgr lid 4 een zienswijze naar voren worden gebracht bij de Gedeputeerde Staten.⁵

⁵ Een uitgebreide toelichting op de instrumenten die de Wgr biedt, is bijgevoegd als bijlage 'Instrumenten Wet gemeenschappelijke regelingen'

Hoofdstuk 3. Theoretisch kader

3.1 Inleiding

Decentralisatie is geen nieuw fenomeen. Het overdragen van taken door de Rijksoverheid aan de decentrale overheden is proces dat al decennia oud is. In dit hoofdstuk worden de verschillende visies op decentralisatie uiteen gezet. Ook zal de kritiek op decentralisatie van beleid worden behandeld. Kritiek wordt geuit op de beoogde effecten van decentralisatie. De vraag is namelijk in hoeverre er bij jeugdzorg sprake is van het werkelijk decentraliseren van de taken naar de gemeente en welke gevolgen dat heeft voor het openbaar bestuur.

Veel van de overgedragen taken worden ondergebracht bij vormen van verlengd lokaal bestuur. Er is kritiek op deze inrichting van het lokaal bestuur. Verschillende onderzoeken tonen aan dat de invloed van de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers beperkt is en er worden vraagtekens gezet bij de mogelijkheden die zij hebben het bestuur te controleren. Dit hangt nauw samen met de democratische legitimiteit van het beleid.

Politiek sturing en controle staan centraal. De vraag is hoe sturingsprocessen en controle-en verantwoordingsprocessen kunnen worden verbeterd. Nadat deze termen uiteen zijn gezet, wordt ingegaan op het principaal-agentmodel dat kan bijdragen sturing en controle te verbeteren. In dit hoofdstuk wordt een theoretische bril gecreëerd vanuit waar er gekeken kan worden naar de problemen en de problemen rondom sturing en controle kunnen worden verbeterd.

3.2 Lokaal bestuur in perspectief.

De gemeente staat als eerste overheid het meest dichtbij de burger en is daardoor het beste in staat om maatwerk te leveren dat past bij de lokale omstandigheden (Boogers, 2012, p.21). Dit argument wordt vaak aangedragen om decentralisatie van Rijk en provincie naar de gemeente te verdedigen. Bijkomend voordeel is dat taken die op lokaal niveau worden georganiseerd beter aansluiten bij de wens van de inwoners, er daardoor minder verspilling is en dezelfde taken dus niet alleen beter, maar ook goedkoper kunnen worden georganiseerd. Het is deze filosofie die ook ten grondslag ligt aan de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin, de decentralisatie van de jeugdzorg en het bredere decentralisatiebeleid van de Nederlandse Rijksoverheid. Dit is echter slechts één visie op lokale bestuur. Er zijn echter meerdere visies op de rol van het lokale bestuur. Lokaal bestuur is als concept behandeld in veel verschillende literatuur. Naast een bepaalde filosofische benadering van

lokaal bestuur, kent lokaal bestuur ook een staatsrechtelijke kant. In dit hoofdstuk worden beide zaken behandeld die te maken hebben met gemeente; de wettelijke kaders waarbinnen de gemeenten in Nederland kunnen en mogen opereren en een bredere visie op lokaal bestuur. Deze twee facetten die samenhangen met 'de gemeente' kunnen worden getypeerd als twee kanten van het gezicht van de gemeente. Het zijn de ideologische en filosofische kaders van het lokale bestuur en de wettelijke kaders die daar het gevolg van zijn.

In het boek Lokale Politiek in Nederland onderscheidt Marcel Boogers vier verschillende perspectieven op lokaal bestuur. Deze perspectieven onderscheiden elk een andere kwaliteit van het lokale bestuur. Deze vier perspectieven zijn: Lokale politiek als nabije politiek, lokale politiek als leerschool, lokale politiek als voedingsbodem van politieke organisaties en lokale politiek als tegenmacht.

In het eerste perspectief op lokale politiek wordt uitgegaan van het feit dat lokale politiek zich afspeelt in de nabijheid van burgers. Doordat wethouders, raadsleden en de raadszaal nooit ver weg zijn, kunnen burgers relatief gemakkelijk hun wensen en opvattingen kenbaar maken. Tegelijkertijd is het voor politici en bestuurders gemakkelijk om zich te informeren over de opvattingen van burgers. Daarom zou lokale politiek toegankelijker zijn en tegelijkertijd ook beter in staat zijn om in spelen op de vragen en problemen van de burgers (Boogers, 2010, p.21-22) .

In het tweede perspectief wordt lokaal bestuur gezien als leerschool. Mensen die inspreken bij raadsvergaderingen, raadslid of wethouder zijn, leren hun opvattingen over lokale vraagstukken te verwoorden en eventueel een oplossing te bedenken voor de conflicten en tegenstellingen die zijn ontstaan. De lokale politiek is daarom in eerste plaats een kweekvijver voor politiek talent dat zo kan worden opgeleid voor politieke ambten op andere bestuursniveaus. Tegelijkertijd draagt lokaal bestuur bij aan het kweken van lokaal burgerschap. Deelname aan lokaal bestuur zorgt voor het bijbrengen van democratische waarden en het vergroten van het plaatselijk gemeenschapsgevoel (Boogers, 2010, p.41-43).

In het derde perspectief wordt lokaal bestuur gezien als voedingsbodem voor politieke partijen die op andere bestuursniveaus vertegenwoordigd zijn. Politieke partijen worden op lokaal niveau direct geconfronteerd met maatschappelijke vraagstukken, waardoor zij voeling houden met wat er speelt in de samenleving. Partijen kunnen hun denkbeelden omzetten naar concreet beleid. Op die manier kunnen ze hun opvattingen bij een breed publiek onder de aandacht brengen. Het is de klassieke rol van politieke partijen om de schakel te vormen tussen maatschappij en bestuur. Politici en politieke

partijen verbinden groepen vanuit de samenleving met het bestuur. Door mensen op lokaal niveau te verbinden aan de partij, proberen ze mensen ook te verbinden aan de landelijke partij. Zo is lokale politiek een voedingsbodemp voor partijen (Boogers, 2010, p.63)

In het vierde perspectief worden lokale politiek en lokaal bestuur gezien als tegenwicht voor politiek en bestuur op het niveau van de provincie, het Rijk en de EU. Lokale politiek vormt in dit perspectief een buffer tegen de politiek die wordt bedreven op hogere bestuursniveaus. De gemeente is geen verlengstuk van deze hogere bestuursniveaus, maar is wel afhankelijk van de keuzes die op de hogere niveaus worden gemaakt. De gemeente is dus begrensd door beslissingen die door hogere organen wordt gemaakt. De grondlegger van deze vorm van staatsinrichting is de staatsman Rudolph Jan Thorbecke die deze verdeling tussen de bestuurslagen heeft vastgelegd in de Grondwet (1848) en de gemeentewet (1851). Het doel van de verdeling van de autonomie van de gemeente enerzijds en het regeren in medebewind anderzijds is te voorkomen dat een van de bestuurslagen te veel macht naar zich toe kan trekken. Op die manier trachtte Thorbecke te voorkomen dat een van de bestuursniveaus te machtig zou worden, dat ze de mogelijkheid zou krijgen de vrijheid van burgers te beperken (Boogers, 2010, p.89)

Het Nederlandse staatsbestel is gestoeld op twee pijlers. De eerste pijler is het idee dat het bestuur moet worden georganiseerd op het niveau waarop historisch gegroeide maatschappelijke verbanden zijn vormgegeven. Het Rijk bestaat uit relatief autonome bestuurslagen (gemeente, provincie en de Rijksoverheid) die samen in onderlinge wisselwerking een eenheid vormen. De tweede pijler is het idee dat de macht van de overheid en het bestuur moet worden verdeeld over verschillende bestuurslagen, waarbij verschillende interne controlefuncties moeten voorkomen dat de overheid teveel macht naar zich toetrekt en de vrijheid van de burgers te veel beperkt. De combinatie van die twee pijlers heeft geleid tot de gedecentraliseerde eenheidsstaat zoals die is vastgelegd in de Grondwet en dus op hoofdlijnen nog steeds bestaat in Nederland (Boogers, 2010, p.89-92).

Al ruim honderdvijftig jaar telt het Nederlandse openbaar bestuur drie officiële lagen: Het Rijk (de Rijksoverheid), de provincie en de gemeente. De provincie en de gemeente worden aangeduid als de decentrale overheden. Deze vorm van openbaar bestuur wordt aangeduid met de term gedecentraliseerde eenheidsstaat. De inrichting wordt ook vernoemd naar de grondlegger van deze vorm van openbaar bestuur. De naam die de gedecentraliseerde eenheidsstaat kent is "Het huis van Thorbecke", vernoemd naar Thorbecke die de verschillende bestuurslagen vast heeft gelegd in de Grondwet van 1848 (Allers en de Kam, 2010).

Vanaf 1851 vindt een grote verandering plaats in het Nederlands openbaar bestuur. In dat jaar treedt de Gemeentewet in werking. Als de Gemeentewet in 1851 in werking treedt, hebben gemeenten al een hele staat van dienst op het gebied van sociaal-en economisch beleid en op het gebied van de handhaving van de openbare orde (SCP, 1985). In die zin is de invoering van de Gemeentewet geen grote verandering, maar de Gemeentewet legt de definitieve structuur van de lokale overheid vast. Hierin is ook opgenomen de verhouding tussen gemeentelijke en de rijksoverheid. In artikel 124 van de Grondwet is medebewind vastgelegd.⁶ Dat betekent dat gemeenten een bepaalde mate van autonomie en verantwoordelijkheid hebben om de toegewezen taken uit te voeren (Boogers, 2010, p.90). De grote wijziging die de Gemeentewet in zich had voor het openbaar bestuur is voornamelijk gelegen in het aanstellen van een democratisch gelegitimeerd orgaan; het instellen van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging.

De centrale, provinciale en lokale overheid vormen samen de staat, maar zijn ook als zelfstandige bestuurslaag. Dus de lokale overheid werkt mee aan de uitvoering van taken die zij overgedragen krijgt van andere overheden. Het takenpakket van de gemeente als lokale overheid is dus tweeledig. Als eerste vormt zij een werktuig voor de uitvoering van de taken van centraal bestuur, ten tweede neemt zij zelf het initiatief in politiek-bestuurlijke zaken. Deze mogen echter niet schadelijk zijn voor de staat als geheel. Het staatsbestel is dus zo ingericht dat de effecten van gemeentelijk bestuur kunnen worden gereguleerd dat zij bijdragen aan het functioneren van de staat als geheel. Het toezicht van het Rijk en de provincie is er dan ook op gestoeld dat er evenwicht ontstaat tussen belangen van de gemeente en de belangen van de staat (SCP, 1985, p.20).

3.3.1 Decentralisatie in perspectief

Door de nieuwe Jeugdwet komt jeugdzorg bij gemeenten te liggen, het wordt gedecentraliseerd. Decentralisatie is in zijn meest concrete definitie niets meer dan het overdragen van taken door hogere bestuurslagen naar de provincie of gemeente (Boogers e.a., 2008). Het bevorderen van het overdragen van taken naar de gemeente is ook vastgelegd in artikel 117 lid 1 van de gemeentewet.⁷ Het is dus de plicht van het rijk om het decentraliseren van bepaalde taken te bevorderen. Daarnaast

⁶ Grondwet artikel 124 lid 1: *Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.*

⁷ Gemeentewet artikel 117 lid 1: *Onze Minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten*

moet bij het doen van voorstellen voor nieuwe maatregelen op basis van artikel 117 lid 2 worden gekeken of taken niet door op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen worden uitgevoerd.⁸

De belangrijkste redenen om over te gaan tot decentralisatie van beleid hebben betrekking op de rol van de gemeente in de Grondwet, het beginsel van subsidiariteit en de argumenten van beheersing en democratie. Deze ideeën hangen nauw samen met het eerste en vierde perspectief van Boogers over lokaal bestuur. Het argument van beheersing gaat er vanuit dat gemeenten beter maatwerk kunnen leveren. Doordat gemeenten als laagste bestuursniveau dicht bij de inwoners staan, zijn zij beter in staat om in te spelen op de wensen en de belangen van haar inwoners. Andersom hebben inwoners meer beïnvloedingsmogelijkheden omdat gemeentelijk bestuur dichterbij staat; het argument van democratie. Op lokaal niveau kunnen inwoners beter hun wensen kenbaar maken aan het bestuur dan bij het Rijk. Vanuit het vierde perspectief van Boogers wordt geredeneerd dat lokaal bestuur een tegengewicht is tegen hogere bestuurslagen. Door meer taken toe te bedelen aan het lokaal bestuur, wordt de macht van het provinciaal bestuur en het Rijk beperkt.

De vier argumenten worden ook teruggevonden in de doelstellingen die worden opgevoerd bij de decentralisatie van beleid. Deze vier doelstellingen zijn (Fleurke e.a., 1997, p.9-10):

1. Integraal beleid. De eerste doelstelling van decentralisatie is het tegengaan van verkokering. Het achterliggende idee is dat de oplossingen van het Rijk onvoldoende recht doen aan de complexiteit van de problemen die op lokaal niveau spelen.
2. Maatwerk. De tweede doelstelling is zorgen dat beleid beter aansluit op de lokale situatie. Gemeenten staan dichterbij de inwoners, weten beter wat er speelt en kunnen zo zorgen dat er beter wordt voldaan aan de lokale vraag.
3. Slagvaardigheid. De derde doelstelling is het verbeteren van de slagvaardigheid. Gemeenten staan dichtbij de burgers en kunnen daarom ook eerder inspringen op gewijzigde omstandigheden.
4. Democratie. In de vierde doelstelling wordt getracht beleid meer democratisch te maken. Het idee is dat lokaal bestuur dichterbij staat en herkenbaarder is voor de inwoners. Daardoor kan er beter een wisselwerking plaatsvinden tussen de wensen van inwoners en het bestuur. De mogelijkheden voor inwoners om beleid te beïnvloeden worden vergroot en dit komt ten goede aan de democratische legitimiteit van de besluiten.

⁸ Gemeentewet artikel 117 lid 2: *Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd.*

3.3.2 Kritiek op decentralisatie.

Het is wel de vraag in hoeverre er wordt voldaan aan deze doelstellingen bij decentralisatie. Ebinger e.a. hebben onderzoek gedaan naar verschillende vormen van decentralisatie en gekeken of behaalde doelstellingen zijn bereikt. Ebinger e.a. gaan voornamelijk in op de impact van decentralisatie op de bestuurlijke prestaties bij hervormingen. Het doel van dit paper is een analyse te maken en toe te passen op de effecten van het decentraliseren van nationaal bestuur naar lokaal bestuur. Daarbij onderscheiden ze drie varianten van decentralisatie: politieke decentralisatie, bestuurlijke decentralisatie en 'ambtelijke' decentralisatie (Ebinger e.a., 2011).

De aanname van Ebinger e.a. is dat decentralisatie leidt tot een verandering in het openbaar bestuur. Dit zorgt voor een verandering (verbetering) van de prestaties van lokale overheden. De onderzoekers gebruiken een aantal indicatoren om prestaties te meten.

1. Democratische controle en verantwoording
2. Horizontale coördinatie
3. Verticale coördinatie
4. Efficiëntie
5. Effectiviteit
6. Rechtvaardigheid / gelijkheid

Ebinger e.a. concluderen dat de aannames die bestaan over decentralisatie niet kunnen worden aangetoond. Ze stellen dat op het gebied van democratische controle slechts in formele zin verbetering plaatsvindt. Bij horizontale coördinatie concluderen Ebinger en zijn collega's dat eigenlijk het slechtste van twee werelden wordt gecombineerd. Gefragmenteerd bestuur zit in een spagaat tussen lokale pressiegroepen en centraal-gecoördineerd toezicht. Ook concluderen ze dat het niet per definitie goedkoper wordt (Ebinger e.a., 2011).

De situatie per 1 januari 2015 is geschetst. De jeugdzorg komt vanaf het Rijk en de provincie naar de gemeente. Dit zijn dermate zware taken, dat gemeenten kiezen om dit niet lokaal, maar regionaal te organiseren. Zowel de beleidsvorming als de uitvoering worden op afstand gezet. Hierdoor worden de doelstellingen van decentralisatie slechts in beperkte mate bereikt. In de bestuurskunde wordt dit geduid als de 'decentralisatieparadox'.

De decentralisatieparadox bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel heeft betrekking op beleidsvrijheid. Hoe meer taken het rijk overdraagt aan lagere overheden, hoe meer de rijksoverheid

overdraagt, hoe meer nationale beleidsmakers regels opstellen. Het tweede onderdeel heeft betrekking op de ontwikkeling dat hoe meer er wordt gedecentraliseerd, hoe groter de samenwerkingsverbanden van gemeenten worden. Daardoor neemt de afstand tussen politiek en maatschappij niet af, maar juist toe. De vraag is of er dan nog sprake is van decentralisatie en of de doelstellingen van de decentralisatie worden bereikt (Allers en de Kam, 2010).

3.4 Reflectie naar jeugdzorg

Er zijn dus volgens Fleurke vier argumenten die worden aangedragen om te decentraliseren. Ebinger en zijn collega's stellen dat deze aannames in praktijk niet altijd bereikt worden. Deze vier doelstellingen liggen ook ten grondslag aan de decentralisaties op het sociaal domein. Het is de vraag in hoeverre de vier doelstellingen bereikt worden bij decentralisatie als de organisatie en de beleidsvorming niet bij het lokaal bestuur terecht komt

Integraal beleid is een van de doelstellingen binnen de decentralisatie van de jeugdzorg. Een belangrijk onderdeel in de uitvoering is de centrale rol die de CJG gaat spelen. De filosofie 'één gezin, één plan, één hulpverlener' sluit aan bij het idee van integraal beleid waardoor verkokering tegengegaan moet worden.

De tweede doelstelling is het leveren van maatwerk. Het is de vraag in hoeverre dit bereikt gaat worden als de beleidsvorming en uitvoering op regionaal niveau plaatsvindt. Het achterliggende idee is namelijk dat de gemeente dicht bij de inwoners staat en daarom beter in kan spelen op de lokale situatie. Het is echter niet zo dat er op lokaal niveau georganiseerd wordt. Dat betekent dat deze doelstelling alleen bereikt wordt als de problematiek van de regio niet fundamenteel verschilt.

Ook bij het derde argument van slagvaardigheid speelt deze ontwikkeling. Het idee dat gemeenten dichtbij de inwoners staan en daardoor beter kunnen inspringen op lokale ontwikkelingen, geldt alleen als er mogelijkheden bestaan om op lokaal niveau bijgestuurd kan worden. Dat betekent dat er voldoende mogelijkheden moeten zijn om op lokaal niveau invloed uit te oefenen op de uitvoerende organisatie en de organisatie in staat moet zijn om lokaal maatwerk te leveren. Het is de vraag of er bij jeugdzorg nog op lokaal niveau kan worden bijgestuurd als geconstateerd wordt dat de invloed van raadsleden op het beleid niet groot is.

Ook op het gebied van democratie hoeft het niet te zijn dat er per definitie zo dat er vooruitgang wordt geboekt. Het idee is dat lokaal bestuur dichterbij de burger staat, herkenbaarder is en daarom

vanuit het perspectief van de burger beter benaderbaar is en zo meer invloed kan uitoefenen. Ook bij deze doelstelling geldt dat dit alleen invloed heeft, als de politiek die geluiden ook kan vertalen naar actiepunten. De democratische inhaalslag wordt alleen bereikt als de burgers niet alleen hun geluid kunnen laten horen, maar als er ook actie ook kan worden ondernomen op basis van de geluiden die worden ingebracht. Daarvoor moet het lokaal bestuur voldoende invloed hebben op het beleid. Het is de vraag in hoeverre er sprake is van een verbetering van de democratie bij de inrichting van beleid op regionaal niveau.

3.5 Democratische legitimiteit

De term democratische legitimiteit is al meerdere keren genoemd. Democratische legitimiteit is een complex begrip waar meerdere definities van bestaan. Zo bestaat 'legitimiteit' volgens Zouridis uit vier verschillende elementen: acceptatie, recht, macht en rechtvaardiging. Op basis van deze termen komt hij tot de definitie 'het gelijktijdig en gezaghebbend zijn van een machtsconstellatie en de rechtvaardiging daarvan' (Zouridis, 2009, p. 295).

Goed openbaar bestuur bestaat uit vijf onderdelen: rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en democratische legitimiteit. Democratische legitimiteit vormt daarmee één van de vijf beginselen van goed openbaar bestuur (Bovens en Scheltema, 1999, p.141-147)

Democratische legitimiteit valt uiteen in drie onderdelen (Bovens en Scheltema, 1999, p.141-147).

1. De eis van algemeen kiesrecht (actief en passief): Burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen.
2. De eis van democratische sturing. Vertegenwoordigende lichamen moeten richting kunnen geven aan het overheidsoptreden.
3. De eis van democratische verantwoording. Vertegenwoordigende lichamen moeten in staat zijn achteraf het overheidsoptreden te controleren.

Er zijn verschillende vormen van democratische legitimiteit. Scharpf onderscheidt twee vormen van democratische legitimiteit, namelijk input-en outputlegitimiteit (1999) Van Oostaaijen en Schaap onderscheiden naast input-en outputlegitimiteit ook 'throughputlegitimiteit' (Oostaaijen en Schaap, 2012), Engelen en Sie Dhian Ho voegen daar nog feedbacklegitimiteit als vierde vorm aan toe (Engelen en Sie Dhian Ho, 2004). Er zijn dus vier verschillende fasen van democratische legitimiteit die kort worden toegelicht. Elk van de fasen moeten voldoen aan bepaalde eisen om te voldoen om als democratisch legitiem te worden ervaren (Engelen en Sie Dhian Ho, 2004).

Inputlegitimiteit stelt eisen aan de inputzijde van het besluitvormingsproces. Het achterliggende idee hierbij is dat de besluiten de wil van het volk weerspiegelen. Deze eisen zijn 1) steun van de burgers voor gezagdragers en de heersende spelregels, 2) participatie door burgers zelf zodat ze hun wensen en voorkeuren bekend kunnen maken en 3) de representatie van de belangen en voorkeuren van de burgers (Engelen en Sie Dhian Ho, 2004, p.20).

Throughputlegitimiteit richt zich op het feit dat democratie eisen stelt aan de manier waarop de besluiten worden genomen. Deze eisen zijn 1) deelname van burgers aan de besluitvorming, 2) besluitvorming via stemmen dan wel argumenteren en 3) de bescherming van minderheden (Engelen en Sie Dhian Ho, 2004, p.22).

De vraag achter output/outcomelegitimiteit is de vraag of de of de uitkomst een bijdrage levert aan het welzijn van de bevolking. Centraal hierin staat het vraagstuk rondom responsiviteit. Responsiviteit betekent dat de uitkomst van het beleid in overeenkomst is met de wil van de bevolking (Engelen en Sie Dhian Ho, 2004, 24). Van Oostaijen en Schaap benadrukken bij outputlegitimiteit de manier waarop prestaties en verantwoording zijn georganiseerd. Daarbij ligt er een extra nadruk op niet alleen effectiviteit, maar ook de efficiëntie van beleid. Verantwoording is volgens Van Oostaijen en Schaap ook een element van outputlegitimiteit. Er moet dus volgens Van Oostaijen en Schaap verantwoording worden afgelegd over de prestaties. Daarvoor is een goede informatievoorziening nodig over de genomen besluiten en de effecten daarvan (Van Oostaijen en Schaap, 2012).

De laatste vorm van legitimiteit is de feedbacklegitimiteit. Van Engelen en Sie Dhian Ho omschrijven feedbacklegitimiteit als: *verantwoording voor beleidsresultaten en terugkoppeling van publieksoordelen over die resultaten is een centraal van democratie en in zekere zin een voorwaarde voor andere componenten van democratisch bestuur* (2004, p.24). Daarbij worden drie verschillende vormen van verantwoording onderscheiden: administratieve verantwoording (van ambtenaren tegenover politieke leider), parlementaire verantwoording (politieke leiders aan politiek gekozen actoren) en electorale verantwoording (van democratisch gekozen actoren naar electoraat en de partijpolitieke achterban) (Van Engelen en Sie Dhian Ho, 2004).

Centraal staan dus bij democratische legitimiteit de mogelijkheden om input te leveren op het beleid, de inspraak van burgers en belanghebbenden op de besluitvorming, beleid dat in overeenkomst is met de wil van de meerderheid en de verantwoording over dat beleid. Dat betekent voor jeugdzorg

dat burgers en raadsleden input moeten kunnen leveren, nauw betrokken zijn bij de besluitvorming en tussentijds hun opvattingen en visie over zorg kenbaar moeten kunnen maken, de uitkomst van het beleid in overeenstemming is met hun wensen en er verantwoording moet worden afgelegd over het gevoerde beleid.

3.6 Controle en verantwoording

Democratische verantwoording is een van drie onderdelen van democratische legitimiteit (Bovens en Scheltema, 1999, p.141-147) Fleurke, Boogers en Ebinger e.a. stellen dat er bij decentralisatie in formele zin verbetering ontstaat op de democratische controle en bij de verantwoording van het beleid. Het bestuur komt dichterbij de inwoner terecht. De vraag die naar boven komt is in hoeverre dit ook het geval is bij de decentralisatie van de jeugdzorg. Deze wordt namelijk in kleine gemeenten grotendeels niet op gemeentelijk niveau georganiseerd, maar op (sub)-regionaal niveau. Er is sprake van een verlengd bestuur. Dit maakt verantwoording en controle meer complex. Er is namelijk niet een bestuurder verantwoordelijk, maar dit zijn er meerdere uit verschillende gemeenten.

Bestuurders moeten verantwoording afleggen over hetgeen zij uitgevoerd hebben. Bestuurders ontvangen van de wetgevende macht het mandaat om taken uit te voeren. De wetgevende macht moet het bestuur controleren om te beoordelen of zij de taken goed uitvoeren. Op gemeentelijk niveau legt het college van B&W verantwoording af bij verantwoordingsvergaderingen in de P&C-cyclus. Ook buiten de P&C-cyclus kunnen zij bestuurders ter verantwoording roepen.

Verantwoording bestaat uit drie fasen; De informatiefase, de besprekingsfase en consequentiefase (Schillemans en Bovens, 2012). Binnen de organisatiestructuur van een gemeenschappelijke regeling staat de bestuurder op grotere afstand van de gemeenteraad. Beslissingen over beleid en gevolgen van beleid zijn namelijk niet beslissingen van het college, maar beslissingen van het dagelijks bestuur, gecontroleerd door het algemeen bestuur. De vraag die dit opwerpt is in hoeverre wethouders verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het beleid dat wordt gevoerd. De vervolgvraag luidt in hoeverre gemeenteraadsleden de mogelijkheid hebben om wethouders af te rekenen op het gevoerde beleid. Dus kunnen gemeenteraden die controlerende functie dan wel uitvoeren.

3.7 Sturing en invloed

Naast de controlerende rol, is een belangrijke rol van de gemeenteraad is de kaderstellende rol. In de kaderstellende rol moet de raad op hoofdlijnen de beleidslijnen aangeven richting het bestuur. Op die manier stuurt de raad als hoogste orgaan het beleid van de gemeente. Dit kan de raad doen op verschillende manieren. Er zijn verschillende instrumenten om dat te bereiken. Daarvoor kan onderscheid worden gemaakt tussen beleidsinstrumenten en politieke instrumenten. Een belangrijk spanningsveld is de verhouding raad versus college. De raad is het hoogste gremium, het college het uitvoerende orgaan. Daarom is het van belang dat de raad in positie wordt gebracht om het uitvoerende orgaan te sturen en te controleren.

Beleidsinstrumenten zitten in de gereedschapskist van de beleidsvormers. Het SEO Economisch Onderzoek heeft 35 beleidsinstrumenten geselecteerd om beleid te sturen. Deze instrumenten hebben de onderzoekers ondergebracht in negen clusters. Deze clusters lopen uiteen van voorlichting en communicatie tot wet-en regelgeving (SEO Economisch Onderzoek, 2007). Daarnaast maken ze ook onderscheid tussen formele en informele instrumenten. Formele beleidsinstrumenten worden omschreven als instrumenten met “een publieke erkenning, een aanvaarde toepassing, ze zijn ingeburgerd”. Onder informele instrumenten worden instrumenten verstaan die vooral gericht zijn op het “beïnvloeden van machtsposities, het forceren van een beslissing, het over de streep trekken en onder druk zetten van de tegenpartij of het rekken van onderhandelingen”. Voorbeelden van informele instrumenten zijn informatie verstrekken, advisering, maken van mondelinge afspraken, overleg, onderhandelingen, overreding, mobilisering (SEO Economisch Onderzoek, 2007).

Naast deze formele en informele beleidsinstrumenten heeft de raad ook politieke instrumenten. Deze instrumenten zijn veelal vastgelegd in het reglement van orde van de vergadering. Deze politieke instrumenten komen voor in alle lagen van het openbaar bestuur. Deze instrumenten zijn: moties, amendementen en mondelinge en schriftelijke vragen aan het college. Middels deze instrumenten kunnen de gemeenteraad het besluit wijzigen (amendement) of het college opdracht geven tot het ontwikkelen van nieuw beleid (motie)⁹.

In de jeugdzorg moet gestuurd worden op resultaat, op de outcome van beleid. Daarvoor moeten de resultaten wel duidelijk zijn, meetbaar zijn. Er moeten dus bepaalde prestatie-indicatoren om te kunnen meten. Voor de jeugdzorg zijn daar twee outcome-indicatoren van belang; maatschappelijke

⁹ In bijlage ‘instrumenten van de raad’ worden alle instrumenten toegelicht.

outcome en de outcome van voorzieningen (Yperen, 2014). Bij de maatschappelijke outcome wordt bedoeld op de maatschappelijke effecten die het beleid heeft. Er moet dus niet alleen inzichtelijk worden gemaakt wat er gedaan wordt (output), maar ook wat de effecten zijn.

3.8 Het principaal-agentmodel.

Sturing en invloed en controle en verantwoording zijn fundamentele concepten in het onderzoek. Om dat onderzoek in een theoretische perspectief plaatsen, zal aan de hand van het principaal-agentmodel het vraagstuk in een theoretisch kader worden geplaatst. Het principaal-agentmodel biedt handvatten om sturing en controle te verbeteren.¹⁰

Het principaal-agentmodel kent twee spelers: de principaal en de agent. Binnen de relatie tussen de agent en de principaal zijn er verschillende uitgangspunten: 1) er is sprake van onzekerheid, 2) een informatie asymmetrie tussen de agent en de principaal en 3) er is doelincongruentie tussen de principaal en de agent. Het is daarom het doel van de principaal om de agent in de juiste richting te sturen om de voor de principaal gewenste resultaten te bereiken. Om dat te realiseren heeft de principaal bepaalde sturingsmiddelen nodig om 1) het gewenste resultaat te bereiken en 2) te zorgen dat de transactiekosten worden geminimaliseerd. Jensen en Meckling onderscheiden drie sturingselementen voor de principaal om de agent in de juiste richting te sturen; *monitoring*, *bonding* en *incentives* (Jensen en Meckling, 1976).

Monitoring: De principaal kan het gedrag van de agent waarnemen, opvolgen en evalueren. Monitoring levert ex post informatie aan de principaal en vermindert derhalve ex post de informatieasymmetrie. Dit kan de kans dat de agent onvoldoende of onjuist informatie verstrekt, dus doet aan '*adverse selection*', verminderen. Ook het risico van '*moral hazard*' door de agent wordt verminderd. Het verzamelen van extra informatie is een manier om de agent in de juiste richting te sturen (Verhoest, 2002).

Bonding: het ex ante inbouwen van waarborgen die voorkomen dat de agent handelt tegen het belang van de principaal in. Ex ante sturing verwijst naar een sturingswijze waarbij de nadruk ligt op regels en standaarden, die zodanig sturing geven aan de agent dat de gewenste outputs met een zeer grote waarschijnlijkheid worden gehaald. Om het gedrag van de agent als actor in de juiste richting te sturen, maken ex ante sturingselementen gebruik van sturingselementen al vorens de

¹⁰ Het agentschapsmodel kent zijn oorsprong in de neo-institutionele klassieke economie. Voor uitgebreide inleiding, zie bijlage: 'Het agentschapsmodel in context'

agent als actor zijn beslissing maakt. Bij *bonding* is het doel te voorkomen dat de agent handelt tegen het belang van de principaal in. Bonding kan ook worden beschouwd als het beperken van de macht van de agent door belangrijke beslissingen door de principaal te laten nemen. Zo beperkt bonding de kans op *moral hazard* (Jensen en Meckling, 1976; Verhoest, 2002).

De derde vorm van sturing verloopt via *incentives* en *risk-turnover*. Er wordt middels (belonings)prikkels gestuurd op het resultaat. Er kan gestuurd worden op inspanningsafhankelijke beloningen. Het gevaar is echter dat er doelverschuiving plaatsvindt door imperfecte monitoring door de principaal. De principaal kan de beloning ook koppelen aan waargenomen resultaten. Risico-overdracht brengt de doelstellingen van de agent in lijn met de doelstellingen en belangen van de principaal. Door het verminderen van de doelincongruentie reduceert de kans op 'moral hazard' en 'adverse selection' (Verhoest, 2002).

3.9 Het principaal-agentmodel in de politieke wetenschappen

Aanvankelijk was het principaal-agentmodel ontwikkeld als theorie over de werking van de private sector. Al snel volgde een bredere uitwerking. Moe voorspelde een verruiming van haar actieveld van de publieke bureaucratie. De 'positive theory of political control of bureaucracy' richt zich op de manier waarop politieke principalen overheidsorganisaties aan kunnen sturen met het doel dat deze organisaties de doelstelling van de principaal zullen vervullen (Verhoest, 2002).

Het zijn de hierboven beschreven aannames en concepten die ervoor zorgen dat de agentschapstheorie een goede basis vormt voor het analyseren van de verhoudingen die ontstaan door de decentralisatie van de jeugdzorg, de verhoudingen tussen raadsleden en gemeenschappelijke regelingen. De theorie biedt de mogelijkheid om de sturing van het politieke primaat op de gemeenschappelijke regeling als uitvoerder van het beleid (Verhoest, 2002).

1. De agentschapstheorie richt zich primair op de vraag hoe de principaal sturing kan geven aan de agent met als doel dat de agent de doelstellingen van de principaal nastreeft.
2. Binnen de agentschapstheorie staan doelincongruentie en informatie-asymmetrie staan. Dat past binnen de context van politiek en bestuur waar deze zaken centraal staan. Er is sprake van een informatie-asymmetrie tussen de principaal en de agent. Ook zijn de politieke doelstellingen van de principaal niet automatisch in overeenstemming met doelstelling van de agent.
3. De agentschapstheorie biedt de mogelijkheid om verantwoordelijkheidsrelaties en verantwoordingsrelaties weer te geven. Daarbij is een belangrijke aanname dat mensen

primair hun eigen belang nastreven. De nadruk op informatie en prikkelsturing komt naar voren in de debatten over decentralisatie.

Binnen deze theorie in het kader van lokaal bestuur en verlengd lokaal bestuur moeten de principaal en de agent nader worden bepaald. Daarvoor dienen meerdere niveaus te worden onderscheiden. Het eerste niveau is het niveau binnen de raadszaal. Het tweede niveau is het niveau binnen de gemeenschappelijke regeling zelf. Binnen de gemeenteraad zijn de principaal en de agent de raad en het college. Het hoogste orgaan binnen de gemeente is de gemeenteraad (Lid 1 artikel 125 Grondwet). Daarmee is de raad ook de principaal voor de agent. De agent is de wethouder en zijn ambtenaren. Daarbij is de wethouder politiek verantwoordelijk voor het gevoerde beleid richting de raad. De raad controleert de wethouder. Binnen het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling is de principaal de persoon die namens de gemeente zetelt in het algemeen bestuur. Het AB is daarmee de principaal en het dagelijks bestuur de agent.

3.9.1 Informatieasymmetrie binnen gemeenschappelijke regelingen.

De transitie jeugdzorg is een zeer complex onderwerp. Een groot deel van het beleid en de uitvoering komt neer bij de gemeenschappelijke regeling. Zoals eerder uitgelegd bestaat jeugdzorg uit veel verschillende onderdelen, uiteenlopend van preventieve jeugdzorg tot jeugdreclassering. Kennis over de intensieve jeugdzorg is een onderwerp dat voor veel raadsleden niet tot basiskennis behoort. Het is juridisch, financieel en organisatorisch dermate complex dat veel gemeenten niet in staat zijn om het als eenling organiseren. Er ontstaat is dus wel grote ruimte voor een verschil aan kennis bij raadsleden en hetgeen zij verantwoordelijk voor zijn. De decentralisatie van de jeugdzorg biedt dus zeer veel mogelijkheid voor een asymmetrie aan informatie en kennis over het onderwerp. De rol van de raad in deze zware jeugdzorg is dan complex. De kans is dus groot dat er een informatieasymmetrie wordt ervaren tussen de gemeenteraad en de wethouders en vakambtenaren.

Dit blijkt op dit moment een onder raadsleden breed gedragen mening over bestaande gemeenschappelijke regelingen. Kennis van raadsleden over de gemeenschappelijke regelingen is niet optimaal. Drie op de tien raadsleden geeft aan onvoldoende tijd te hebben om zich te verdiepen in (de uitvoering van) de gemeenschappelijke regelingen. Ook geeft 30% van de raadsleden aan onvoldoende kennis en expertise te bezitten over (de uitvoering van) gemeenschappelijke regelingen binnen zijn of haar portefeuille (2014 raadslid.nu). Het is daarom ook aannemelijk dat deze trend zich zal doorzetten bij de komende decentralisaties. Er blijft dus ruimte voor een grote

informatieasymmetrie tussen de verantwoordelijke raad en de uitvoerende (en in praktijk beleidsvormende) gemeenschappelijke regeling.

Informatie die aan de raad verstrekt wordt, kan dus via verschillende lagen gaan. De informatiestroom verloopt dus als volgt: (1) Ambtenaren verantwoorden aan het ambtelijk management, (2) het management van de ambtelijk top aan het DB, (3) het DB rapporteert aan het AB, (4) leden van het AB rapporteren aan de raad. Informatie gaat dus over veel verschillende schijven. Daardoor kan er verschil ontstaan aan kennis en informatie over de onderwerpen en het gevoerde beleid. Verlies van informatie is daardoor een risico.

3.9.2 Doelincongruentie.

Een agentschapsrelatie wordt gekenmerkt door (1) het feit dat de agent beslissingen neemt in opdracht van de principaal en (2) het feit dat de agent een bepaalde mate van beslissingsruimte heeft. Omdat beide partijen zullen streven naar nutsmaximalisatie, bestaat de mogelijkheid dat de doelen van beide partijen niet in overeenstemming zijn. De actoren hebben immers naast een gemeenschappelijk belang, ook een eigen belang dat tegenstrijdig kan zijn. In dat geval kan er sprake zijn van incongruentie (Jensen en Meckling, 1976; Verhoest, 2002).

Doelincongruentie is gebaseerd op het idee dat de doelen van de principaal en de agent niet noodzakelijk overeenkomen. Binnen een gemeenschappelijke regeling lijkt dit op het eerste gezicht niet logisch. Een gemeenschappelijke regeling wordt immers aangegaan omdat een individuele gemeente bepaalde taken niet efficiënt en / of effectief kan uitvoeren. Een regeling dient dus het doel om de gestelde beleidsbepalingen op een financieel verantwoorde en beleidstechnisch verstandige manier uit te voeren. De kosten moeten door schaalvergroting worden gedrukt en de kwaliteit moet omhoog.

De gemeenschappelijk doelen van zowel principaal als agent zijn 'fysisch welzijn' en 'sociale erkenning'. In de literatuur over de 'rational choice theory' wordt ervan uitgegaan dat politieke actoren hun doelstellingen het best kunnen bereiken door het nastreven van (1) stemmenmaximalisatie en (2) het vergroten van de kans op herverkiezing door het bevoordelen van de eigen achterban. Dit geldt voor de politicus als principaal, maar ook voor de minister, gedeputeerde of wethouder als agent. (Verhoest, 2002).

Er zijn dus mogelijkheden tot verschillende doelstellingen tussen de principaal en de agent binnen een gemeenschappelijke regeling. Als deze wordt benaderd vanuit de verschillende niveaus, kan het volgende onderscheid in doelincongruentie worden onderscheiden. Dat kan op 1) het niveau van de raad, 2) het niveau van de regelingen en 3) binnen de gemeenschappelijke regeling zelf. Op het niveau van de raad kan het zo zijn dat er sprake is van doelincongruentie tussen de raad en de wethouder. De keuzes die hij maakt op basis daarvan hoeven niet in overeenstemming te zijn met de doelen die de raad heeft.

Ook binnen het samenwerkingsverband zijn er mogelijkheden tot doelincongruentie. Op het niveau van algemeen bestuur en dagelijks bestuur kunnen de doelstellingen van beide partijen verschillen. Een gemeenschappelijke regeling is immers monistisch. Het is niet vanzelfsprekend dat de individuele doelen van leden van het algemeen bestuur overeenkomen met de doelen van het dagelijks bestuur. Ieder lid van het algemeen bestuur vertegenwoordigt namelijk zijn gemeente.

Ook op het niveau van het algemeen bestuur en de ambtelijke top van de regeling kan er sprake zijn van incongruente doelen. De leden van het algemeen bestuur zullen streven naar politiek gewin richting achterban in eigen gemeente, de ambtenaren zullen streven naar voortbestaan van de organisatie, verbetering van de eigen positie binnen de organisatie en maximalisatie van het budget van de organisatie in zijn geheel. Ook zullen ambtenaren proberen hun eigen inhoudelijke beleidsdoelstellingen te realiseren (Verhoest, 2002, p.67).

3.9.3 Sturing en controle door de gemeenteraad.

De principaal is in alle gevallen de gemeenteraad. Daarom is het voor de raad het doel om zowel de ruimte voor doelincongruentie als de ruimte voor het bestaan van een asymmetrische informatieverhouding met (1) het college van B&W, (2) het bestuur van de regeling en (3) de ambtelijke top van de regeling te minimaliseren. Daartoe heeft de raad op basis van de theorie van Jensen en Meckling drie belangrijke sturingsmechanismen; *monitoring*, *bonding* en *incentives*.

Monitoring is een ex post manier om de behaalde resultaten te beoordelen. Bij ex post sturing wordt niet alles op voorhand vastgelegd door middel van regels. De uitvoerende actor moet verantwoording afleggen over de behaalde resultaten (Verhoest, 2002). De gemeenteraad moet het gevoerde beleid van de regeling evalueren, controleren en daarvoor om verantwoording vragen. Om dat effectief en goed te doen, moet de gemeenteraad dus ex post om informatie vragen waarover de verantwoording moet plaatsvinden. Er moet dus met regelmaat sprake zijn van terugkoppeling van

informatie om het bestuur te kunnen controleren. Om effectief te controleren, zal wel op voorhand moeten worden bepaald waarop het bestuur en het college wordt gecontroleerd.

Bonding is een ex ante manier om te voorkomen dat de agent handelt tegen de wil van de principaal in. De gemeenteraad als principaal moet de agent als (1) college, (2) het bestuur van de regeling en (3) de ambtelijke top duidelijk maken welke doelen zij wil bereiken en op welke manier de gestelde doelen van de principaal behaald moeten worden. Ex ante sturing verwijst naar een sturingswijze waarbij de nadruk ligt op regels en standaarden, die zodanig sturing geven aan de agent dat de gewenste outputs met een zeer grote waarschijnlijkheid worden gehaald. Daarbij kan dus worden gestuurd op de output of outcome van het gevoerde beleid. Dat betekent dat de principaal duidelijk kenbaar moet maken aan de agent wat zijn wensen en verwachtingen zijn en hoe de doelstellingen moeten worden bereikt. Het is dus van belang dat de raad duidelijke kaders stelt over wat bereikt moet worden en wat daarvoor mag en moet worden gedaan.

Sturing via incentives en risk-turnover verloopt via een proces waarin de principaal de agent prikkels geeft om hem te sturen. Enerzijds kan er worden gestuurd op input (inspanning) door de agent. Anderzijds kan er worden beloond op basis van de output (resultaat). Op deze manier wordt een deel van het risico op teleurstellende resultaten van de principaal afgewend op de agent. Risico-overdracht brengt de doelstellingen en belangen van de agent in lijn met die van principaal. Op deze manier wordt de kans op doelincongruentie beperkt. Door het verminderen van de doelincongruentie wordt zowel de kans op 'moral hazard' als 'adverse selection' verminderd (Verhoest, 2002). Er zijn dus verschillende vormen van sturing door de raad mogelijk. Indien de beloning van de agent afhankelijk is van zijn resultaten, wordt het risico ook overgedragen aan de agent. Verhoest concludeert dat de sturende werking via prikkels maximaal zal zijn als (1) de totale bekostiging, zowel positief als negatief, gekoppeld is aan het verwezenlijken van de bereikte resultaten en (2) de uitvoerende overheidsorganisatie eventuele verliezen zelf moet dekken en eventuele winsten zelf mag houden (Verhoest, 2002). Dit is in het geval van gemeenschappelijke regelingen een lastig punt. De principaal (gemeenteraden of AB) heeft namelijk de mogelijkheid om winsten terug te laten vloeien naar de gemeentekas. Tegelijkertijd zijn gemeenteraden volledig verantwoordelijk voor de financiële aansturing van de gemeenschappelijke regeling.

3.10 Conclusie

Decentralisatie dient verschillende doelen. De doelstellingen die ten grondslag liggen aan decentralisatie zijn maatwerk, integraal beleid, democratie en slagvaardigheid. Hoewel er ook kritiek geuit wordt op de effecten die behaald worden met decentralisatie, lijkt er overeenstemming te zijn over de verbetering van de democratie door te decentraliseren. Het is de vraag of dit bij de decentralisaties op het sociaal domein ook het geval is. De organisatie en het beleid komen terecht op een niveau dat de gemeentelijke overheid overschrijdt. Beleid en uitvoering worden grotendeels belegd bij regionale samenwerkingsverbanden. Hierdoor komt het beleid dus niet per definitie dichterbij de inwoners te staan. Dit fenomeen wordt aangeduid als de decentralisatieparadox. Bij deze regionale samenwerking worden problemen geconstateerd omtrent democratische sturing en verantwoording bij deze samenwerkingsverbanden. Daarmee komt de democratische legitimiteit onder druk te staan.

Er is sprake van versmelting tussen de aansturing van de private en publieke sector. Daardoor worden modellen die zijn origine vinden in de private sector relevant voor de publieke sector. Het is daardoor gerechtvaardigd het principaal-agentmodel te gebruiken als theoretische kader om de concepten van politieke sturing en politieke controle te analyseren en de problemen die bestaan rondom deze thema's te verbeteren. Het principaal-agentmodel biedt daarin drie instrumenten die daaraan kunnen bijdragen; monitoring, bonding en incentives. Daarbij is monitoring een ex post manier om achteraf controle uit te voeren. Bonding is een ex ante manier om vooraf de vertegenwoordiger binnen het samenwerkingsverband te sturen in de manier die in overeenstemming is met die van de raad. Bij incentives en risk-turnover worden prikkels gecreëerd voor de vertegenwoordiger om te handelen naar de wil van de raad. Ook kan dit worden bereikt door beslissingen van de vertegenwoordiger over te dragen aan de raad.

Ex ante sturing legt de nadruk op het vooraf formuleren van regels en standaarden, die zodanig richting geven aan het gedrag van de actor dat de gewenste outputs worden gerealiseerd. Daarvoor moet de raad dus kaders stellen. Dit kan betrekking hebben op zowel financiële als beleidsinhoudelijke aspecten. Er moet dus een fundamenteel debat plaatsvinden over wat men wil bereiken, hoe dat bereikt moet worden en wat de daarbij behorende financiële middelen zijn. Om dit effectief te doen, moet de principaal van informatie worden voorzien.

Bij ex post sturing en ex post control ligt de nadruk op sturing achteraf. Er kan in die zin dus ook worden gesproken over bijsturing. Daarbij is de vraag of de vooraf gestelde doelen zijn behaald en de vraag of bijsturing nodig is. Er is dus een vraag naar evaluatie en de nadruk op evaluatie en het plegen van correctieve interventies. Het lid van het AB kan worden gevraagd om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid. Indien de behaalde resultaten niet worden bereikt, kan de opdracht worden gegeven het beleid bij te sturen.

Hoofdstuk 4: Empirie: het onderzoek.

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de overgang van theorie naar de empirie. Er wordt uitgelegd hoe het onderzoek is opgebouwd, uitgevoerd en op welke manier de resultaten zijn verwerkt. De onderzoeksmethode zal worden uiteengezet.

4.2 De onderzoeksvraag.

Het onderzoek richt zich primair op de vraag hoe gemeenteraden politieke sturing kunnen geven en democratische controle kunnen uitoefenen op gemeenschappelijke regelingen. Het onderzoek richt zich specifiek op de casus van de komende decentralisatie van de jeugdzorg. Voor veel (relatief kleinere) gemeenten is het niet mogelijk om dit op lokaal (gemeentelijk) niveau te organiseren. Daarom is besloten om dit op regionaal of bovenregionaal niveau beleid te maken en de inkoop en uitvoering op hogere bestuurlijke niveaus in te richten. Er is in voorgaande hoofdstukken betoogd dat het organiseren van dergelijke processen op bovengemeentelijk niveau zorgt voor bestuurlijke problemen. Het lijkt een uitkering van de taken van de gemeenteraad. De gemeenteraad en/of individuele gemeenteraadsleden hebben problemen met de vraag hoe er sturing kan worden gegeven en hoe er controle uitgeoefend kan worden op de gemeenschappelijke regeling(en). De centrale vraag is: *Hoe kan de gemeenteraad sturing geven en controle uitoefenen op de decentralisatie van de jeugdzorg indien deze in een gemeenschappelijke regeling wordt georganiseerd.*

4.3 Casus Jeugdzorg

In het tweede hoofdstuk is de geschiedenis van het jeugdbeleid uiteengezet. Zowel de maatschappelijke als bestuurskundige relevantie van het onderzoek aangegeven. Er komen met de decentralisaties een grote hoeveelheid nieuwe taken af op de gemeente. De eindverantwoordelijkheid van de financiën enerzijds en de beleidsinhoudelijke zaken anderzijds komt te liggen bij de gemeenteraad zijnde hoogste orgaan binnen de gemeente. Zoals vaker gesteld is het voor veel gemeenten zowel in het kader van beleidsvorming en de financiële risico's niet haalbaar om de inrichting te doen op lokaal niveau en is gekozen, mede onder invloed van het ministerie van

Binnenlandse Zaken, de beleidsvorming en de financiële middelen onder te brengen op regionaal niveau.

Dit is mogelijk effectiever en efficiënter, maar het zorgt wel voor bepaalde problemen omtrent democratische legitimiteit. Een gemeenschappelijke regeling is niet direct democratisch gelegitimeerd. Er zijn geen direct gekozen volksvertegenwoordigers die het bestuur van de regeling (of het openbaar lichaam) controleren. Er is sprake van verlengd openbaar bestuur. Gekozen gemeenteraadsleden stellen vertegenwoordigers aan die hen moeten vertegenwoordigen binnen de regeling. Vervolgens moeten zij verantwoording afleggen over het gevoerde beleid. De manier waarop gemeenschappelijke regelingen werken en de wettelijke bepalingen die omtrent deze regelingen bestaan, zijn behandeld in hoofdstuk 2.3.5 en de daarbij behorende bijlage.

4.4 Methode: interviews en documentenanalyse.

Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen. Enerzijds de historische achtergrond waartegen de ontwikkeling van de decentralisatie van de jeugdzorg afspeelt en de theoretische aspecten die daarmee samenhangen. Anderzijds het empirisch bewijs uit de praktijk. Om de hoofdvraag te onderzoeken, zijn verschillende interviews afgenomen met experts. Deze experts zijn onder te verdelen in twee groepen. Aan de ene kant de mensen die vanuit de bestuurlijke praktijk te maken hebben met jeugdzorg en gemeenschappelijke regelingen, anderzijds de respondenten die met een bepaalde distantie naar de ontwikkelingen kijken. Wethouders en ambtenaren zijn personen uit de bestuurlijke praktijk, gedeputeerden en de directeur SCP zijn personen die vanuit een bepaalde afstand kijken naar het onderwerp en de ontwikkelingen die samenhangen met de decentralisatie. Door mensen uit vanuit verschillende functies te interviewen over jeugdzorg en gemeenschappelijke regelingen, komen verschillende perspectieven aan bod.

Er is gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Het uitgangspunt van kwalitatief onderzoek is de gedachte dat mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en op basis van de betekenisgeving handelen (Boeije, 2012, p.31). Dit onderzoek richt zich ook op ervaring van gemeenteraadsleden en bestuurders om te handelen in een politiek-bestuurlijke omgeving die anders is dan het eigen gremium. Een gemeenschappelijke regeling is immers anders qua schaal, qua juridische vormgeving en qua processen. Daarnaast wordt er tijdens het onderzoek ook gezocht naar de achterliggende problemen; de vraag waarom sturing en controle 1) problematisch zijn en 2) hoe deze fundamentele zaken kunnen worden verbeterd. Dat maakt de keuze voor een kwalitatieve onderzoeksvorm gerechtvaardigd.

Er is bij verschillende experts sprake van een zekere distantie tot het onderwerp. Dit heeft tot gevolg gehad dat er ook met een bepaalde abstractie gesproken wordt over de onderwerpen en de concretisering soms achtergebleven is. Ook bij wethouders en ambtenaren die spreken over het onderwerp is een bepaalde mate van distantie ervaren. Blijkbaar ervaren dus ook wethouders een mate van abstractie tot de stof. Dit heeft er ook toe geleid dat ook de resultaten een bepaalde mate van abstractie kennen.

Er zijn zeven interviews afgenomen. Daarbij wordt aangegeven wat de functie van deze persoon is. Er is gekozen om geen interviews te houden met raadsleden. Twee beweegredenen liggen daaraan ten grondslag. In de eerste plaats is het een ontwikkeling die ten tijde van het schrijven van de scriptie veel buiten de raadszaal heeft plaatsgevonden en er vooral op bestuurlijk-ambtelijk niveau is gewerkt aan de vormgeving van de jeugdzorg. In de tweede plaats zijn er verschillende onderzoeken gehouden onder raadsleden (SGBO, 1999; Ministerie van Binnenlandse Zaken 2005, raadslid.nu 2014) over de werking van gemeenschappelijke regelingen en de mening van raadsleden over het functioneren van de regelingen. De meest recente daarvan stamt uit begin 2014 en is dus zeer actueel. Deze onderzoeken zijn gebruikt om de positie van raadsleden ten aanzien van verschillende problemen uit te leggen.

Respondent 1 (R1)	Wethouder, Lid AB
Respondent 2 (R2)	Wethouder, Lid AB / DB
Respondent 3 (R3)	Gedeputeerde
Respondent 4 (R4)	Gedeputeerde
Respondent 5 (R5)	Directeur SCP
Respondent 6 (R6)	Programmadirecteur MO
Respondent 7 (R7)	Wethouder, Lid AB / DB

Om de hoofdvraag te operationaliseren zijn verschillende stappen ondernomen. Centrale thema's in dit onderzoek om twee thema's; sturing en controle. In dat kader wordt gedoeld op het geven van sturing en het uitvoeren van controle in een politiek-bestuurlijke context, het stellen van de kaders voor het te vormen beleid en uitvoeren van controle op het gevoerde beleid. Deze thema's zijn daarom opgenomen in de vragenlijsten. ¹¹ Het type interviews dat is gevoerd zijn 'semi-

¹¹ Bijlage: Vragenlijst interviews

gestructureerde interviews'. Door relatief open vragen te stellen, wel aan de hand van een vaste vragenlijst, zijn de interviews afgenomen. Tijdens de interviews is er wel doorgevraagd op bepaalde onderwerpen. Daardoor is sprake van sturing in het interview. Tijdens de interviews is dit wel aangegeven aan de respondenten.

Uit de literatuur vloeit voort dat de informatievoorziening een van de centrale instrumenten is voor de raad om invloed uit te kunnen oefenen en controle uit te kunnen voeren. Daarom heeft de manier waarop informatievoorziening plaatsvindt ook een centrale rol binnen de vragenlijst die gebruikt wordt voor de interviews.

Naast interviews, heeft er ook een documentenanalyse plaatsgevonden waarbij gekeken wordt naar de informatievoorziening uit gemeenschappelijke regelingen en verbonden partijen. Op basis van de literatuur is te concluderen dat informatievoorziening van groot belang is. Zowel vooraf om de agent (wethouder) te sturen als achteraf te kunnen controleren. Daarom zijn ook bestaande sturingsnotities op verbonden partijen worden geanalyseerd. Ook wordt gebruik gemaakt van het onderzoeken die onderzoeken die zijn gedaan naar gemeenschappelijke regelingen en de politieke sturing en controle op de regelingen. Het betreffen onderzoeken van de SGBO, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en een recent onderzoek van raadslid.nu naar gemeenschappelijke regelingen en herindeling.

4.5 Interviews geoperationaliseerd.

Er zal nog iets verder worden ingegaan op de totstandkoming van de vragen die zijn gesteld tijdens de interviews. Om structuur aan te brengen in de interviews, is een vragenlijst opgesteld. Deze vragenlijst kent vijf verschillende concepten; besluitvorming, democratische legitimiteit, informatievoorziening, sturing en controle.¹² Vervolgens zijn deze concepten verder geconcretiseerd aan de hand van verdere vragen, genoteerde op de vragenlijst, die betrekking op de manier waarop op dit moment wordt omgegaan met bepaalde aspecten, maar ook de vraag hoe bepaalde zaken kunnen rondom de besproken thema's kunnen worden verbeterd.

¹² Bijlage: Vragenlijst interviews

4.5.1 Besluitvorming

Besluitvorming speelt een centrale rol in het beleidsproces. Het is het moment dat een voorstel kan worden weggestemd of al dan niet geamendeerd aangenomen. In hoofdstuk 2.3.5 is uitgebreid ingegaan op de manier waarop besluitvorming tot stand komt binnen een gemeenschappelijke regeling. De eerste vraag is daarom ook symbolisch, de tweede vraag is daarentegen van groot belang. Het is een fundamentele vraag hoe de belangen van individuele gemeenteraden worden vertegenwoordigd. In het verlengde daarvan schuilt ook de vraag of de belangen van individuele gemeenten voldoende vertegenwoordigd kunnen worden.

Om de belangen van een individuele gemeente te behartigen, indien deze afwijken van die van de andere gemeente, moet er namelijk een mogelijkheid zijn om invloed uit te oefenen. Waar in praktijk naar gekeken wordt in de interviews zijn problemen als 'overstemd' worden.

4.5.2 Democratische legitimiteit.

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen onder druk staat. Gemeenschappelijke regelingen hebben geen direct gekozen controlerend orgaan, maar zijn een vorm van verlengd bestuur. De democratische legitimiteit vindt indirect plaats, via indirect verkozen vertegenwoordigers.

Over democratische legitimiteit is veel geschreven en er zijn veel manieren om democratische legitimiteit te beschrijven. Dit is behandeld in hoofdstuk 3.5 over democratische legitimiteit.

Bij de operationalisering zal worden gekeken of er wordt gesproken over deze concepten. Indien er gesteld wordt dat sturing en verantwoording wel of niet goed mogelijk zijn, heeft dat consequenties voor de democratische legitimiteit. Als zowel input geven onvoldoende mogelijk is en verantwoording slechts in beperkte mate gebeurt, gaat dat ten koste van de democratische legitimiteit van de gemeenschappelijke regeling en daarmee ook ten koste van de legitimiteit van het jeugdzorgbeleid.

4.5.3 Informatievoorziening.

Uit de literatuur over het principaal-agentmodel komt naar voren dat informatievoorziening een fundamentele rol speelt bij controle uitoefenen en het (bij)sturen van het beleid. Daarom wordt er

bij de interviews ingegaan op (1) welke informatie er naar de raad komt, (2) of de informatie op tijd wordt verstrekt, (3) op welke manier de informatie wordt aangeleverd en (4) hoe deze informatievoorziening kan worden verbeterd. Dit heeft ten doel de veronderstelde informatieasymmetrie aan te tonen en te doorbreken.

4.5.4 Sturing op de Wgr jeugdzorg.

Een van de centrale vragen in het onderzoek is de vraag hoe gemeenteraden en gemeenteraadsleden sturing kunnen geven aan de decentralisatie van de jeugdzorg. Op basis van oude onderzoeken is een van de klachten dat raadsleden het gevoel hebben niet of nauwelijks invloed te hebben op gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden. Om dat te verbeteren zijn er verschillende malen wijzigingen doorgevoerd. De eerste vraag richt zich dan ook op de vraag of de participanten het gevoel / de gedachte hebben of ze invloed uit kunnen oefenen. De volgende vragen zijn (2) vervolgens hoe deze sturing gegeven kan worden en (3) hoe deze sturing zou kunnen worden verbeterd. Sturing kan daarbij worden omschreven als invloed uitoefenen.

Om invloed uit te oefenen zijn instrumenten nodig. De formele en informele sturingsinstrumenten van de gemeenteraad zijn beschreven in hoofdstuk 3.6. De sturingsinstrumenten die de gemeenteraad heeft op basis van de Wgr zijn beschreven in hoofdstuk 2.5.3 Er wordt gezocht naar de inzet van de bestaande instrumenten en gezocht hoe nieuwe instrumenten binnen de bestaande wettelijke kaders kunnen worden ontwikkeld.

4.5.5 Controle op de decentralisatie van de jeugdzorg.

De controlerende rol van de raad is een van de drie rollen die zij inneemt. De raad heeft de taak het bestuur te controleren. Daarvoor moet zij in staat zijn om controle uit te voeren. Er wordt gevraagd (1) hoe de controle plaats vindt, (2) hoe er verantwoording wordt afgelegd en (3) hoe controle-en verantwoordingsprocessen kunnen worden verbeterd. Verantwoording afleggen speelt immers een centrale rol in het controleren van het bestuur over het gevoerde beleid.

Zoals uitgelegd in hoofdstuk 3.7 bestaat verantwoording uit drie verschillende fases: de informatiefase, de besprekingsfase en de consequentiefase. In de operationalisering wordt daarom gekeken naar 1) welke informatie raadsleden krijgen en opvragen, 2) of en hoe deze informatie wordt besproken en 3) of er consequenties (kunnen) worden verbonden aan het handelen van de vertegenwoordiger.

4.6 Verwerking resultaten

De interviews met de respondenten zijn opgenomen, uitgewerkt en vervolgens op basis van de bovenstaande concepten doorgenomen. Er is geanalyseerd wat er gezegd wordt over de concepten en er zijn daarbij (kleur)codes toegekend aan de interviews. Op die manier is inzichtelijk gemaakt wanneer er relevante zaken over een bepaald concept en de daarbij behorende geoperationaliseerde indicatoren is gezegd.

Dit heeft tot gevolg dat er een relatief gemakkelijk een beeld ontstaat wat de verschillende respondenten hebben gezegd over de onderwerpen in de interviews. De citaten zijn vervolgens verwerkt in hoofdstuk 5. Daar zijn de relevante citaten, inclusief de nuances die worden aangebracht door de respondenten, weergegeven. Vervolgens zijn de resultaten geanalyseerd en gekoppeld in hoofdstuk 6 gekoppeld aan de theoretische concepten uit hoofdstuk 3 en geprobeerd te plaatsen in de context zoals beschreven in hoofdstuk 2.

4.7 Validiteit en betrouwbaarheid

Validiteit en betrouwbaarheid zijn twee belangrijke indicatoren voor wetenschappelijk onderzoek. Betrouwbaarheid heeft betrekking op de beïnvloeding van de waarneming door toevallige of onsystematische fouten. Betrouwbaarheid van de methode wordt afgemeten aan de precisie van de methoden van data-verzameling of de meetinstrumenten. Als er sprake is van een betrouwbare methode van data-verzameling, zal herhaling van de waarnemingen tot een gelijke uitkomst moeten leiden. Validiteit heeft betrekking op de beïnvloeding van het onderzoek door systematische fouten. Wanneer de onderzoeker meet of verklaart wat hij wil meten of verklaren, wordt dat opgevat als validiteit. Bedreigingen voor de interne validiteit zijn bijvoorbeeld: onderzoeksgroepen die niet mee willen werken, spreken over andere onderwerpen dan de onderzoeker wil of de onderzoeker de verkregen gegevens anders interpreteert dan bedoeld is (Boeije, 2012, p.145). Er is onderscheid tussen interne validiteit en externe validiteit. Interne validiteit richt zich specifiek op de casus, externe validiteit op de vraag of de conclusies ook gelden voor andere niet onderzochte cases (Boeije, 2012, p.155).

De uiteindelijke bevindingen en de resultaten zijn grotendeels gebaseerd op wat de respondenten hebben gezegd. Dat maakt het onderzoek onderhevig aan de interpretatie van de werkelijkheid door de respondenten en de interpretatie van de onderzoeker van die werkelijkheid. Om toch de validiteit

en betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen en te vergroten, zijn een aantal stappen gezet.

Ten eerste is gekozen voor mensen met verschillende, met verschillende partijpolitieke achtergronden, die zich wel allemaal met hetzelfde onderwerp bezighouden. Daardoor is geprobeerd te voorkomen dat één positie of één partijpolitieke visie dominant wordt. Dit komt ten goede aan de interne validiteit van het onderzoek. De interviews zelf zijn opgenomen, letterlijk uitgewerkt en opgestuurd naar de begeleiders. Hierdoor is te controleren of de uitspraken daadwerkelijk zijn gedaan en niet uit de context worden gehaald. Ook wat betreft de methode zelf is getracht betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen. Om te zorgen dat er een goede balans was tussen ruimte voor de respondent enerzijds om zijn of haar verhaal te doen en te zorgen dat wel alle onderwerpen aan bod kwamen, is gebruik gemaakt van semi-open interviews met een vaste topiclijst. Hierdoor was er voldoende ruimte voor de respondenten om de eigen inbreng te leveren, maar is voorkomen dat bepaalde onderwerpen niet aan bod zijn gekomen.

Ook de rol van de onderzoeker moet meegenomen worden in het bepalen van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Zowel de aanwezigheid van de onderzoeker als de manier waarop wordt onderzocht, kunnen namelijk invloed hebben op het uiteindelijke onderzoek (Boeije, 2012, p. 151). De onderzoeker was in dit geval iemand die zelf vanuit een bepaalde politieke ervaring en politieke visie naar het onderwerp kijkt. Dit heeft het voordeel dat de onderzoeker in staat was om de respondenten te begrijpen en maakte het mogelijk om met verschillende respondenten in aanraking te komen. Dat heeft invloed op de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek. Een positieve invloed dat de onderzoek goed in staat was om de problemen waar de respondenten te begrijpen en te plaatsen en negatief omdat dat mogelijk ook invloed heeft op de objectiviteit (Boeije, 2012, p. 148). Er is expliciet gekozen om nuances die aangegeven zijn tijdens de interviews weer te geven in het onderzoek. Het weergeven van tegengestelde visies vergroten namelijk de validiteit en de betrouwbaarheid van de resultaten. De achtergrond van de onderzoeker werkte ook door in de interviews. Daar was de onderzoeker zich ook tijdens de interviews van bewust en koos ervoor om het te benoemen op het moment dat er eigen ervaring aan ten grondslag lag of op het moment dat er enige sturing in de vraag zat. Daardoor waren de respondenten zich ook extra bewust van dit feit. Dat draagt ook bij aan de vergroting van de validiteit en betrouwbaarheid.

Het laatste punt is de interne en externe validiteit van het onderzoek. De interne validiteit is geprobeerd te waarborgen op de manier zoals hierboven is beschreven. Er is gebruik gemaakt van verschillende respondenten die vanuit verschillende professionele en ideologische visie naar het

onderwerp kijken. Ook is bij ieder citaat aangegeven van welke respondent het betreffende citaat afkomstig is.

Hoofdstuk 5. Resultaten

5.1 Inleiding

In het onderzoek staat de vraag centraal op welke manier gemeenteraden sturing kunnen geven en controle kunnen uitoefenen op de decentralisatie van de jeugdzorg. Voor het onderzoek zijn interviews gehouden met verschillende mensen die vanuit verschillende invalshoeken bezig zijn met de decentralisatie van de jeugdzorg en met gemeenschappelijke regelingen in zijn algemeenheid.

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews uiteengezet. Er zijn semigestructureerde interviews gehouden met de deelnemers. In de interviews is gesproken over vijf verschillende onderwerpen: besluitvorming, democratische legitimiteit, informatievoorziening, sturing en controle. In dit hoofdstuk worden de resultaten, ondersteund door citaten uit de interviews, uiteengezet. Daarbij dient te worden opgemerkt dat er soms is gekozen om slechts één citaat weer te geven, terwijl er meerdere citaten over beschikbaar zijn.

5.2 Besluitvorming

Gemeenten hebben verschillende taken gedelegeerd aan gemeenschappelijke regelingen. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de hoeveelheid taken die worden gedelegeerd naar verlengd lokaal bestuur is afhankelijk van de grootte van de gemeente. Grote gemeenten kunnen namelijk meer taken zelfstandig uitvoeren dan kleine gemeenten. Grote gemeenten hebben namelijk een groter en een gespecialiseerder ambtelijk apparaat.

Voor gemeenten die niet alle taken individueel uit kunnen voeren of willen voeren, bestaan er verschillende mogelijkheden om samen te werken. Een veelvoorkomende manier is de Gemeenschappelijke regeling. In deze paragraaf zal uiteen worden gezet hoe die besluitvorming loopt binnen een gemeenschappelijke regeling en welke problemen dat met zich mee brengt. Er worden drie problemen geconstateerd: Minimale invloed van een individuele gemeente, de mogelijkheid tot overstemming en het feit dat gemeenteraden pas achteraf kennis nemen van de besluitvorming.

Een gemeenschappelijke regeling bestaat uit een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Binnen dat bestuur worden afspraken gemaakt en wordt besloten of voorstellen al dan niet worden uitgevoerd. De invloed die een gemeente daarin heeft, is afhankelijk van het stemgewicht. Dat

betekent dus dat invloed die een vertegenwoordiger in het AB heeft afhankelijk is van het stemgewicht, vaak afhankelijk van de grootte van de gemeente. Een deelnemer zegt daarover: *Ja, je hebt vertegenwoordigers in zo'n GR aan de ene kant, aan de andere kant is het natuurlijk zo dat als een gemeente 2% stemrecht heeft in een GR, hoe groot kun je dan sturing verwachten? Dat zal dan volgend zijn, minimaal (R4)* Dus de stemverhoudingen binnen een gemeenschappelijke regeling zijn van groot belang voor de mate waarin een vertegenwoordiger invloed kan uitoefenen op de besluiten die binnen een gemeenschappelijke regeling genomen worden.

Een tweede factor is het feit een vertegenwoordiger in het AB overstemd kan worden. Dat geldt voor zowel grote gemeenten als kleine gemeenten. Dat betekent dat de invloed die in een individuele vertegenwoordiger uit kan oefenen op de besluitvorming minimaal is. Een respondent zegt over de vraag of de belangen van een individuele gemeente behartigd kunnen worden: *Nou die zijn, in het geval van een individuele gemeente, in de veronderstelling dat die afwijkt van de andere gemeenten, is dat gewoon nihil. Nee dat is gewoon niet mogelijk. (...) En ik zet hem natuurlijk zo scherp in, want er zit één veronderstelling onder. Namelijk dat er überhaupt behoefte zou zijn aan maatwerk (R6).*

Er wordt dus ook een nuance aangebracht. Namelijk de veronderstelling dat de wens van een individuele gemeente afwijkt van de wil van de rest van de gemeenten. Het is de vraag of er behoefte is aan maatwerk. Dit wordt onderschreven door een andere respondent: *Op die manier, vanuit die politieke sensitiviteit wordt er gestuurd wat een individuele gemeenteraad wil. Het ligt natuurlijk ook allemaal niet zover uit elkaar. Als iets ergens moeilijk ligt, dan is de inschatting dat dat voor veel meer raden geldt. Veel raden zeggen hetzelfde. Het is allemaal niet zo lokaal. Er zijn maar zo weinig zaken die echt heel lokaal zijn (R2).*

Ook een andere respondent benoemt deze factor en stelt dat dit dus zekere grenzen voor de invloed die een gemeente uit kan oefenen op een gemeenschappelijke regeling heeft. Het gevolg is dat er in sterke mate gezocht wordt naar consensus. Een respondent stelt: *(...) Die kunnen ook worden overstemd in een GR. Dus het heeft wel z'n grens. Het is een beetje zoals bij Europa. De ene keer kom je thuis met de mededeling "ik heb het niet gehaald". (...) het alternatief is nog veel vreselijker. Dan moet namelijk iedereen het overal mee eens zijn. Dan raakt zo'n GR natuurlijk vleugellam. Dat betekent in de praktijk, dan heb ik het over mijn praktijkervaring, dat er altijd een hoge mate van consensus wordt gezocht. Dat lukt ook meestal wel. Maar soms moet er worden gestemd en dan kun je worden overstemd als gemeente. (R4, GV)* Het is dan vervolgens aan de individuele wethouder om dat uit te leggen: *Als er een individuele gemeente een motie aanneemt waar de wethouder aan gehouden is. Dan neemt hij die mee (...). Maar dan zeiden ook leuk allemaal, maar wij stemmen er*

niet mee in. Ja dat is vervolgens aan die wethouder om te zeggen "Ik heb het geprobeerd, maar is niet gelukt" (R2).

Een derde factor die wordt geconstateerd is het feit dat gemeenteraden pas achteraf kennis nemen van de besluiten en achteraf geconfronteerd worden met de (financiële) gevolgen ervan. Een respondent stelt: *En ja, hoe verloopt het, ja ik denk niet altijd op de juiste manier. Volgens mij, ik heb het niet wetenschappelijk onderbouwd, maar mijn indruk dat het nog heel vaak zo dat het zo is dat er in zo'n gemeenschappelijke regeling wordt bedacht "Hoe gaan we het doen voor de regio" (...) en gaan terug met die gedachten en ideeën, werken het uit in een plan en komen dan vervolgens in de gemeenteraad (R5).*

Hij vervolgt: *Mijn idee is dat met name bestuurders met elkaar afspreken wat er moet gebeuren en natuurlijk is de gemeente ergens aan zet met het goedkeuren van een regeling, maar dat is het heel formeel er gaat van alles gebeuren. Dan is je vraag: "hoe gaat dat nou?" Dan kom je terug in de gemeenteraad en moppert de gemeenteraad. Dat is zo ongeveer hoe het gaat. (R5)* Dat wordt gezien als een manco. Een andere respondent stelt daarover: *Wat niet werkt, en dat is wat vaak gebeurt, het manco van gemeenschappelijke regelingen: "Wij hebben voor u nagedacht, dat is goed, zegt u maar ja". Dat moet je dus niet hebben. (...) "wij hebben hier over nagedacht, klopt allemaal, het is goed, u kunt hier gewoon mee instemmen". (...) Je moet natuurlijk als raadslid wel kritisch blijven en het ook zelf willen weten. JA je kunt niet iedereen tot in alle details meenemen, maar je moet wel basaal weten: "wat gaan we doen en wat gaat het kosten?". Dat moet natuurlijk wel kloppen. Het moet inhoudelijk kloppen en het moet financieel kloppen. Dat moet je als raadslid wel willen weten, dat moet je bij elkaar brengen, je moet weten of wat je gevraagd wordt om mee in te stemmen of dat dat wel het goede is (R2).*

Dus op dit moment worden er omtrent de besluitvorming en de invloed daarop drie zaken geconstateerd. Ten eerste moet het beseft worden dat de invloed van een individuele gemeente, zeker als deze beperkt stemgewicht heeft, bij de uiteindelijke besluitvorming via de eigen vertegenwoordiger slechts in beperkte mate invloed kan uitoefenen op het besluit dat genomen wordt in het AB. Ten tweede in het verlengde daarvan moet er geconstateerd worden dat de mogelijkheid bestaat in de laatste fase van het besluitvormingsproces dat de wens van de individuele vertegenwoordiger van een gemeente niet hoeft door te klinken in het uiteindelijke besluit. Dat gebeurt alleen als er of een meerderheid is bij stemming of er consensus kan worden bereikt. Ten slotte wordt ook geconstateerd dat gemeenteraden pas achteraf informatie ontvangen over het

besluit en mogen instemmen op het moment dat een besluit al genomen is. Of zoals een respondent stelt: *Nu mag je als raadslid een beetje adviseren,(..), je mag in feite nog tekenen bij het kruisje (R5).*

5.3 Democratische legitimiteit

De democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen is een veelbesproken fenomeen. Uit de verschillende onderzoeken aangehaald in dit onderzoek komt naar voren dat verantwoordingsprocessen en sturingsmogelijkheden enigszins beperkt zijn (Ministerie Binnenlandse zaken, 2005, Raadslid.nu 2014). Dat heeft tot gevolg dat de democratische legitimiteit van de regelingen onder druk staat. Democratische sturing en democratische controle en verantwoording zijn immers belangrijke pijlers van democratische legitimiteit (Bovens en Scheltema 1999).

Dit probleem wordt ook op die manier door alle respondenten in mindere of meerdere mate erkend. Dit ligt ook in het verlengde van de manier waarop raadsleden pas achteraf worden geïnformeerd: *Het nadeel is natuurlijk de democratische legitimatie. Dus daarmee de gemeenteraden alleen maar kennis konden nemen van begrotingen en van de beleidsbeslissingen (R2).*

Daarbij dient wel een nuance te worden aangebracht. Formeel zijn gemeenschappelijke regelingen wel gelegitimeerd. Zowel intergemeentelijke samenwerking als gemeenschappelijke regelingen wettelijk verankerd en kennen dus een formeel juridische basis. Een respondent stelt: *Nee, ze zijn eigenlijk, in mijn ogen, niet voldoende en wil bijna zeggen gewoon niet democratisch gelegitimeerd. Dat is natuurlijk niet waar. Formeel juridisch zijn ze dat wel, omdat de gemeenteraad ergens instemt met de regeling. En formeel kan controleren. Dus op die manier is het wel gelegitimeerd (R5).*

Dat de constatering wordt gedaan dat de democratische legitimiteit een manco is, is niet heel verrassend. De Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies heeft eind vorig jaar het kabinet een brief geschreven waarin zij stelt 'bezorgd te zijn over het democratische controlegat bij de decentralisaties' (Markensteyn, 2013). Daarin sluit ze aan bij de eerdere rapporten van het SGBO en het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Ook onder 66% van de raadsleden zelf wordt het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen gezien als bedreiging voor de lokale democratie (raadslid.nu, 2014, p.4)

Het is interessant te kijken naar de oorzaken van het democratische gat dat ervaren wordt. Gemeenschappelijke regelingen zijn immers formeel juridisch wel gelegitimeerd, maar worden niet zo ervaren. Daarbij is een woord dat veel voorkomt 'afstand'. Veel raadsleden ervaren een zekere

afstand tot wat speelt bij gemeenschappelijke regelingen. Een respondent stelt: *Ik vind dat je op zoek moet naar instrumenten waarbij ik ook denk: het gaat ook om een gevoel dat bij raden is. Een gevoel erg op afstand te staan. Dat heeft denk ik ook te maken met dat je beperkte informatie hebt. Ik denk dat we daar ook meer op moeten investeren. Dat GR'en vehikels zijn die van en voor de gemeente zijn. En dan 'van de gemeente' meer door de colleges wordt gevoeld, omdat je daar als vakinhoudelijk wethouder aan het roer zit (...) Maar goed het gevoel alleen al, in een veranderende politieke omgeving, met meer lokale partijen, vind ik ook dat je er wel over na moet denken. (R7).*

Een andere respondent spreekt zelfs over een 'wij-zij'-mentaliteit tussen de gemeenschappelijke regeling en de gemeenteraad. (...) *want het wij-zij-effect over gemeenschappelijke regelingen is natuurlijk verschrikkelijk groot, een GR is een, je zou er volgens mij op kunnen turven als ze het hebben over 'ze' in plaats van 'we'. Terwijl zij die GR zijn, zij zijn die GR (R6).* Er wordt ook aangegeven dat deze afstand ook wordt ervaren tussen het AB en DB. *Ja, je ziet dat proces ook bij wethouders gebeuren (...) maar het lijkt weleens dat die AB-leden ook in die wij-zij-stand zitten, op zich ook bizar. Zij zitten er nog er nog dichter in dan raadsleden. Maar dat er bij die DB-leden een tegengesteld effect ontstaat..Dat klopt, dat klopt. De DB-leden beginnen het soms zo hardnekkig te verdedigen dat het ook niet meer natuurlijk is (R6).*

Een oorzaak die aangedragen voor die afstand is ook de complexiteit en de beperkte kennis en informatie die raadsleden hebben. *Dat dat bij raadsleden een stuk minder het geval is, juist op het gebied van jeugdzorg durf ik te zeggen. Er zijn geen stages geweest, er zijn geen mensen geweest vanuit jeugdzorg met de boodschap 'kom eens praten'. Dat heeft naar mijn mening te weinig plaatsgevonden. En als je dan hebt over niet alleen de kennis, maar ook over de vraag of ze ook besluiten nemen, dan denk ik dat dat veel aan de hand van beleidsstukken is gebeurd. (...) Complex, dat is een. Het heeft wel een hele historie dat jeugdzorg zo is vormgegeven als het nu is voorgegeven. Euhm, de verantwoordelijk die sterk lag bij de provincie (..) niet direct de raadsleden erbij heeft betrokken, ook vanuit de provincie (R1).*

Een andere oorzaak die wordt aangedragen is een mate van desinteresse onder raadsleden over de zaken die afspelen buiten de eigen gemeenteraad. Een respondent zegt: *Wat mij ook wel is opgevallen, en dat zegt ook wel wat over de verantwoordelijkheid van raadsleden tegenwoordig, ik heb de indruk dat wanneer het iets is dat niet in hun eigen woonplaats georganiseerd wordt, dat ze geneigd zijn om er gewoon niet te zijn. Terwijl het aantal bijeenkomsten dat er was groot was, dat is één (R6).* Dit sluit aan bij het rapport van het Ministerie van Binnenlandse Zaken dat concludeerde

dat raadsleden zich primair interesseren voor zaken in de eigen gemeente (Ministerie van Binnenlandse zaken, 2005, p,12).

Het wordt gekoppeld aan de rol die gemeenschappelijke regelingen vandaag de dag innemen. Gemeenschappelijke regelingen zijn ooit bedoeld als uitvoeringsinstantie voor gemeenschappelijk beleid. Maar nu vindt daar een verandering plaats doordat het niet alleen gaat over de uitvoering van het beleid, maar ook de vorming van het beleid. Een respondent verwoordt het zo: *Nee kijk, het gaat er wel om: Waar zijn die GR'en ooit voor bedoeld. Dat gaat wel over uitvoering. De oorspronkelijke gedachte is dat daar relatief weinig tot geen beleid in zit. En op het moment dat we het hebben over afval of echte uitvoeringsinstanties, dan kun je zeggen...Dan geef je een uitvoeringsopdracht. Daar zit geen tot weinig beleidsmatige politieke behoefte (...) Het wordt spannender of dat als we daar meer beleid bij gaan zetten of dat nog., dan gaat het schuiven. (...) Dat gat is er gewoon, daar kunnen we heel lang over praten, maar er is gewoon geen democratische controle (R6).*

Maar er wordt wel opgemerkt dat dit niet een keuze is die gemaakt wordt uit luxe. De keuze om de jeugdzorgtaken onder te brengen bij gemeenschappelijke regelingen is een keuze die niet gemaakt wordt uit luxe, maar uit nood. Er wordt geconstateerd dat raden (en colleges) onvoldoende beseffen dat het op afstand zetten van taken komt doordat gemeenten niet zelfstandig bepaalde taken uit kunnen voeren en uit mogen voeren. Een respondent ligt dit toe: *En in the end ligt er natuurlijk een vraag over de bestuurlijke structuur van Nederland. En de vraag of kleinere gemeenten bestaanstoekomst op dit punt, (...) Want waarom zit je in zo'n regeling, omdat je het niet zelf kan. Niet omdat we het zo leuk vinden. Dat is ook goed om af en toe te zeggen. In al die negatieviteit denken we som: "we kunnen het beter", maar we kunnen het niet beter. We kunnen het niet zelf en dat wordt wel over het hoofd gezien (R5).*

Een andere respondent stelt: *Nee, maar het is natuurlijk ook logisch dat je dingen op afstand zet. Gemeenten zijn gewoon veel te klein om belangrijke cruciale wetgeving handen en voeten te geven. Dat betekent dat ten koste of ten gunste van je zelfstandigheid hebt geaccepteerd dat je dingen op afstand hebt gezet. Dat is de consequentie van die keuze. Als dat je keuze, moet ook niet zeuren dat je te invloed weinig hebt. Dan had je het niet op afstand moeten zetten of moeten zorgen dat je bestuurskrachtig genoeg bent om het zelf te doen. Maar dat is gewoon niet de bestuurlijke realiteit. Dus dat is de andere kant van de medaille. Ja (...), een GR heeft minder democratische legitimiteit. (...) Als je zou herindelen naar AV-niveau, heb je optimale democratische legitimiteit. (...) Als je dat niet wil, moet je accepteren dat je op afstand staat en minder kunt controleren en sturen. (...) En als je dat niet wil, blijft het ook altijd een sub-optimaal verhaal. Maar dan moet je ook niet zeuren en*

accepteren dat je iets meer op afstand staat en daarom minder controle kunt uitvoeren en minder kunt sturen (R2).

Er lijkt dus een brede consensus te zijn over de beperkte democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen. De jeugdzorg wordt gedecentraliseerd naar de gemeenten en vervolgens wordt zowel beleid als uitvoering ondergebracht bij een regio in een gemeenschappelijke regeling. Dit heeft gevolgen voor de mogelijkheden tot horizontale controle en verantwoording en daarmee voor de democratische controle. Een respondent vat het samen als: *Dus het is natuurlijk niet de directe democratische legitimatie, zoals je die hebt bij een gemeenteraad. Dat is een beetje de decentralisatieparadox, zoals het dan zo mooi heet. Dat je de uitvoering dichterbij de mensen brengt en vervolgens verder opschaaft en verder op afstand wordt gezet. De gemeenten moeten er meer over te zeggen krijgen en vervolgens komt het zo op afstand te staan, dat gemeenten er weer minder over te zeggen krijgen. Dat is iets waar gemeenten straks een afweging in zullen moeten maken (R4).*

Er worden verschillende factoren benoemd als aanleiding voor de beperkte democratische legitimiteit. Er wordt erkend dat er een formeel juridische legitimiteit is. Zuiver formeel is er door samenwerking op basis van de Wgr een vorm van democratische legitimiteit gegeven. Er wordt door raadsleden en AB-leden een afstand ervaren tot de regeling en de organisatie(s) die opereren onder de regeling. Dit wordt veroorzaakt door zowel fysieke afstand als door het idee dat bestaat bij raadsleden dat zij weinig of geen invloed uit kunnen oefenen. De complexiteit van de materie speelt daarbij ook een rol, maar ook wordt gesteld dat raadsleden zich onvoldoende lijken te interesseren voor de zaken die buiten de gemeente afspelen. Hierdoor ontstaat een afstand die uitmondt in een 'wij-zij'-houding.

Een andere factor in het kader van de democratische legitimiteit is de rol die gemeenschappelijke regelingen spelen. Gemeenschappelijke regelingen zijn verworpen van uitvoerder op het gebied van bijvoorbeeld het ophalen van het vuil tot organisaties met een eigen ambtelijk apparaat dat zelf beleid maakt.

Daar dient wel iets aan te worden toegevoegd. Gemeenteraadsleden lijken zich onvoldoende te realiseren wat de noodzaak is van intergemeentelijke samenwerking. Zij lijken niet in te zien dat zij het zonder die regeling niet aankunnen. Kleine(re) gemeenten bezitten niet voldoende ambtelijke kracht om zelfstandig de complexe opgaven uit te kunnen voeren. Een respondent omschrijft dit als het spanningsveld tussen uitvoeringskracht en democratische legitimiteit. Hij stelt dat er op het gebied van jeugdzorg nu wordt gezocht naar draagvlak en daadkracht en dat dat ten koste gaat van

de democratische legitimiteit. Hij stelt: *Het is die zin, de spanning zit erop ben je voldoende in staat om uitvoeringskracht te realiseren versus de democratische legitimiteit. Daar zit gewoon spanning op. Vanuit de driehoek draagvlak, daadkracht en democratische legitimiteit zie dat in dit geval draagvlak en daadkracht het organiseringsprincipe zijn en voor democratische legitimiteit probeer je oplossingen te verzinnen. Maar die zijn altijd suboptimaal (R7).*

5.4 Informatievoorziening

Informatievoorziening is van groot belang is voor het nemen van goede besluiten. Dat geldt voor de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en ook voor de Gemeenteraad. Daarom ook vastgelegd in de Wgr dat er een informatieplicht is richting de gemeenteraad. Informatie moet worden overlegd indien gemeenteraden daar om vragen.

Uit eerdere onderzoeken blijkt echter dat de informatievoorziening vanuit gemeenschappelijke regelingen niet optimaal is. Zo wordt informatie (vaak) te laat aangeleverd (Ministerie Buitenlandse Zaken, 2005, p.13) en geven raadsleden zelf aan niet altijd voldoende tijd (30%) of kennis en expertise (30%) te hebben om de inhoud van gemeenschappelijke regelingen te kunnen beoordelen (raadslid.nu, 2014, p.8).

In het onderzoek is onder meer gevraagd naar de informatievoorziening van colleges en de besturen van de regelingen richting de gemeenteraden. Er is ingegaan op de aspecten 1) welke informatie raden ontvangen hebben, 2) welke informatie raden nodig hebben en in het verlegde daarvan 3) hoe informatievoorziening kan worden verbeterd.

Voor 1 januari zullen de besluiten moeten worden genomen over de beleidsstukken over de jeugdzorg. In juni en juli wordt voor het zomerreces wordt in veel gemeenten toegewerkt naar de besluitvorming rondom de transitiearrangementen en de In de aanloop naar dat moment zijn al een aantal besluiten gevraagd van de gemeenteraden. Vervolgens zal vanaf juli begonnen worden met de voorbereiding en de implementatie (Routekaart Jeugdhulp ZHZ, 2015).

De eerste vraag is op welke manier en of gemeenteraden voldoende zijn geïnformeerd om besluiten te nemen. Welke informatie hebben raden tot nu toe ontvangen? Uit interviews blijkt dat raden voornamelijk op hoofdlijnen zijn geïnformeerd wat er komen gaat en wat jeugdzorg inhoudt. Daarbij worden ook kritische kanttekeningen gemaakt over dat het ten eerste meer gekund had, maar dat raadsleden ook weinig initiatief hebben genomen om zelf om extra informatie hebben gevraagd. Een

respondent vertelt: *Wij hebben de raad regelmatig geïnformeerd aan de hand van stukjes, van verwante activiteiten. Moet je denken in zijn algemeenheid, CJG, wat hier in deze regio een vorm heeft gekregen, in de zin jeugdwerkers en in de zin van onderwijs dat heeft plaatsgevonden. Dus het is niet specifiek de vorm van jeugdreclassering die hier is binnengevlogen. Er is een presentatie geweest, daarnaast ook informatiebrieven. Ik vind zelf dat dat ook stukken meer had kunnen zijn (R1).*

Een andere respondent zegt daarover: *Wat mij ook wel is opgevallen, en dat zegt ook wel wat over de verantwoordelijkheid van raadsleden tegenwoordig, ik heb de indruk dat wanneer het iets is dat niet in hun eigen woonplaats georganiseerd wordt, dat ze geneigd zijn om er gewoon niet te zijn. Terwijl het aantal bijeenkomsten dat er was groot was, dat is één. En twee is mij het initiatief tegengevallen van raadsleden in hun collectiviteit op informatie vragen. (...) maar ik geloof dat ik nog nooit heb meegemaakt dat er raadsleden waren die ooit aan een ambtenaar hebben gevraagd collectief aan een ambtenaar vragen: Wij hebben een bepaalde informatiebehoefte, zouden jullie dat eens voor ons willen organiseren? (R6)*

Op de vraag of raden nu voldoende zijn geïnformeerd om een afgewogen besluit te kunnen nemen, wordt gesteld dat het nét genoeg is. De reden die daarvoor wordt aangedragen is het feit dat de transities onder enorme tijdsdruk worden doorgevoerd en colleges onvoldoende tijd ervaren om de transities door te kunnen nemen met raadsleden. Een respondent stelt: *Ik denk dat het net voldoende is. Het is acceptabel. Maar idealiter zou je dat meer willen doen. Dat is echter gezien de tijdsdruk van het proces niet mogelijk. Je kunt echt maar één raadsbijeenkomst organiseren en dan voor al de drie de transities doen. het liefst zou je gewoon een hele avond alleen participatie doorakkeren en dat je dan echt de diepte in kan (R2).*

De tweede vraag was welke informatie raden nodig hebben om afgewogen besluiten te kunnen nemen. Door de respondenten worden daarbij worden drie zaken aangedragen. Ten eerste moeten raden heel goed nadenken over welke informatie ze willen. Een respondent: *Het gaat erom: wat heb je nodig om je taak goed uit te kunnen oefenen en kun je die informatie ook gericht uitvragen (R4).*

Het tweede punt is dat raden daar zelf pro-actief in moeten zijn. Daarbij komt ook de vraag naar voren of raadsleden weten dat ze het recht hebben om informatie op te vragen. Een respondent: *En als ze die niet hebben, hoe ze die op kunnen vragen en gemeentelijke rekenkamer in kunnen schakelen. Gewoon het hele gemeentelijke instrumentenkistje in het hoofd krijgen en weten wat je allemaal kunt. Als je weet wat je allemaal kan, dan zal dat misschien ook wel weer werken richting college: Als ik het niet geef, gaan ze het wel vragen, dus laat ik het maar geven. Het is misschien een*

beetje zwart-wit gedacht allemaal. Maar het is echt wel iets wat ik merk, dat raden veel actiever kunnen zijn in het sturen van de informatievraag (R4).

Het derde punt is dat raadsleden wel moeten voorkomen dat ze teveel informatie opvragen waar ze in verzuipen. Een respondent: *Je kunt ook als raad gewoon pro-actief zijn. (...) Om als raden gewoon actiever te worden in zorgen dat je informatie krijgt, die je wilt hebben. Daar het gevecht over aangaan als je het niet krijgt. Dat is de eerste opgave. En je niet weg laten sturen. Een ander risico is dat je zoveel informatie vraagt, dat je er geen wegwijs meer uit kan worden. Dat is het volgende probleem (...) Je moet gerichte informatie hebben. Dat je zegt: "Ik wil kunnen sturen, u geeft mij wel informatie, maar ik heb gerichte informatie nodig. Ik heb nou bakken met informatie, maar die wil ik helemaal niet. Ik wil dit, dit en dit hebben" (R4).*

Een andere respondent stelt het nog sterker: *Wij proberen het zoveel steeds gebundeld aan te bieden. Er gaat natuurlijk waanzinnig veel informatie door de bestuurlijke en ambtelijke vingers. Alleen als je dat iedere keer, alle stukken, want het is echt een work-in-progress verhaal, als je dat iedere keer allemaal naar de raden brengt, worden die echt helemaal gillend gek (R2).*

De informatie die raden nodig hebben over de jeugdzorg is in die zin heel basaal. Het gaat daarbij om informatie die het mogelijk maakt om politieke keuzes af te wegen, besluiten te maken over wachtlijsten, aantal behandelingen en wat de outcome van het beleid is. Een respondent: *Dus bijvoorbeeld: Hoe lang zitten mensen in handeling, is er een wachtlijst, welke resultaten levert die behandeling op, hoever van huis zit men (R1).*

Ook wordt aangeraden om naast de harde cijfers te kijken naar de manier waarop beleid uitpakt in de maatschappij. Een respondent stelt: *Dus informatie over de resultaten moeten raden over beschikken. Ook met oog op de doelstellingen die geformuleerd zijn. Plus informatie over budgetten en risico's. Dat is volgens mij informatie die raden nodig hebben om te kunnen blijven volgen hoe dingen lopen. Daarnaast zou ik raden aanraden zelf informatie op te halen met bijvoorbeeld gesprekken met derden. Om toch een gevoel te krijgen: hoe loopt het nu in praktijk. Wat is de kwaliteit van zorg wel gecontinueerd, wordt er goede hulp ingezet. Het is wel belangrijk dat je in de gesprekken een gevoel krijgt: het gaat goed. Om daar ook meer die harde informatie in een bepaald perspectief te zien (R7).*

Tenslotte wordt daar ook aan toegevoegd door verschillende respondenten dat dit een proces is dat twee kanten opgaat. Enerzijds moeten raden er meer om vragen, maar tegelijkertijd moeten colleges

actiever informatie sturen aan de raad. Een respondent: *Ik begon te vertellen dat raden actiever moeten worden, dan ze nu zijn en het college heeft de verantwoordelijkheid om die informatie aan te leveren. Actiever dan dat ze tot op heden heeft gedaan (R7).*

5.5 Sturing en invloed

Een van de vragen die centraal staat in het onderzoek is hoe raden sturing kunnen geven aan gemeenschappelijke regelingen. Uit het onderzoek komen vier thema's naar boven die daarbij kunnen helpen. Ten eerste moeten raden sterker hun rol zelf bepalen en zelf agenda-settend zijn en niet blindelings de agenda van het college volgen. Ten tweede kunnen raden meer gebruik maken van de instrumenten die aangeboden worden in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Ten derde kunnen raden beter afspraken maken over het mandaat dat vertegenwoordigers hebben om te acteren in een gemeenschappelijke regeling. Tenslotte kunnen raden zich verenigen op het niveau van de gemeenschappelijke regeling en op dat niveau coalities vormen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat wanneer raden zelf aan het roer willen staan en invloed uit willen oefenen op het beleid binnen een gemeenschappelijke regeling, ze daar zelf verantwoordelijk voor zijn door hun agenda aan te passen op die van de gemeenschappelijke regeling. Gemeenteraden moeten vooraf aan hun eigen vertegenwoordiger in het algemeen bestuur van de regeling dingen meegeven. Dan weet de vertegenwoordiger in het algemeen bestuur ook wat hij mee moet nemen. Dat vergt van raden dat ze agenda-settend zijn en niet de agenda volgen. Een respondent legt uit: *Dat zijn toch de processen in de eigen raad. Als jij zegt van: "medio 2013 wij gaan 2014 een besluit nemen over jeugdzorg en willen tijdig sturing geven", dan kan dat. Maar wat je ziet is dat raden vaak reactief zijn. Ze kijken: "wat staat er op de agenda?" en niet zelf agenda settend zijn. (...). Dus een raad is zich vaak nog onvoldoende bewust van hetgeen dat ze kunnen en hun positie. Dus die kunnen veel meer doen en veel meer afdwingen. (R4).*

Met de positie die raad heeft, wordt bedoeld op het feit dat de raad in principe haar eigen agenda grotendeels bepaalt en kan beïnvloeden. De raad moet daarvoor wel op de hoogte zijn van het agenda van het algemeen bestuur. Een respondent benadrukt dat er in samenwerking met de griffie op die manier een betere positie voor de raad kan worden gecreëerd: *Maar er zijn een aantal momenten in het jaar dat er voorstellen in het AB komen, (...) bijvoorbeeld voortgangsinformatie, de BERAPS, (...). Ga als raad daar met je wethouder het gesprek over aan. Laat dat faciliteren door je griffier of griffie. Of vorm een werkgroep met de raad (R7).*

De raad heeft naast de agendacommissie ook wettelijke instrumenten in de Wet gemeenschappelijke regelingen die de vertegenwoordiger verplichten om informatie te geven en zich te verantwoorden over wat er gebeurt in de gemeenschappelijke regeling.¹³ Daar wordt tot op heden onvoldoende gebruik van gemaakt. *Waar vind ik veel te weinig gebruik van wordt gemaakt: je hebt de informatie en verantwoordingsplicht. Je kan aan je eigen portefeuillehouder vragen, voor die naar het AB gaat, over een bepaald onderwerp vragen: "Wat ga je daar nu voor standpunt innemen?" Als je echt iets belangrijk vindt als lokale raad. In plaats van alleen passief wachten tot er één keer per jaar een begroting langs komt en dan wachten op het voorstel dat het college daarbij doet of de zienswijze. Je kan ook pro-actiever daar zelf je rol in pakken. (...) Ze hebben een griffier, hebben recht op ambtelijke ondersteuning. Ik vind dat raden daar veel actiever in kunnen zijn dan dat ze tot op heden doen. Die verantwoordings- en informatieplicht, die zijn er gewoon. (...) Dus je hebt mogelijkheden. Je kunt op werkbezoek gaan, je kunt gaan ophalen uit de praktijk en dat terugleggen. (...) Ik denk dat er wel degelijk mogelijkheden zijn. Alleen het vraagt wel wat van raden aan inzet en ondersteuning. Maar ik vind zelf dat raden zichzelf daarin niet tekort moeten doen (R7).*

Maar alleen voor de vergadering van het algemeen bestuur met de wethouder spreken is volgens sommige respondenten niet genoeg. Er komen namelijk op de bestuurstafel zaken naar boven die nieuw zijn. Om te zorgen dat de raad niet onaangenaam verrast wordt door deze nieuwe plannen, wordt door één respondent gemeend dat het noodzakelijk is om dan direct het gesprek met de raad aan te gaan. Dat is een afspraak die gemaakt moet worden tussen college en raad die er voor kan zorgen dat raden niet achteraf geconfronteerd worden met zaken waar ze niet op zitten te wachten. Deze afspraak is vergelijkbaar met de afspraak die de Tweede Kamer heeft met de regering op het moment dat zij naar Brussel gaat. De respondent stelt: *In de allereerste plaats denk ik dat er allereerst een afspraak nodig is. Dat kan al. De Tweede Kamer doet dat al. Ik denk dat gemeenteraden een soort piepsysteem moeten afspreken met hun college. Ik bedoel daarmee dat een collegelid, wanneer in de regio inhoudelijk nieuwe afspraken aan het maken, (...) maar als er echt nieuwe inhoudelijke afspraken gemaakt worden die nog niet bekend zijn, dan moet je de afspraak hebben dat een wethouder meteen de raad informeert, zodat er nog een gesprek mogelijk is (R5).*

Tenslotte wordt gesproken over het vormen van coalities op het niveau van de gemeenschappelijke regelingen. Er wordt geconstateerd dat raden bij gemeenschappelijke regelingen het nakijken hebben, omdat de besluiten vallen in de besturen van de regeling. Dus wil je op voorhand sturing kunnen geven aan de regeling, zullen raden moeten zorgen dat er meerderheden zijn binnen het

¹³ Instrumenten Wgr zijn uitgelegd in hoofdstuk 2.3.5

bestuur. Een respondent stelt: *Mijn stelling is altijd geweest: Als raden heb je altijd het nakijken. De zaken worden gedaan in de besturen. Doorgaans wethouders en burgemeesters. Die moeten met elkaar overeenstemming bereiken. Vervolgens is die bindend voor een individuele gemeente. Mijn streven is altijd geweest tegen raden: als je als raden aan de voorkant wil zitten, moet je jezelf ook organiseren op het niveau van de gemeenschappelijke regeling (R3).*

Een andere respondent valt hem bij: *Of je moet het meer op regionaal niveau gaan organiseren. Dat is ook meer wat ik voor me zie. Dat je als AV-raden (MvR: Alblasserwaard-Vijfheerenlanden) gewoon ook op een soort van AV-dinsdag in plaats van Drechtsteden dinsdag samenkomt en zoveel gezamenlijk beleid bepaalt. Dat kan dus alleen maar, zoals ik zeg, als de raad zelf de regionale partners op gaat zoeken. De andere raden. Het zit ook gewoon, de raden moeten ook spiegel zelf voorhouden. Het is niet alleen vragen: we willen controle, we willen informatie. Als je optimale controle wilt hebben, optimale sturing, zul je zelf als raden op regionaal moeten willen acteren. En als je dat niet wil, blijft het ook altijd een sub-optimaal verhaal. Maar dan moet je ook niet zeuren en accepteren dat je iets meer op afstand staat en daarom minder controle kunt uitvoeren en minder kunt sturen (R2).*

Door als raden sterker op regionaal niveau te acteren, kan ook de betrokkenheid van raden worden versterkt en kan het gevoel van 'op afstand staan' worden beperkt, aldus een respondent: *Dus op die manier kun, want ik denk dat raadsleden zich soms ook verschuilen achter "het staat op afstand, ik heb geen invloed", maar natuurlijk heb je invloed. Want als de raad hier mij een hele stevige boodschap meegeeft, dan heb ik ook de plicht te zorgen dat in het AB die boodschap landt. Dan is politiek ook het sluiten van coalities, het zorgen voor draagvlak, dus als je dan verstandig bent ga je naar gemeenten buiten deze gemeente steun verwerven (R7).*

Bij het acteren op regionaal niveau door raden, formeel of informeel, worden ook vraagtekens gezet. Vanuit bestuurskundig perspectief is dat namelijk wel het formaliseren van een extra bestuurslaag. Een respondent stelt: *ik denk dat er wel degelijk sturing nodig is, maar dat vraagt informele structuren. Dat betekent dat gemeentes coalities moeten maken en op het schaalniveau ertussen het met elkaar eens moeten zijn. Maar in zuiver formele bestuurskundige redeneringen is dat natuurlijk een gedrocht, want dan ben je in feite er nog een laag tussen aan het zetten (R6).*

Er worden dus vier thema's aangedragen waardoor sturing op gemeenschappelijke regelingen en daarmee op de decentralisatie van de jeugdzorg kan worden verbeterd. Daarin is het eerste thema dat raden zelf hun agenda moeten bepalen en deze eventueel aan moeten passen op de agenda van

het algemeen bestuur van de regeling. Dit kan in samenwerking tussen de agendacommissie van de raad en de griffie die de raad daarbij kan ondersteunen. Het tweede thema is de verbetering van het gebruik van de wettelijke instrumenten die de Wet gemeenschappelijke regeling biedt inzake informatie-en verantwoordingsplicht. Er wordt geconstateerd dat er niet of nauwelijks gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheden. Het derde thema zijn de afspraken die gemaakt worden tussen raad en vertegenwoordiger over het mandaat dat de vertegenwoordiger heeft. Raden kunnen ervoor kiezen om een afspraak te maken dat wanneer er sprake is van belangrijke beleidsinhoudelijke beslissingen of het overdragen van extra bevoegdheden deze eerst voorgelegd moeten worden aan de raden, voor de vertegenwoordiger in het AB definitief in kan stemmen. Dan is er nog een inhoudelijk debat mogelijk en worden raden niet achteraf verrast met de keuzes die gemaakt worden. Het laatste thema dat aangedragen wordt, is het vormen van coalities op het niveau van de gemeenschappelijke regeling (of op het niveau van de sub-regio daaronder). Raden of raadsleden moeten buiten de eigen gemeente op zoek naar coalities om te zorgen dat er meerderheden kunnen ontstaan binnen het algemeen bestuur. Als immers een meerderheid van de gewogen stemmen gebonden is aan een bepaalde keuze via een motie, dan kan de invloed op de beslissingen die genomen worden binnen het AB worden versterkt. Dit vergt wel extra inzet van de raadsleden. Het voordeel is wel dat zij op die manier meer betrokken raken bij wat er afspeelt in de regeling en op die manier ook meer betrokken raken bij de jeugdzorg.

Er is wel verdeeldheid over de mate waarop de raden bij elkaar moeten komen. Er zijn drie verschillende modellen denkbaar. De bijeenkomst kan op het niveau van de verenigde politieke partijen als deelnemers van de gemeenschappelijke regeling zijn. Dus de vereniging en afstemming vindt dan plaats op partijpolitiek niveau. Ook informele bijeenkomsten op regionaal niveau zijn een mogelijkheid. Het doel van deze bijeenkomsten is het ophalen van informatie, zodat de regio (ambtelijke dienst van het DB) informatie op kan halen. *Daar was de RSD (MvR: Regionale Sociale Dienst) en de AV-Groep (MvR: Avelingengroep) zichzelf wel van bewust, dat ze altijd raadsleden in sessies meenamen naar waar staat het nu, zodat ze wel een beetje het gevoel hadden dat ze weten waar het over ging en zeker de RSD probeerde dan ook te polsen in de zaal welke keuzes de raden het liefste zagen. Dus er zat wel een soort van verkapte legitimatie in, alleen niet qua besluitvorming(R2).*

Een derde en laatste vorm van organisatie is het "Drechtstedenmodel". Binnen het Drechtstedenmodel vormen afvaardigen van alle fracties uit alle raden het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Zij hebben allemaal een gewogen stem, gebaseerd op het aantal zetels dat zij hebben in de raad. De stemverhoudingen tussen de gemeenten, zijn gebaseerd op het aantal uitgebrachte stemmen in de gemeente. Het dagelijks bestuur bestaat uit wethouders uit de

verschillende gemeenten, alleen zij hebben als lid van het Algemeen Bestuur geen stemrecht. Doordat deze “raad” op maandelijkse basis bijeenkomt en de bevoegdheden uiteindelijk ligt bij raadsleden en niet bij wethouders, is deze gemeenschappelijke regeling gedualiseerd en nemen raadsleden belangrijke beslissingen en niet de wethouders. Tegelijkertijd worden raadsleden direct geïnformeerd. Dat heeft volgens een respondent een groot voordeel: *Maar er is natuurlijk één groot voordeel. Doordat iedere fractie een afvaardiging heeft in het Drechtraad, gaat de informatie direct door naar de gemeenteraadsfracties. Dus het is niet zo dat, en dat is een groot voordeel ten opzichte van de situatie waarin drie raadsleden in zo’n GR zitten, dat die hun eigen informatievoorziening aan hun eigen achterban moeten organiseren (R3).*

5.6 Controle en verantwoording

De tweede vraag die centraal staat in het onderzoek is de vraag hoe de raad de controlerende rol die ze heeft kan uitvoeren en kan verbeteren. Daarbij moet worden opgemerkt dat sturing geven en controle uitoefenen op een gegeven moment door elkaar gaan lopen en uitmaken van een proces dat elkaar kan overlappen.

Het controleren van het bestuur wordt daarbij gekoppeld aan de manier waarop verantwoording afgelegd wordt. Verantwoorden bestaat uit drie fases: informeren, bespreken en daar consequenties verbinden. Daarom zullen die drie thema’s worden besproken.

De eerste fase is de informatiefase. In deze fase draait het om het informeren van de raad zodat deze in positie is om controle uit te kunnen voeren. Net als bij het thema ‘sturing geven’ wordt geconstateerd door respondenten dat er mogelijkheden zijn op basis van de Wgr, maar dat er weinig gebruik van wordt gemaakt. Dus in de eerste plaats kunnen raden meer gebruik maken van de informatie-en verantwoordingsplicht om aan informatie te komen. Een respondent: *En om daar gewoon vragen over te stellen, die mogelijkheid heb je. Je kunt te allen tijde vragen stellen aan je portefeuillehouders en die op basis van de informatie en verantwoordingsplicht aanspreken op wat die doet. Dat gebeurt nauwelijks (R7).*

Ook is het een mogelijkheid om niet incidenteel, maar structurele informatieplicht te organiseren. Ook die mogelijkheid wordt geboden binnen de Wgr, maar wordt onvoldoende gebruik van gemaakt. Een respondent ligt toe: *Ja ik denk inderdaad dat het te weinig gebeurt. Je kunt ook actieve informatieplicht organiseren. Wij denken hier heel goed na of we iets actief naar de Staten moeten brengen. Dat gebeurt bij gemeenschappelijke regelingen iets minder vaak natuurlijk. “Is dit iets dat*

wij naar de gemeenteraden moeten brengen?” Juist ook omdat het openbaar is, kan het zo zijn dat het niet actief naar zo’n gemeenteraad wordt gebracht. (...) Ja dat zal vast in een heleboel gevallen beter kunnen. Maar daar hoef je wettelijk geen voorzieningen voor te treffen. Laat de gemeenteraad gewoon tegen de vertegenwoordiger zeggen dat zij bijvoorbeeld driemaandelijks moeten rapporteren of dat zij hun stukken aan de raad ter inzage moeten geven. Die zijn overigens openbaar, AB-stukken zijn per definitie openbaar. Dus er kan al relatief veel (R3).

Het feit dat het te weinig gebeurt, hangt volgens een respondent ook samen met het feit dat veel raadsleden zich niet altijd bezig (kunnen) houden met zaken die buiten de gemeente afspelen. Hij stelt: *Dat gebeurt nauwelijks. (...) Ik kan me er wel iets bij voorstellen, omdat raden, dat doen ze namelijk met heel veel lokale taken ook niet. Ze doen het met heel veel dingen, (..) ze zich politiek op profileren, waar ze op aangesproken worden (R7).*

De vervolgvraag is welke informatie raadsleden nodig hebben om die controlerende functie te vervullen en op welke moment de raad dan geïnformeerd moet worden over de stand van zaken. Zoals uitgelegd in bij ‘informatievoorziening’ zijn verschillende respondenten namelijk van mening dat raden niet gebaat zijn bij het ontvangen van grote pakken papier. De informatie die raden nodig hebben voor het uitvoeren van de controlerende rol ligt dan ook op het maken van afspraken die laten zien wat de effecten zijn van het beleid. Een respondent: *Denk dat hier meer van belang te controleren van: kan dit leiden tot een goede uitvoering van de verantwoordelijkheden die op ons afkomen en dan te sturen dat er terugkoppelmomenten komen, evaluatiemomenten, monitoringsmomenten. Zodat je de cyclus en de ontwikkeling kunt volgen. En dat je daar dan ook verantwoording over laat afleggen (R2).*

Daarin wordt hij gesteund door een andere respondent: *Op deugdelijke manier monitoren, rapporteren en ook tijdig bijsturen. Ja want in feite hebben we weer te maken met, daarvan ben ik me zeer bewust, een open einde regeling van een vreselijk grote omvang en naar die, die heel complex ook is (R1).*

Er wordt wat betreft de informatievoorziening ook nog wel ruimte voor verbetering geconstateerd. Colleges bieden niet altijd op de goede manier de informatie aan. Een respondent: *. Ik vind ook dat door de bank genomen, ik word hierin gesteund door Annemarie Jorritsma en die heeft zicht op alle gemeenten, maar die zegt: “De colleges van b & w moeten hun voorstellen beter voorbereiden en beter aanleveren aan de gemeenteraden” (...) Dat is ook wat mijn waarneming is. Colleges zijn vaak*

niet volledig met informatie, het rammelt vaak. Dus die kunnen veel beter werk leveren, maar daar heb je overigens ook goed ambtenaren voor nodig. Dat is een belangrijke (R5).

Een betere manier zou zijn om raden periodiek en beknopt via BERAPS en raadsinformatiebrieven te informeren omdat ze dan meer betrokken worden en gerichte informatie hebben waarover ze hun vertegenwoordiger verantwoording af kunnen laten leggen: *In lijn met wat ik hiervoor zei denk ik dat het wijs is, dat is ook in de sturingsnotitie aangegeven, dat je ook die verantwoordingsinformatie van DB naar AB en van AB naar colleges over prestaties en uitputting van het budget actief als DB-lid ter beschikking stelt aan je raad. Ik ben daar zelf erg groot voorstander van omdat je ook tussentijds moet informeren over voortgang en niet alleen achteraf. Dat kun je via een beperkt raadsinformatiebrief doen, een extract met de relevante informatie uit een BURAP of klanttevredenheidsonderzoek. Daar moeten we de komende jaren ook echt aan werken om dat te gaan omdat je daarmee ook raden betrokken houdt en de informatie geeft waarmee ze kan controleren (R7).*

De vraag die daarbij centraal moet staan is of de doelstellingen zoals deze geformuleerd zijn dichterbij komen. Dat impliceert wel dat de politieke doelstellingen tijdens het stellen van de kaders voor de beleidsmakers duidelijk moeten zijn. Het SMART formuleren van de doelstellingen kan daarbij helpen. Een respondent stelt dat de doelstellingen moeten liggen op het strategische niveau en dat ook die informatie richting raden moet worden verstrekt: *Ja ik denk dat de doelstellingen moeten liggen op het strategische niveau. Daar moet je de kaders met je wethouder afspreken. Dat gaat over taken, bevoegdheden en doelen. En die doelen moeten dan SMART-geformuleerd zijn. Ik denk dat vervolgens op het operationele niveau de wethouder moet komen met informatie waar de raad aan kan toetsen: "Komen onze doelstellingen dichterbij?" Zo zou ik het voor me zien. Maar het staat of valt wel met van het formuleren van doelstellingen (R5).*

De tweede fase is de besprekingsfase. Nadat de raden informatie hebben ontvangen, moet deze informatie worden besproken in de gemeenteraad. Daarbij kan gevraagd worden aan de vertegenwoordiger welke standpunten deze ingenomen heeft en waarom. Vervolgens kan de raad daar een opvatting over uiten richting de vertegenwoordiger. *Het is natuurlijk gewoon openbaar wat hij daar doet. Formeel is het zo dat wat een wethouder in een dagelijks bestuur doet, het DB is verantwoording schuldig aan het AB. (...) Maar in zijn algemeenheid is het natuurlijk zo dat als je iemand zelf hebt in een orgaan, zoals de gemeenteraad heeft bepaald welke wethouder in het Algemeen Bestuur of DB van een GR terecht komt, (...) ja dan kan de gemeenteraad altijd zeggen tegen die wethouder: wat doe je daar, wat vertel je daar, welk standpunt heb je daar ingenomen?*

(...). Het feit dat je gewoon om inlichtingen kunt vragen en vervolgens je opvatting over kunt hebben als gemeenteraad (R3).

De bespreking van de informatie kan ook plaatsvinden in een speciale werkgroep of commissie en buiten de raad, zo stelt een respondent. Daarmee depolitiseer je het onderwerp wel, maar kan extra tijd worden geïnvesteerd in de controle: *Je kan er ook voor kiezen, zeker met oog op de komende jaren, het aantal raadsleden die meer affiniteit hebben of meer expertise hebben vanuit jouw raad, (...) om die een commissie te laten vormen om juist die controlerende rol, een commissie specifiek rondom het sociaal domein. (...) Die zou analoog aan een auditcommissie de raad hierop te adviseren. Ik noem maar een paar voorbeelden. Je kan ook, dit zijn allemaal de formele controle instrumenten, de hard controls, je kan ook naar buiten gaan. Ga eens praten met jeugdteams, praten met aanbieders, praten met cliënten. Dan krijg je ook een beeld van wat gaat er goed en gaat er niet goed. Uiteindelijk willen we dat, je wilt gaan sturen op de maatschappelijke effecten (R7).*

De laatste fase van verantwoording is de consequentiefase. In deze fase worden consequenties verbonden aan de informatie die ontvangen is en de bespreking die plaatsgevonden heeft. Er zijn na afloop van het debat of de bespreking enkele mogelijkheden. Er kan niets gebeuren, maar een orgaan kan ook besluiten dat er wel consequenties verbonden moeten worden aan wat er gebeurd is. Die consequenties kunnen betrekking hebben op de eigen raad en de vertegenwoordiger of de vertegenwoordiger een opdracht te geven binnen het AB een standpunt in te nemen. De raad benoemt de vertegenwoordigers in het AB, maar heeft tevens de mogelijkheid om deze te ontslaan op basis van de Wgr. Een wethouder kan worden teruggetrokken of een motie van wantrouwen krijgen. Daarmee heeft de raad een sterk controlemiddel. Een respondent: *Uiterste consequentie is tweërlei. Je kunt altijd mensen terugtrekken die je hebt benoemd. Dus die wethouder zit in het DB, omdat hij in het AB zit, dat is de basis waarom hij daar zit. Dan ontslaat de raad hem als lid AB, dan is hij ook geen lid DB. In uiterste consequentie ontsla je hem ook als wethouder (R3).*

Een andere respondent beaamt dit en stelt dat er een tweede lijn is die ingezet kan worden. Er kan namelijk ook de opdracht gegeven worden aan de vertegenwoordiger van het algemeen bestuur om binnen het AB te pleiten voor het ontslag van de directeur (of het DB) van de regeling en de dienst die eronder hangt. *Ja je kan een directeur van zo'n regeling naar huis sturen. Je kan de wethouder opdracht geven het vertrouwen in de directeur van zo'n GR op te zeggen. In feite zijn zij werkgever van de GR. De politieke lijn zit zoveel rek in als de raad toelaat. Dus de kan het vertrouwen opzeggen in zijn eigen wethouder, zover gaat het. De raad kan niet het vertrouwen opzeggen in de wethouder*

van een raad verderop. Ja je kan een motie van treurnis aannemen, maar die wethouder lacht zich een hoedje. Dus wat overblijft is eigenlijk je eigen wethouder wegsturen (R5).

Om deze consequenties in het AB echter effectief te laten zijn, zullen ook coalities moeten worden gevormd. Ook voor deze beslissingen moeten meerderheden worden gevonden. Een respondent legt uit: *Dus wat je natuurlijk krijgt dat je jouw mening, jouw opvatting over die afrekening moet collectief gemaakt worden. Dus normaal heb jij en kun je zeggen: Dit is het en zo gaan we het doen. Nu heb je minimaal nog een aantal anderen nodig die dezelfde opvatting moeten hebben, wil je hem effectief maken. Dat sluit ook aan bij mijn eerdere betoog over coalities (R6).*

Om de controlerende rol van de raad op de decentralisatie van de jeugdzorg te kunnen verbeteren, kan een aantal stappen worden gezet. Op het gebied van informatievoorziening zullen zowel raden als colleges betere afspraken moeten maken over welke informatie er naar de raad komt. Raden kunnen op basis van de instrumenten die ze aangereikt worden in de Wgr meer informatie opvragen en de vertegenwoordigers verantwoording af laten leggen over deze informatie. Er kan een actieve informatieplicht worden georganiseerd. De informatie die raden nodig hebben, is informatie die zit op het strategische niveau. Informatie die aangeeft of de doelen, zoals wachttijden voor behandeling en aantal jeugdigen in de zwaardere vormen van jeugdzorg, worden behaald. Dit betekent concreet monitors, evaluaties, klanttevredenheidsonderzoeken over de inhoud en BURAPS om financiële controle uit te kunnen voeren. Vervolgens moet deze informatie worden besproken in de raad. Dat kan zowel formeel in het raadsdebat als gedepoliteerd in een speciale werkgroep. Tenslotte kunnen consequenties verbonden worden aan het debat. Je kunt de vertegenwoordiger terugtrekken uit de gemeenschappelijke regeling of hem een motie van wantrouwen geven en 'ontslaan' als wethouder.

Een andere lijn die kan worden ingezet is de vertegenwoordiger op pad sturen met een opdracht hoe deze moet acteren binnen het algemeen bestuur. Daar geldt dan ook dat er coalities moeten worden gevormd om draagvlak te creëren voor de opvatting van de raad. Een respondent vat het samen: *Wat we anders moeten gaan doen is raden betrekken bij de uitvoering van zo'n GR, door wat we net zeiden, informeer ze wat er gebeurt, organiseer daar eens wat voor, laat dingen zien. (...) Daarmee laat je zien wat zo'n GR doet. Dat is een. Twee: zorg voor tijdige en goede informatie en dat is wat we net zeiden wederkerig. (...) En drie: ik zou raden echt aanrader om na te denken hoe je die rol als controleur en kadersteller binnen zo'n GR handen en voeten wil geven. Dat je nadenkt over de inzet van griffie en rekenkamer. En ook hoe je samen met andere gemeenten, met collegefracties en collegaraden je gezamenlijke insteek kan kiezen (R7).*

5.7 Overige bevindingen

In het verlengde van het onderzoek kwamen enkele zaken naar boven die niet direct gerelateerd zijn aan het thema van het onderzoek. Deze thema's zijn onderwerp voor verder onderzoek en hebben geen directe relatie met de hoofdvraag van dit onderzoek. Er zijn daarbij twee thema's te onderscheiden. Het eerste thema heeft betrekking op de zogenoemde risico-regelreflex. Het tweede thema heeft betrekking op de bestuurlijke toekomst van Nederland.

Het bestaan van deze reflex wordt door de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid ook in twijfel getrokken. Deze reflex is gebaseerd op de gedachte dat politici en bestuurders of zo risicomijdend zijn dat alle mogelijke risico's worden ingekaderd. Een andere variant is de incident-regelreflex waarbij er naar aanleiding van een incident nieuwe regels en protocollen worden opgesteld om in te dekken voor mogelijke herhaling. Een respondent uit zijn zorgen: *Bij ieder incident. Of het nu Savannah is of het Maasmeisje of wie het ook is, er is altijd zo'n soort reflex. Dat zie op andere gebieden ook. Daar moet je uitblijven. En iedereen zegt altijd: Je moet de verantwoordelijkheid bij de professional laten. Daar ben ik heel erg groot voorstander van. Dat betekent ook dat je dan je rug recht houdt als er een keer iets gebeurt en dan niet zegt: "Nu gaan we het weer helemaal dichtregelen". Dat zie je nu vanuit het rijk. Het rijk wil beleidsvrijheid voorop stellen, maar het moet wel zo gebeuren als zij het willen (...) Dan denk ik: "Dan ben je wel even bezig als je dat sluitend wil krijgen". Ongetwijfeld zal er weer links en rechts, zal er ergens een incident plaatsvinden, waardoor er risico-regelreflex plaatsvindt, waardoor in één keer alles weer dichtgetimmerd moet worden, de ene regel op de ander (R4).*

Ook een andere respondent uit zijn zorgen: *. Twee denk ik dat, kijk je moet uitkijken dat de, voor mij zit hier ook de valkuil, dus ik zou maar eens de stelling in willen brengen is meer controle. (...) Dat is die risico-regelreflex. De neiging om dat te gaan doen is groot. Dus voor je het weet, ik zie onszelf dat ook doen, stellen wij voor dat er elke maand een rapportage komt en zeggen wij dat en denken we nieuwe bestuurlijke constructen, dus raadsleden is extra auditcommissies, en vermenging AB met raadsleden (R6).*

Het tweede thema heeft betrekking op de bestuurlijke inrichting van Nederland en de wenselijkheid van vele verschillende vormen van verlengd lokaal bestuur. Een respondent: *En in the end ligt er natuurlijk een vraag over de bestuurlijke structuur van Nederland. En de vraag of kleinere gemeenten bestaanstoekomst op dit punt, Dus of ze bestuurlijk professioneel gezien, ja ik ben niet van de school*

die vindt dat het 50.000, 80.000, 100.000 of 120.000 inwoners zijn, ik vind dat dat er niet zoveel toe doet. Ik heb er natuurlijk wel een beetje over nagedacht, want dit speelt wel... Want waarom zit je in zo'n regeling, omdat je het niet zelf kan (R5).

In feite wordt er een nieuwe bestuurslaag gecreëerd die ontzettend veel belangrijke taken uitvoert, maar ook in sterke mate daar beleid op creëert. Naast jeugdzorg wordt ook het veiligheidsbeleid, zijnde de Veiligheidsregio, op regionaal niveau ingericht. Daarmee wordt voorbijgegaan aan het 'Huis van Thorbecke', waar ervan wordt uitgegaan dat er drie bestuurslagen zijn in Nederland. Een respondent: *Maar in zuiver formele bestuurskundige redeneringen is dat natuurlijk een gedrocht, want dan ben je in feite er nog een laag tussen aan het zetten (R6).*

Dit hangt nauw samen met het feit dat gemeenten niet in staat zijn om alle taken zelfstandig uit te voeren. Ze hebben onvoldoende bestuurskracht om alle taken uit te voeren en moeten daarom intensief samenwerken om alle taken vorm te geven. Een respondent stelt daar vragen bij en opteert om het debat aan te gaan over de vraag of alle gemeenten wel alle taken uit moeten voeren:

Dat niet iedere gemeente verplicht is alles te doen wat de gemeentewet voorschrijft. Dus als jij als gemeenteraad niet in staat bent om de jeugdzorg uit te voeren, maar een GR ook niet wenselijk vindt, dan zou je de keuze moeten hebben om als gemeenteraad te hebben: "Deze taak doen we niet, maar beleggen we bij een andere gemeente". (...) Dat wordt dan een zakelijk contract, maar dan moet de gemeenteraad zich wel goed realiseren dat dus dat contract wordt uitgevoerd. (...) Je krijgt differentiatie tussen gemeenten, je krijgt centrum-gemeenten die misschien veel meer taken uitoefenen dan andere gemeenten en taken afnemen daar en deel moeten nemen aan allerlei democratische processen. (...) Ik denk dat dat een uitweg is voor gemeenten die blijven bestaan, maar niet alle taken uit kunnen oefenen. Je moet iets. Als je niet wilt herindelen of opschalen, dan moet je wel iets anders. (..) Dat kun je voorkomen door differentiatie tussen gemeenten toe staan en gemeenten wel de verplichting te geven dat ze taken moeten beleggen en goed moeten beleggen (R5).

Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen:

6.1 Deelconclusies.

Er wordt geconstateerd dat er op dit moment door gemeenteraden onvoldoende sturing kan worden gegeven en gecontroleerd kan worden op gemeenschappelijke regelingen. Er is sprake van een zekere afstand die het lastig maakt om beide taken goed uit te voeren.

De vraag die voorligt is hoe gemeenteraden sturing kunnen geven aan de decentralisatie van de jeugdzorg indien deze georganiseerd wordt, zowel beleidsmatig als uitvoerend, op regionaal niveau. Uit onderzoek blijkt dat er binnen de huidige wet en regelgeving mogelijkheden zijn om sturing te verbeteren. Om dat te realiseren, zullen gemeenteraden veel sterker de bevoegdheden die ze hebben, naar zich toe moeten trekken. Ze moeten zich bewust zijn van de instrumenten die ze hebben en daar meer gebruik van maken. Ook zullen raden buiten de eigen gemeente om zich beter moeten organiseren. Concreet betekent het dat raden:

- 1) Meer de agenda moeten gaan bepalen en minder moeten volgen.
- 2) Meer en gericht informatie op moeten vragen.
- 3) Doelstellingen vooraf beter moeten formuleren.
- 4) Zich moeten organiseren op het niveau van de gemeenschappelijke regeling
- 5) Betere afspraken moeten maken over terugkoppelmomenten, evaluatiemomenten monitoringsmomenten.

De tweede vraag is hoe gemeenteraden beter controle uit kunnen oefenen. Controle uitoefenen moet daarbij worden gezien als het controleren van het gevoerde beleid. Centraal daarin is verantwoording. Verantwoording bestaat uit drie fasen; de informatiefase, de besprekingsfase en consequentiefase.

In het kader van de informatiefase moeten gemeenteraden beter nadenken over de informatie die zij ontvangen. Doelstellingen moeten helder worden geformuleerd en er moet bij verantwoordingsdocumenten op worden gestuurd dat raden de informatie ontvangen die zij nodig achten om hun controlerende rol uit te kunnen oefenen. In de besprekingsfase moet duidelijk worden waarop een wethouder wordt afgerekend. De vraag die moeten worden gesteld is of de wethouder binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders is gebleven. Indien dit niet het geval is, zal de wethouder moeten kunnen uitleggen waarom dit niet is gebeurd. De laatste fase is de consequentiefase. In de consequentiefase moet de raad consequenties verbinden aan de afgelegde

verantwoording. Indien de raad tevreden is, kan er worden ingestemd. Indien de raad niet tevreden is met het resultaat, zijn er verschillende opties. De raad kan de wethouder 1) terugsturen naar de regio, 2) een motie meegeven voor de toekomst als waarschuwing of 3) ontslaan als vertegenwoordiger van de gemeente in de gemeenschappelijke regeling.

Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat dit op dit moment nauwelijks plaatsvindt. Daarvoor worden drie redenen aangedragen. In de eerste plaats lijken gemeenteraadsleden niet geïnteresseerd in processen die buiten de raad plaatsvinden of onvoldoende tijd hebben zich daar uitgebreid in te verdiepen. In de tweede plaats wordt er een afstand ervaren tot het beleid dat in die regeling wordt gevormd en in de derde plaats speelt bij jeugdzorg de complexiteit van het onderwerp en het beleid een belangrijke rol.

Het bewustzijn moet indalen bij raadsleden dat democratische sturing en democratische controle op de jeugdzorg van groot belang zijn. Dat zijn fundamentele onderdelen van de democratische legitimiteit van openbaar bestuur en daarmee van 'goed openbaar bestuur' zelf. Raadsleden moeten zich beseffen dat gemeenschappelijke regelingen fundamenteel onderdeel zijn geworden van het lokale bestuur. Het is het geld van de gemeente, waar raden verantwoordelijk voor zijn, dat in de regelingen wordt gebruikt om beleid uit te voeren. Het is in die zin dus hun democratische plicht om daar controle op uit te oefenen en vanuit een politieke visie sturing aan te geven.

6.2 Conclusie

De gemeenteraad heeft drie rollen. Een volksvertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol. In de huidige ontwikkeling waarin de rol van (kleine) gemeenteraden steeds verder naar achteren schuift en de rol van de regio groter wordt, ontstaat een democratisch gat. Regio's en gemeenschappelijke regelingen zijn een vorm van verlengd bestuur en zijn namelijk niet direct democratisch gelegitimeerd. Gemeenteraadsleden hebben op dit moment de ervaring dat deze regelingen ver van de invloedssferen van de raad afstaan.

De oorzaak hiervoor ligt in de ontwikkeling waarin er steeds meer taken worden belegd bij gemeenteraden, maar gemeenten onvoldoende bestuurskracht hebben om de taken zelfstandig uit te kunnen voeren. Grote decentralisaties leiden er in praktijk dus toe dat taken niet dicht bij de burger worden belegd, maar weer wordt opgeschaald, verder van de inwoners en de controle van de lokale democratie, de 'decentralisatieparadox'. Dat is een ontwikkeling die vanuit democratisch perspectief zorgelijk is.

Democratische sturing en democratische controle en verantwoording zijn namelijk twee belangrijke voorwaarden voor democratische legitimiteit. Indien deze mogelijkheden er niet zijn of onvoldoende zijn, gaat dit ten koste van de legitimiteit van het beleid. Legitimiteit is een van de vijf voorwaarden voor goed openbaar bestuur. Dus het is vanuit democratisch perspectief van belang om de democratische sturing en de democratische controle te verbeteren en daarmee het openbaar bestuur op lokaal niveau in zijn algemeenheid te verbeteren.

Daarom is het van belang dat de gemeenteraad weer in positie komt om deze taken weg te halen uit de wereld van de bestuurders en terug te brengen naar het politieke primaat. Het betreffen namelijk politieke keuzes en daar moet over worden gedebatteerd, daar moeten politieke kaders aan worden verbonden en daar moet door de volksvertegenwoordiging op kunnen worden gecontroleerd. Uit onderzoek blijkt dat er op dit moment veel instrumenten zijn, formeel en informeel, die onvoldoende worden benut. Deze variëren tot de manier en de regelmaat waarop informatie wordt opgevraagd tot informele overleggen met collega raadsleden uit andere gemeenten. In hoofdstuk 6.4 worden een aantal concrete aanbevelingen gedaan om sturing en controle te verbeteren. De agentschapstheorie kent drie concepten om sturing en controle te verbeteren, namelijk: bonding, monitoring, incentives en risk-turnover. Aan de hand van deze concepten kan het volgende worden geconcludeerd:

6.2.1 Monitoring

Bij monitoring ligt de nadruk op ex post controleren van de agent. Daarvoor moet er een goede informatievoorziening zijn, om te voorkomen dat er foutieve of onvolledige informatie wordt gegeven door de agent. Uit interviews blijkt dat daar een belangrijke rol ligt bij de raad zelf. Op basis van de Wgr hebben zij het recht om informatie op te vragen bij het AB. Verder moeten raden ook zelf meer agenda-settend zijn. Dus raden moeten zich veel meer bewust worden van de mogelijkheden en macht die ze hebben. Ze hebben het recht om op informatie te vragen en kunnen zelf inplannen wanneer dit wordt geagendeerd.

Een volgend punt is de vorm van informatie die raden ontvangen. In de eerste plaats kan er worden gesteld dat de informatievoorziening naar raden kan worden verbeterd. Dit heeft twee oorzaken. Enerzijds vragen raadsleden niet of nauwelijks informatie op bij de ambtelijke dienst van de regeling, anderzijds is er onvoldoende sprake van een actieve informatievoorziening vanuit het bestuur. Daarover kunnen afspraken gemaakt worden tussen raad en college. Dat impliceert wel dat

raadsleden op de hoogte moeten zijn van de mogelijkheden die ze hebben op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Daarbij dient wel aandacht te zijn voor het gevaar dat loert, namelijk dat er pakken papier worden aangeleverd waar raadsleden niet wijzer van worden. Dat betekent dat er gerichte informatie moet worden geleverd. De informatie die geleverd moet worden, is informatie die het mogelijk maakt de controlerende rol en sturende rol van de raad te verbeteren. Dat betekent informatie die zich richt op de vraag of de beleidsdoelstellingen worden gehaald. Dus goede monitoring, evaluatie en resultatenmeters. Ook tussentijdse BERAPS en klanttevredenheidsonderzoeken moeten naar de raad worden gestuurd.

6.2.2 Bonding

Bonding is een ex ante manier van sturing. Het bevat twee onderdelen. Het doel is om op voorhand de wethouder, het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur te sturen om de doelen te bereiken die de gemeenteraad wil. De oplossing daarvoor is tweeledig. Ten eerste bestaat het uit het stellen van heldere parameters voor de agent. Dan weet de agent waaraan hij of zij moet voldoen. In het tweede onderdeel kan het ook bestaan door het overnemen van beslissingen van de agent door de principaal.

Een tweede onderdeel is het overnemen van belangrijke beslissingen van de principaal. Daarbij kan ook gedacht worden aan het passeren van de vrijheid van de principaal. Dus om wethouders en AB-leden te passeren, moeten zij ook bepaalde beslissingsbevoegdheden overnemen of de vrijheid van beslissingen beperken. Om te proberen de besluitvorming te beïnvloeden van de besluitvorming in de gemeenschappelijke regeling. Om dat te realiseren, moet op het niveau van de gemeenschappelijke regeling worden georganiseerd. Er moet namelijk een meerderheid zijn binnen het algemeen bestuur. Om dat te garanderen, moet dus ook een meerderheid van de raden voor zijn én de vertegenwoordigers daarop controleren. Die organisatie kan op meerdere niveau's. De bijeenkomst kan op het niveau van de verenigde partijen als deelnemers van de gemeenschappelijke regeling zijn. Ook informele bijeenkomsten op regionaal niveau zijn een mogelijkheid. Het doel van deze bijeenkomsten is het ophalen van informatie, zodat de regio (ambtelijke dienst van het DB) informatie op kan halen

Een derde en laatste vorm van organisatie is het "Drechtstedenmodel". Dit model kent enkele sterke voordelen op het gebied van politieke sturing en controle ten opzichte van de andere vormen.

Binnen het Drechtstedenmodel vormen afvaardigen van alle fracties uit alle raden het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Zij hebben allemaal een gewogen stem, gebaseerd op het aantal zetels dat zij hebben in de raad. De stemverhoudingen tussen de gemeenten, zijn gebaseerd op het aantal uitgebrachte stemmen in de gemeente. Het dagelijks bestuur bestaat uit wethouders uit de verschillende gemeenten, alleen zij hebben als lid van het algemeen bestuur geen stemrecht. Doordat deze 'raad' op maandelijkse basis bijeenkomt en de bevoegdheden uiteindelijk ligt bij raadsleden en niet bij wethouders, is deze gemeenschappelijke regeling gedualiseerd en nemen raadsleden belangrijke beslissingen en niet de wethouders. Tegelijkertijd worden raadsleden direct geïnformeerd. Een andere mogelijkheid om belangrijke beslissingen te laten nemen door de principaal, de raad, is het zogenoemde 'piep-systeem'. Dit systeem wordt ook gehanteerd door de Nederlandse regering als zij in Brussel taken overdragen of verregaande mandaten verlenen. Op dat moment dient de wethouder de raad direct te informeren. Dat maakt het mogelijk dat de raad een afspraak goed kan keuren of niet. Het maakt het mogelijk om een inhoudelijk debat te voeren over een voorgenomen beleidsverandering.

6.2.3 Incentives en risk-turnover.

Het derde en laatste instrument dat Jensen en Meckling beschrijven in de agentschapstheorie is sturing middels incentives en risk-turnover. Daarbij kan zowel worden gestuurd op input (inspanning) en op output (resultaten). Vertaald naar de verhouding tussen de gemeenteraad en de wethouder betekent sturing op input vooral sturing op het feit dat de wethouder zich gaat inzetten voor een bepaalde zaak. Daarbij dient wel in ogenschouw te worden genomen dat de verwachting niet moet zijn dat alles waarvoor de wethouder binnen een GR de onderhandelingen aangaat, ook kan worden binnengehaald. Het is ook die redelijkheid die een gemeenteraad mee moet geven.

Er dient wel een bepaald vertrouwen te zijn tussen raad en wethouder en daarmee moet de wethouder goed omspringen. Centraal daarin ligt wel dat een wethouder vooraf weet wat zijn of haar gemeenteraad wel of niet wil. Open en eerlijke informatieuitwisseling is daarvoor van belang, vooraf richting de wethouder, na de onderhandelingen richting de raad. Vertrouwen is voor politieke bestuurders van fundamenteel belang. Zonder het vertrouwen van het orgaan dat zij vertegenwoordigen, kunnen zij niet of nauwelijks hun werk uitvoeren. Als dat vertrouwen er in de informele sferen niet is, is een wethouder erg onzeker en kan niet goed opereren, indien het vertrouwen er formeel niet meer is, is de wethouder zijn baan kwijt. Als een wethouder geen ruimte heeft en door de raad te strak aan het lijntje gehouden wordt, ontstaat een situatie die mogelijk nadelig is voor zowel wethouder als raad.

De tweede mogelijkheid is sturing op output en outcome, op prestaties en resultaten. Daarbij kan worden gedacht aan het belonen van de wethouder op het moment dat prestaties zijn gehaald. De beloning is daarbij ook dat de wethouder het vertrouwen krijgt om te opereren binnen bepaalde marges. Daar ligt wel aan ten grondslag dat vooraf bekend moet zijn welke prestaties, welke output de wethouder moet leveren. Het is daarbij van belang dat de output SMART geformuleerd is.¹⁴ Daarbij dient ook aandacht te zijn voor het verschil tussen output en outcome. Als een wethouder namelijk wel de output levert die van hem wordt gevraagd, maar niet de outcome, dan zijn dus door de gemeenteraad zelf formuleringen niet goed gedaan.

Door het verbeteren van de politieke sturing en controle op het beleid, wordt ook de democratische legitimiteit van het beleid verbeterd. Politieke sturing en controle vormen immers fundamentele onderdelen van legitimiteit. Door raden sterker te betrekken bij de beleidsvorming, ze inspraak te geven op het beleid en tussentijds de mogelijkheid te geven om bij te sturen, wordt ook *throughput* legitimiteit verbeterd. Ook moeten de resultaten van het beleid inzichtelijk worden gemaakt om te controleren over de *outcome* van het beleid in overeenstemming is met de wens van de politiek. Daarmee wordt meer betrokkenheid gecreëerd, kan de ervaren afstand worden verkleind en de wij-zij-houding worden weggenomen. De aanbevelingen die gepresenteerd worden in hoofdstuk 6.4 en toegelicht worden in de bijlage 'GRIP op de Jeugdzorg'¹⁵ kunnen bijdragen aan de verbetering van de politieke sturing en controle en daarmee de democratische legitimiteit van de decentralisatie van de jeugdzorg.

6.3 Reflectie en discussie

In hoofdstuk 3 zijn op basis van het principaal-agentmodel een aantal sturingsinstrumenten geformuleerd die bij kunnen dragen aan de verbetering van de sturing en de controle op de decentralisatie van de jeugdzorg. Verwachtingen waren dat er ten eerste problemen zouden worden onderkend over de rol van de gemeenteraad bij gemeenschappelijke regelingen en ten tweede dat er door *bonding*, *monitoring* en *incentives* beter zou kunnen worden gestuurd.

Als er geconstateerd wordt dat de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen een probleem is, betekent dat vanuit een democratisch perspectief dat er iets moet veranderen. Gemeenteraden zullen zich beter bewust moeten worden van de rol en de verantwoordelijkheid die

¹⁴ S(pecifiek), M(eetbaar), A(cceptabel), R(ealistisch) en T(ijdsgebonden).

¹⁵ Bijlage 'GRIP op de Jeugdzorg'

zij hebben en die rol ook beter naar zich toe moeten trekken. Dat is essentieel voor de democratische controle.

Op 1 januari 2015 is de gemeenteraad verantwoordelijk voor de jeugdzorg in de gemeente. Dat is in de loop van het onderzoek niet veranderd. Daarmee blijft het een heel actueel onderwerp. In alle gemeenten van Nederland worden deze zomer de beleidsnotities behandeld, zodat de gemeente in ieder geval klaar is voor de uitvoering. De gemeenteraden lijken echter voorlopig nog niet klaar. Ze beseffen zich onvoldoende wat er op hen afkomt en lijken zich niet bewust van de mogelijkheden die ze hebben om invloed uit te kunnen oefenen en verantwoording te verbeteren. Door die twee rollen van de gemeenteraad te verbeteren, kan het ontstane democratische gat dat gemeenschappelijke regelingen slaan, worden verkleind en in zekere mate worden overbrugd.

Er moet de komende tijd een fundamentele discussie worden gehouden over de toekomst en houdbaarheid van kleine gemeenten. Hoewel het democratische gat van verlengd bestuur kan worden verkleind, is deze niet volledig weg te nemen. De discussie moet tweeledig zijn; hoe wenselijk zijn gemeenschappelijke regelingen en hoe ver mogen gemeenschappelijke regelingen gaan?

Plaatsing in 'Huis van Thorbecke'

Door de vele gemeenschappelijke regelingen die kleine gemeenten aangaan, ontstaat er een informele vierde bestuurslaag. Zeker als gemeenteraadsleden zich ook op het niveau van de regeling gaan organiseren. Dat is niet in lijn met het 'Huis van Thorbecke'. In de gedecentraliseerde eenheidsstaat is de lokale overheid de belangrijkste overheid en moet zoveel mogelijk bevoegdheden hebben. Deze bevoegdheden worden in steeds grotere mate overgedragen aan een regionaal bestuur dat in beperkte mate, indirect, wordt gecontroleerd. Hoe wenselijk is die vierde bestuurslaag?

Het antwoord op die vraag bestaat twee onderdelen. In de eerste plaats is het de vraag of het 'Huis van Thorbecke' heilig is. Gemeenschappelijke regelingen en congruente samenwerkingsverbanden nemen in toenemende mate een rol in binnen het lokale openbaar bestuur. Er is bij de gemeenschappelijke regelingen sprake van onvoldoende democratische sturing en onvoldoende democratische controle. Daardoor staat de democratische legitimiteit van het beleid en de uitvoering daarvan onder druk. Dat raakt daardoor aan de vraag of er sprake is van 'goed openbaar' bestuur. Daarom moeten democratische sturing en democratische verantwoording worden verbeterd. Dat

kan door het formaliseren van deze bestuurslaag en op het niveau van de congruente samenwerkingsverbanden en de daarbij behorende gemeenschappelijke regelingen direct verkozen bestuurders te plaatsen. Dan wordt er een vierde bestuurslaag toegevoegd aan ons openbaar bestuur. Een tweede mogelijkheid is de drie bestuurslagen in stand te houden en de taken van de provincie te beleggen bij de regio en het Rijk. Dat betekent dat de provincie wordt opgeheven en er democratisch verkozen volksvertegenwoordigers zitting nemen in een regiораad.

Grenzen aan gemeenschappelijke regelingen

In het verlengde daarvan ligt ook de vraag hoe ver gemeenschappelijke regelingen mogen gaan, of beter nog, hoe ver gemeenten mogen gaan met gemeenschappelijke regelingen. Per 1 januari geldt voor veel gemeenten dat 33% tot 50% van het geld van het sociaal domein direct doorvloeit naar een regiobestuur. Gemeenschappelijke regelingen zijn een hulpstructuur om uitvoering van taken een juridisch kader te plaatsen. De regelingen nemen echter een steeds belangrijker rol in bij beleidsvorming en in toenemende mate worden ze ingezet om beleid uit te voeren. Waar het ooit een hulpstructuur was, wordt het een steeds meer de hoofdstructuur. Het is de vraag of dat ooit de bedoeling is geweest van de wetgever (GS Zuid-Holland, 2014).

6.4 Aanbevelingen.

Op basis van het onderzoek, kan het programma 'GRIP (GemeenteRaad in Positie) op de Jeugdzorg' worden gepresenteerd. Dit programma bevat zeven concrete aanbevelingen om sturing en controle op de jeugdzorg en op gemeenschappelijke regelingen in het algemeen te verbeteren. Hieronder volgen kort de aanbevelingen. Een uitgebreide toelichting op het de aanbevelingen is toegevoegd als bijlage 'GRIP op de Jeugdzorg'. Voor deze afspraken zijn allen mogelijk binnen de geldende wet-en regelgeving van de Gemeentewet en de Wet op de gemeenschappelijke regelingen.¹⁶

Aanbevelingen voor raadsleden

1. Raadsleden moeten actiever informatie opvragen bij gemeenschappelijke regelingen op basis van de instrumenten die de Wet gemeenschappelijke regelingen hen biedt.
2. Raadsleden moeten beter bepalen welke informatie zij nodig acht voor het uitvoeren van haar controlerende en kaderstellende functie.

¹⁶ Bijlage "GRIP op de Jeugdzorg".

Aanbevelingen voor gemeenteraden en colleges

1. Gemeenteraden moeten minder reactief de agenda volgen en meer pro-actief de agenda bepalen. Dit kan middels de agendacommissie in samenwerking met de griffie.
2. Gemeenteraden moeten zich organiseren op het niveau van de gemeenschappelijke regeling.
3. Gemeenteraden moeten de afspraak maken dat zij direct worden geïnformeerd op het moment dat er verregaande bevoegdheden worden overgedragen aan de regio of op het moment dat er andere strategische beleidsinhoudelijke keuzes worden gemaakt.
4. Geef de wethouder ook een bepaalde helder geformuleerde onderhandelingsruimte mee. Bespreek vervolgens ook de resultaten van de onderhandeling.

Aanbevelingen voor beleidsmakers

1. Beleidsdoelstellingen moeten scherper worden geformuleerd. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de politiek gewenste *outcome* en de ambtelijk en bestuurlijk geleverde *output*.

6.5 Vervolgonderzoek.

Verder onderzoek gebaseerd op de bijvangsten van deze scriptie moet zich richten op twee belangrijke onderdelen. Enerzijds de vermeende risico-regelreflex en anderzijds de toekomst van kleine gemeenten.

Ten eerste dient er de komende tijd extra aandacht te zijn voor de risico-regelreflex of de incident-regelreflex. Daarbij dient te worden opgemerkt dat er op dit moment geen sluitend wetenschappelijk bewijs is voor het bestaan van een dergelijk reflex (WRR, 2011). Wel wordt deze genoemd als angst voor het slagen van de decentralisatie van jeugdzorg.

Doelstelling van de decentralisatie van de jeugdzorg is ook de kanteling waarbij er meer vanuit professionaliteit moet worden gekeken wat noodzakelijk is en wat niet. Daarvoor moeten professionals wel de ruimte hebben. Er wordt een risico geconstateerd dat gemeenteraden of het Rijk bij incidenten snel zullen roepen om extra maatregelen. Dit heeft een groot effect op de handelingsvrijheid van professionals. Verregaande en strakke regelgeving kan de handelingsvrijheid van de professional beperken. Een van de belangrijke redenen voor decentralisatie was de verkokering van de jeugdzorg en de vele regelgeving en handelingsprotocollen waar professionals mee om moeten gaan. Door te verschieten in een reflex om bij incidenten regelgeving uit te breiden, kan deze doelstelling van de decentralisatie worden gepasseerd.

Een tweede onderzoek is ook fundamenteel van aard. Samenwerking is het gevolg van het feit dat gemeenten onvoldoende bestuurskrachtig zijn om taken als individuele gemeente op te pakken. Het is een vraag hoever gemeenten mogen gaan met het uitvoeren van de taken in gemeenschappelijke regelingen. Het is een politieke afweging om te stellen dat er grenzen aan zijn. Als de Wgr, feitelijk een hoofstructuur, de hoofdstructuur wordt, is het de vraag in hoeverre beleid nog voldoet aan de geldende normen over verantwoording en sturing. Zeker in het geval dat de huidige problemen zoals deze worden ervaren door gemeenteraden niet worden opgelost. Het is dan de vraag of gemeenschappelijke regelingen de oplossing zijn of dat er moet worden opgeschaald naar een niveau waarop gemeenten zelfstandig deze taken uit kunnen voeren. Dus de vraag of opschaling van onderaf moet blijven komen of moet opschaling in het kader van 'bestuurskracht' en de 'democratische legitimiteit' worden opgelegd.

Centraal daarin staat dat de huidige problemen die worden geconstateerd rondom democratische sturing en democratische controle worden verbeterd. Indien dat niet het geval is, gaat dat ten koste van de democratische legitimiteit en daarmee ten koste van de kwaliteit van het openbaar bestuur in zijn geheel. Als op dit punt geen vooruitgang geboekt wordt, indien raadsleden niet hun instrumenten beter inzetten en zich bewust worden van hun rol als controleur van de regeling, ontstaat een gat dat nauwelijks kan worden overbrugd en moet worden nagedacht over de toekomst van deze gemeenten.

In het verlengde daarvan is ook een andere discussie. Het is de discussie of alle gemeenten alle taken uit moeten voeren die zij volgens de Gemeentewet uit moeten voeren. Een mogelijkheid is ook om geen gebruik te maken van gemeenschappelijke regelingen, maar contracten aan te gaan met andere gemeenten waar taken worden belegd. Dat vergt een politieke discussie over de wensbaarheid en een bestuurskundige discussie over de haalbaarheid en de gevolgen die dat heeft voor het democratische gehalte van het beleid en de democratische controle op dat beleid.

Bibliografie

Allers, M.A.en Kam, C.A de. 'Renovatie van het Huis van Thorbecke'. *Miljardendans* (Red. C.A. de Kam, J.H.M Donders en A.P. Ros) . 185-207 Den Haag 2010

Baarsma, B. e.a. Selectie Sturingsinstrumenten. Op weg naar een roadmap. SEO Economisch Onderzoek. Amsterdam 2007.

Boogers, M e.a. *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Tilburg 2008

Boogers, M. *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. Den Haag 2010

Dool, P. van den. 'Wilders vertrokken bij Catsthuis- 'Overleg definitief mislukt'' *NRC* 21 april 2012
Geraadpleegd via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/04/21/wilders-vertrokken-bij-catsthuis-onduidelijk-of-overleg-mislukt-is/> op 10 juni 2014

Ebinger, F, e.a. 'The Performance of Decentralisation Strategies Compared: An Assessment of Decentralisation Strategies and their Impact on Local Government Performance in Germany, France and England.' *Local Government Studies*. 37:5 553-575 2011

Fleurke, F., Hulst R. en Vries, P. de. *Decentraliseren met beleid. Een heuristiek*. Den Haag 1997

Gedeputeerde Staten Zuid-Holland. Visie en uitgangspunten GS t.a.v. intergemeentelijke samenwerking. Den Haag 2014
Geraadpleegd via: <http://www.zuid-holland.nl/opendocument-sis.htm?lpos=468062511&lvol=-2000>

Gemeente Dordrecht. *Sturingsnotie Jeugdhulp ZHZ*. 2014 Dordrecht.
Geraadpleegd via:
http://www.dordrecht.nl/pls/idad/!mozEgemMbScherm1.toonDossier?F_DOS_VOLGNR=1289152&F_TAB=DOC&F_NOCACHE=85366586&F_TERUGKEERNAAM=&F_TERUGKEERURL=

Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijn. *Op weg naar samenhangend beleid*. 's Gravenhage 1976.
Geraadpleegd via: http://www.nji.nl/nl/Jeugdzorg_Eindrapport_GIJW_1976.pdf

Greef, R.J.H.M, de. 'De lusten en lasten van verzelfstandiging. Over sturing op verbonden partijen door gemeenten, provincies en waterschappen.' In *NTB* Februari 2012. P.38-47
Geraadpleegd via: [http://www.berenschot.nl/inspiratie/\(opinie\)artikelen/\(opinie\)artikelen/artikelen-2012/verbonden-partijen/](http://www.berenschot.nl/inspiratie/(opinie)artikelen/(opinie)artikelen/artikelen-2012/verbonden-partijen/)

Heijnen, P. e.a. *Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg. Jeugdzorg dichterbij*. 's Gravenhage 2010.
Geraadpleegd via: <http://www.nji.nl/Transitie-jeugdzorg-Beleid-Beleidsstukken?detailitem=315904>

Hood, C. (1991), A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, 69, pp. 3-19

Kamerstuk 33597. *Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een*

bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen. 's Gravenhage 2012-2013.

Geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33597-3.html>

Korsten, A.F.A. e.a. *Samenwerking beproefd. Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten.* Heerlen/Arnhem 2006

Korsten, A.F.A. e.a. *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, Vergelijken en Beoordelen.* Delft 2007.

Markesteyn, L. *Rekenkamers bezorgd over democratisch controleorgaan bij decentralisaties.* Nijkerk 2013

Geraadpleegd via: <http://www.nvrr.nl/download/?id=15322>

Meer, J. van der. *Zucht naar samenhang. Verkokering en ontkokering in het Jeugdbeleid en het grote-stedenbeleid.* 2008

Meckling, W.H. en Jensen, M.C. 'Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure.' in *Journal of Financial Economics*. 3:4 1976. P. 305-360

Ministerie van Binnenlandse Zaken. *Democratische Legitimatie Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden.* Den Haag 2005

Geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/30300-VII/kst-30300-VII-4?resultIndex=123&sorttype=1&sortorder=4>

Ministerie voor Jeugd en Gezin; *Basismodel CJG.* 's Gravenhage 2007

Geraadpleegd via: http://www.nji.nl/nl/CJG_Basismodel.pdf

Ministerie voor Jeugd en Gezin. *Alle kansen voor alle kinderen. Beleidsprogramma 2007-2011.* 's Gravenhage 2007

Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/09/12/alle-kansen-voor-alle-kinderen-beleidsprogramma-jeugd-en-gezin-2007-2011.html>

Ministerie voor Jeugd en Gezin. *CJG professionals in het CJG.* 'S Gravenhage 2009

Geraadpleegd via: http://www.nji.nl/nl/CJG_Professionals_in_het_CJG.pdf

Ostaaijen, van J. & Schaap, L.. 'De legitimiteit van regionale samenwerking: het regime Brainport'. In F. Hendriks & G. Drosterij (red.). *De zucht naar goed bestuur: lessen uit een weerbarstige werkelijkheid.* Den Haag 2012

Palstra, R.B. VNG Actieprogramma lokaal bestuur. *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr. Praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen.* 2008 Den Haag.

Geraadpleegd via:

http://www.actieprogrammalokaalbestuur.nl/sites/www.actieprogrammalokaalbestuur.nl/files/bestanden/documenten/PUBLICATIES/vng_2008_feb_samenwgemeenten_basis_wgr.pdf

Pröpper, I. e.a. *Eindrapportage - Trendstudie Samenwerking decentrale overheden.* Vught 2005

Raadslid.nu. *Onderzoek onder Raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling,* 2014

Geraadpleegd via: <http://www.raadslid.nu/content/samenwerking-gemeenten-bedreigt-lokale-democratie-landelijke-enquete-onder-raadsleden>

Rutte, M. & Verhagen, M. *Regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid'*. 's Gravenhage 2010.
Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>

Rutte, M. & Samsom, D. *Regeerakkoord 'Bruggen Slaan'*. 's Gravenhage 2012.
Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>

Scharpf, F. *Governing in Europe: Effective and democratic?* New York 1999

Schillemans, T., and M. Bovens (2011), 'The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy lead to Overload?' In: *Dubnick M.J. & H.G. Frederickson (Red.), Accountable Governance. Problems and Promises.* Armonk: M.E. Sharpe. P. 3-21

SGBO, *Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen*, Den Haag 1999

Teeven, F. en Van Rijn, M. *Stelselwijziging Jeugd. Hoofdlijnen wetsvoorstel Jeugdwet.* 's Gravenhage 2013

Geraadpleegd via:

http://nji.nl/nl/Transitie_Factsheet_Hoofdlijnen_wetsvoorstel_Jeugdwet_juli2013.pdf

Veldheer, V. *Kantelend bestuur : onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985.* SCP Onderzoek. Rijswijk 1994

Veldhuijzen van Zanten- Hyllner, M. & Teeven, F. *Transitiebrief 'Zorg voor de jeugd'*. 's Gravenhage 2011

Geraadpleegd via: http://nji.nl/nl/Transitiebrief_Stelselwijziging_okt2011.pdf

Verhoest, K. *Resultaatgericht verzelfstandigen. Een analyse vanuit een verruimd principaal-agent perspectief.* Proefschrift Katholieke Universiteit Leuven. Leuven 2002

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat.* E.E. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) Den Haag 2004

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. *Het borgen van publiek belang.*

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid.* Den Haag 2011

Yperen. T. van, e.a. *Outcome in zicht. Werken met prestatie-indicatoren in de jeugdhulp.* 2014 Utrecht.

(Geraadpleegd via:

<http://www.voordejeugd.nl/attachments/article/1432/JEUGD.OUTCOMECRITERIA.NJI.OUTCOMEINZICHT.pdf>)

Zouridis, S. *De dynamiek van bestuur en recht. Over de rechtsstaat als bestuurwetenschappelijk fenomeen.* Den Haag 2009

Bijlagen

Inhoudsopgave

Bijlage 'Politieke Sturingsinstrumenten'

Bijlage 'Financiering Jeugdzorg'

Bijlage 'GRIP op de Jeugdzorg'

1.2 Agendasetting

1.3 Informatievoorziening

1.4 Doelstellingen

1.5 Organiseren op niveau

1.6 Het 'piep-systeem'

1.7 Onderhandelingsruimte en vertrouwen

Bijlage: 'Problemen rondom Gemeenschappelijke Regelingen'

Bijlage: 'Vragenlijst interviews'

Bijlage: 'Instrumenten Wet gemeenschappelijke regelingen'

Bijlage: 'Het agentschapsmodel in context'

Bijlage: 'CJG in ontwikkeling'

Bijlage: 'Politieke sturingsinstrumenten'

Politieke instrumenten.

In de gemeentewet zijn de rechten en plichten van de gemeente opgesteld. In de gemeentewet zijn ook de rechten van de raad als hoogste politiek orgaan opgenomen. De raad stelt de kaders, controleert het college en vertegenwoordigt de inwoners. Om deze drie taken te kunnen uitvoeren, heeft zij een aantal instrumenten die uiteen lopen van het recht op informatie tot financiële controlemiddelen.

De politieke instrumenten zijn:

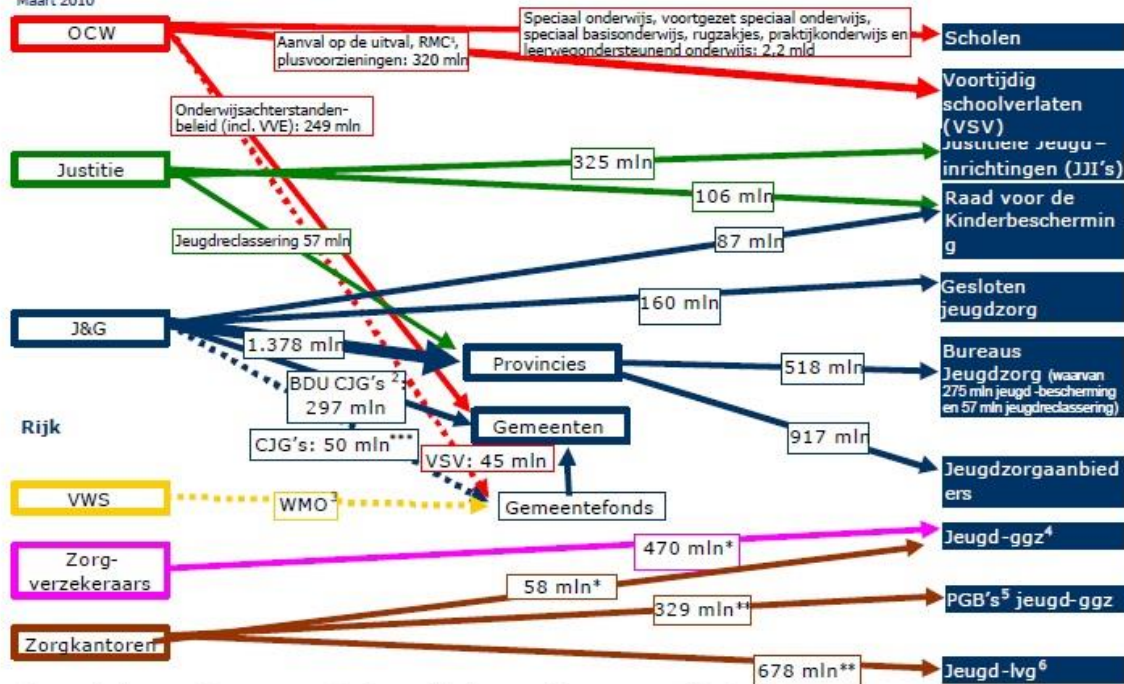
- **Ambtelijke bijstand.** Op basis van artikel 33 Gemeentewet hebben gemeenteraadsleden het recht op bijstand van de ambtenarij. Deze kunnen iets uitzoeken dat de nodige tijd vraagt. Omdat raadslidmaatschap een parttime functie is waar slechts een beperkte vergoeding tegenover staat, moeten raadsleden naast hun functie een baan. Daardoor hebben ze onvoldoende tijd om alles uit te kunnen zoeken. Om dat te doen kunnen raadsleden een verzoek indienen voor ambtelijke bijstand (Gemeentewet artikel 33).
- **Amendement.** Een amendement is een voorstel tot aanpassing van het voorliggende besluit. Dit geeft raadsleden de mogelijkheid de kaders van beleid aan te passen. Een amendement ondersteunt de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Een amendement dient dan wel door een meerderheid van de raad te worden aangenomen (Gemeentewet Artikel 147b).
- **Auditcommissie.** Het college moet ieder jaar de raad de jaarrekening voorleggen (Gemeentewet artikel 197). Bij de presentatie van de jaarrekening legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid en de (financiële) consequenties daarvan. Dit is een complex financieel stuk. Om dit goed te doen, kan op basis van artikel 84 van de Gemeentewet worden besloten tot het instellen van een speciale commissie. Deze commissie bestaat uit raadsleden en heeft de mogelijkheid om een accountant aan te stellen.
- **Budgetrecht.** De gemeenteraad heeft de verantwoordelijkheid voor de financiën van de gemeente. De raad stelt de financiële kaders vast. Door de financiële kaders te wijzigen, kan de raad sturing geven aan de uitvoering van het beleid (Gemeentewet artikel 191).
- **Initiatiefrecht.** Op basis van de Gemeentewet artikel 147a kan een lid van de raad een voorstel voor een verordening of een ander voorstel ter behandeling indienen bij de raad. Het raadslid schrijft dit voorstel zelf, eventueel met een beroep op ambtelijke bijstand.

- **Inlichtingen college.** Op basis van artikel 155 van de Gemeentewet heeft een raadslid de mogelijkheid inlichtingen te verkrijgen rond doen en laten van college(leden) of over het bestuur. Dit betreft dan het persoonlijk handelen met betrekking op effect van het uitvoeren van het ambt.
- **Interpellatie.** Interpellatie is een zwaarwegend politiek instrument. Bij interpellatie kan een raadslid het college of een collegelid ondervragen over een politiek gevoelig onderwerp. Meerderheid van de raad moet akkoord gaan met interpellatiedebat (Gemeentewet artikel 155).
- **Motie.** Er zijn twee moties over beleid te onderscheiden. Enerzijds een motie over een agendapunt, anderzijds een motie over een niet op de agenda opgenomen onderwerp. Bij de behandeling van een agendapunt kan een raadslid een motie indienen over het agendapunt. Middels een motie kan de raad het college aanzetten tot handelen. Hetzelfde geldt voor een motie over een niet op de agenda opgenomen onderwerp. Daarbij kan een raadslid de raad verzoeken zich uit te spreken over een actueel onderwerp. Indien de motie wordt aangenomen, kan daarmee het college worden opgedragen tot een handeling.
- **Onderzoeksrecht.** Het onderzoeksrecht is een zwaar controle-instrument van de raad. Op basis van artikel 155a van de Gemeentewet heeft de raad de bevoegdheid een onderzoek in te stellen naar het college en/of de burgemeester en het door hen gevoerde bestuur. Deze commissie bestaat uit uitsluitend raadsleden.
- **Rekenkamerfunctie.** De raad kan belang hechten aan het onderzoek van het gevoerde bestuur op basis van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Daarvoor kan de raad op basis van artikel 81a van de Gemeentewet overgaan tot het instellen van een rekenkamer. Het onderzoek van de rekenkamer kan bijdragen aan de controlerende rol van de raad.
- **Vragenrecht schriftelijk.** Om de controlerende rol van de raad verder te verbeteren, kan de raad schriftelijke vragen stellen aan het college. Dit betreft dan een verduidelijking van de feiten. Ook kan een uitspraak van het college over een bepaalde zaak worden gevraagd (Gemeentewet; artikel 155).

Bijlage: 'Financiering Jeugdzorg'

Geldstromen jeugd domein

Jeugd en Gezin
Maart 2010



Cijfers 2009 (in €), tenzij anders aangegeven * Cijfer 2008 ** Schatting peildatum 31-1-2009 ***Oplopend tot 100 mln in 2011 ¹ Regionaal Meld- en Coördinatiepunt

² Brede Doel Uitkering Centrum voor J&G ³ Wet Maatschappelijke Ondersteuning ⁴ geestelijke gezondheidszorg ⁵ Persoonsgebonden budget ⁶ licht verstandelijk gehandicapten

Bijlage 'GRIP op de Jeugdzorg'

Per 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor veel nieuwe taken. Deze taken zijn complex, risicovol en niet iedere gemeente is daardoor in staat om deze zelfstandig uit te voeren. De nieuwe taken worden zowel beleidsmatig als uitvoerend ondergebracht in gemeenschappelijke regelingen. Dit past in bredere bestuurskundige ontwikkeling waarin gemeenten samen taken oppakken en uitvoeren. Dit brengt wel een probleem met zich mee voor de gemeenteraden die als hoogste orgaan van de gemeente verantwoordelijk zijn voor de sturing van deze taken en de controle op deze taken. Om gemeenteraden beter in stelling te brengen om de controlerende bevoegdheden en de mogelijkheden om te sturen op het beleid, is het noodzakelijk om de raad weer in positie te brengen. Daarom wordt het programma: 'GRIP op de Jeugdzorg' voorgelegd. GRIP staat voor: GemeenteRaad In Positie.

Het programma GRIP bestaat uit acht aanbevelingen dat er toe leidt dat gemeenteraden zowel op voorhand beter invloed uit kunnen oefenen en achteraf beter kunnen controleren en zonodig kunnen bijsturen. Het gaat daarbij om aanbevelingen die geen wetswijzigingen met zich mee brengen, maar binnen de huidige wet-en regelgeving mogelijk is. De aanbevelingen hebben betrekking op zowel de rol van de gemeenteraad als de verhouding tussen wethouder en gemeenteraad.

1.2 Agendasetting

Gemeenteraden zijn te reactief en volgen te gemakkelijk de agenda. Daardoor volgen ze de ontwikkelingen, maar zijn ze vaak te laat. Er wordt gewacht totdat er een debat gepland wordt of zelfs totdat een (regionale) beleidsnota voorligt. Dat is in veel gevallen te laat en loopt de gemeenteraad achter de feiten aan. De gemeenschappelijke regelingen zijn nu nog te vaak "een sluitstuk van de agenda waarbij alleen getekend kan worden bij het kruisje".

De gemeenteraad gaat over haar eigen agenda en bepaalt in principe zelf wanneer er een fundamenteel debat over een bepaald onderwerp wordt gehouden. Door deze bevoegdheid verder te ontwikkelen, kan de gemeenteraad ruim voordat de wethouder in overleg gaat met zijn collega's informatie en aandachtspunten meegeven aan zijn wethouder. Daardoor kan worden voorkomen dat de raad achteraf wordt geconfronteerd met zaken waar zij het niet mee eens is.

De manier waarop de agenda veranderd wordt, kan in meerdere of mindere mate. Er is daarbij te denken aan incidentele gevallen op basis van een langetermijnagenda. Dus als bekend is dat er halverwege het jaar een belangrijke AB-vergadering is, kan daar een debat voor worden gepland. Dat kan in samenwerking met de griffie. Het is ook mogelijk om fundamenteeler de vergaderstructuur om te gooien en maandelijks of tweemaandelijks een debat over de regio te houden. Dit valt allemaal binnen de agendabepalende bevoegdheid van de raad.

Aanbeveling voor de raad:

Gemeenteraden moeten minder reactief de agenda volgen en meer pro-actief de agenda bepalen.

1.3 Informatievoorziening.

Een goede informatievoorziening is fundamenteel voor een politiek en bestuurlijk orgaan om goed te kunnen functioneren. Geconstateerd wordt dat de informatievoorziening op dit moment hapert. Dat maakt de controlerende en (bij)sturende rol van de gemeenteraad niet goed mogelijk. Het is dus van belang dat dit wordt aangepakt. Daarvoor zijn twee belangrijke oorzaken. Aan de ene kant wordt er vaak te veel en niet gericht genoeg informatie opgevraagd door de gemeenteraad. Aan de andere kant is de informatievoorziening vanuit de gemeenschappelijke regelingen onvoldoende.

Er wordt geconstateerd dat gemeenteraden, als ze al informatie opvragen over wat speelt in gemeenschappelijke regelingen, dat vaak niet gericht doen. Er is iets mis met de informatievoorziening. Het probleem is tweeledig, aan de ene kant vragen raadsleden te weinig om informatie en als ze om informatie vragen, vragen ze om teveel informatie.

Op basis van Wgr artikel 16 lid 1 en artikel 17 hebben gemeenschappelijke regelingen een informatieplicht richting de gemeenteraden. Dat betekent dat raadsleden kunnen vragen om informatie en dat de vertegenwoordigers en de regeling verplicht is die informatie te verstrekken. Deze informatie is cruciaal om te kunnen oordelen of 1) vertegenwoordigers van de raad hun werk doen en 2) of het nodig is om de vertegenwoordigers met een nieuwe opdracht naar de volgende vergadering van het Algemeen Bestuur van de regeling te sturen. Op dit moment vragen raadsleden niet vaak extra informatie op, hoewel ze dat recht wel hebben. Om de kaderstellende en controlerende bevoegdheden beter uit te kunnen voeren, moeten raadsleden dus meer de bevoegdheden die ze hebben op betreffende de informatievoorziening naar zich toetrekken.

Aanbeveling voor raadsleden:

Raadsleden moeten actiever informatie opvragen bij gemeenschappelijke regelingen op basis van de informatieplicht die zij heeft op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Er zit tevens wel een keerzijde aan het opvragen van 'meer informatie'. Er wordt namelijk tegelijkertijd geconstateerd dat gemeenteraadsleden in het geval dat ze wel om informatie vragen / informatie ontvangen, dit gaat om dikke pakken papier. Er wordt onvoldoende duidelijk gemaakt om welke informatie het moet gaan, welke informatie de raad nodig acht om zijn functie uit te voeren. Er dient dus ook extra aandacht te zijn voor welke informatie de gemeenteraad opvraagt. Daarbij moet nadruk liggen op wanneer de raad welke informatie wil ontvangen bij terugkoppelmomenten, evaluatiemomenten en monitoringmomenten.

Aanbeveling voor raadsleden:

Raadsleden moeten beter bepalen welke informatie zij nodig acht voor het uitvoeren van haar controlerende en kaderstellende functie.

1.4 Doelstellingen

Het is van belang dat duidelijk is welke kaders een politiek orgaan hanteert om beleid op te maken. Dat zijn politieke afwegingen. Er wordt geconstateerd dat op dit moment in veel gevallen onvoldoende duidelijk is wat de beleidswensen zijn van gemeenteraden. Raden moeten heldere doelstellingen formuleren om resultaten op te kunnen toetsen. Er moeten concrete parameters worden gesteld om kunnen concluderen of beleid doelmatig is en of beleid dus voldoet aan de wensen van de raad. Daarvoor moet het wel duidelijk zijn wat de raad wil. Doelen worden nu te vaag geformuleerd. Dat maakt controle onmogelijk. Om goed te kunnen controleren, moet immers duidelijk zijn waarover controle moet plaatsvinden. Daarom moeten gemeenteraden beter formuleren welke kaders zij hanteren om te kunnen toetsen of de outcome van het beleid past binnen deze kaders (2014: Van Yperen). Om dat te kunnen doen, moeten beleidsdoelstellingen SMART worden geformuleerd om het verschil tussen output en outcome te kunnen meten.

Aanbeveling voor beleidsmakers:

Beleidsdoelstellingen moeten beter worden geformuleerd. Bij voorkeur SMART.

1.5 Organiseren op niveau

De kaderstellende rol raakt wel een van de fundamentele problemen van het organiseren van beleid en uitvoering in gemeenschappelijke regelingen. Het risico blijft immers dat de wethouder wordt overstemd. Dat betekent dat geluiden en belangen van een individuele gemeente niet doorklinken in beleid.

Om dit probleem te verminderen, zullen raadsleden op een andere manier moeten toewerken naar meerderheden. Een meerderheid in alleen de eigen raad is immers niet genoeg. Er zal moeten worden gezorgd dat er een meerderheid is in het Algemeen Bestuur. Om dat te bereiken zullen raadsleden op een andere manier politiek moeten bedrijven, niet alleen in de raad, maar ook daarbuiten. Om te zorgen dat je als gemeenteraad invloed hebt op een gemeenschappelijke regeling, moeten raadsleden of raden zich ook organiseren op het niveau van de gemeenschappelijke regeling. Daarvoor kunnen drie niveaus van organisatiegraad worden onderscheiden.

In de eerste plaats kan de organisatie plaats vinden op partijpolitiek niveau. Dat betekent dat fracties uit de regio op informele basis samenwerken om een meerderheid te krijgen. Dus door gezamenlijke partijpolitieke belangen te formuleren, kan worden gezorgd dat er in een meerderheid van de gemeenten dezelfde kaders worden meegegeven. Dat betekent dat ook binnen het Algemeen Bestuur een meerderheid ontstaat.

In de tweede plaats is het mogelijk om op informele basis op regionaal niveau alle raden te verenigen. Door regiobijeenkomsten te organiseren kunnen alle raden tegelijkertijd worden geïnformeerd en kunnen de wensen van raden en raadsleden worden opgehaald.

In de derde plaats kan er ook formeel op regionaal niveau de raden aan het stuur worden gezet. Door de gemeenschappelijke regeling in te richten naar het 'Drechtstedenmodel' vormen de vertegenwoordigers van raadsfracties het algemeen bestuur. Daardoor worden zij direct betrokken bij de besluitvorming en zijn zij daardoor beter geïnformeerd, hebben beter de mogelijkheid partijpolitieke wensen door te laten klinken en nemen de verantwoordelijkheid over van de wethouder.

Aanbeveling voor raden:

Gemeenteraden moeten zich organiseren op het niveau van de gemeenschappelijke regeling.

1.6 Het 'piep-systeem'.

Een probleem is dat gemeenteraden vaak achteraf constateren dat bepaalde strategische en inhoudelijke keuzes zijn gemaakt of mandaten aan organisaties worden verleend. Dit kan zijn tegen de zin van de raad. Om dit te voorkomen, kan gebruik gemaakt worden van het systeem dat is ingevoerd in de Tweede Kamer op het moment dat er verregaande bevoegdheden worden overgedragen of beleidsinhoudelijke wijzigingen worden doorgevoerd. Op dat moment zijn bestuurders verplicht om de Tweede Kamer te informeren. Dit systeem kan ook worden ingevoerd in gemeenteraden.

Door het maken van de afspraak tussen de gemeenteraad en de wethouder dat er bij het verlenen van nieuwe bevoegdheden of bij het maken van andere beleidsinhoudelijke keuzes, wordt voorkomen dat pas bij het vaststellen van een nieuwe verordening duidelijk wordt dat er grote wijzigingen in het beleid hebben plaatsgevonden. Dan is het mogelijk om het voorstel eerst voor te leggen aan de raad en die kan er dan over in debat en aangeven of zij wel of niet akkoord gaat.

Aanbeveling voor raden en colleges:

Gemeenteraden moeten de afspraak maken dat zij direct worden geïnformeerd op het moment dat er verregaande bevoegdheden worden overgedragen aan de regio of op het moment dat er andere strategische beleidsinhoudelijke keuzes worden gemaakt.

1.7 Onderhandelingsruimte en vertrouwen.

Zolang er gemeenschappelijke regelingen zijn, zullen vertegenwoordigers van de raad moeten onderhandelen met hun collega's. Daar zullen gemeenteraden rekening mee moeten houden en ook in zekere mate redelijk in moeten zijn. Dat vergt dat de vertegenwoordigers in de gemeenschappelijke regelingen bepaalde marges moeten hebben waarbinnen zij mogen opereren. Indien een wethouder te kort wordt gehouden en absoluut geen ruimte heeft, verliest hij zijn positie en kan dat er toe leiden dat het geluid van de gemeente minder sterk doorklinkt.

Zoals gesteld bij aanbeveling 6.1.4 moeten doelstellingen SMART worden geformuleerd. Daarbij moet ook worden aangemerkt dat er bij die kaders bepaalde marges moeten worden gehanteerd waarbinnen een wethouder kan opereren. Omdat de wethouder concreet weet wat zijn raad wel en niet wil, kan deze beter het geluid van de gemeente door laten klinken. Dat vergt ook dat na de onderhandelingen de resultaten van de onderhandeling worden besproken en er wordt aangegeven

waar hij wel en niet voldaan heeft aan de wensen van de raad. Dit kan betekenen dat een wethouder later terug moet naar het bestuur van het Algemeen Bestuur met de mededeling dat zijn raad niet akkoord kan gaan.

Aanbeveling aan de raad:

Geef de wethouder ook een bepaalde helder geformuleerde onderhandelingsruimte mee. Bespreek vervolgens ook de resultaten van de onderhandeling.

Bijlage: 'Problemen rondom Gemeenschappelijke regelingen'

Algemene problemen.

1. Raadsleden geven aan dat gemeenschappelijke regelingen niet hun primaire interesse; die ligt bij hun eigen gemeente.
2. Raadsleden geven aan onvoldoende tijd te hebben om naast hun baan en het reguliere raadswerk zich ook bezig te houden met de controle van gemeenschappelijke regelingen.
3. Bij veel raadsleden is niet bekend welke instrumenten hen ter beschikking staan om controle uit te oefenen op een gemeenschappelijke regeling.
4. Raadsleden zijn van mening dat ze onvoldoende ambtelijke ondersteuning ontvangen bij het uitvoeren van hun controlerende taken.

Problemen bij de politieke controle

5. De gemeenschappelijke regelingen leveren hun informatie teveel aan als een grote stapel papier.
6. De informatie die nodig is voor controle wordt niet (altijd) op tijd aangeleverd.

Problemen bij financiële controle

7. De momenten waarop gemeenschappelijke regelingen volgens de Wgr hun begrotingen aanleveren zijn niet optimaal ingepast in de cyclus die de gemeente hanteert voor de behandeling van haar eigen begroting en jaarrekening.
8. De termijn waarop raden moeten reageren op de begroting is te kort.
9. De inhoudelijke controle van de begroting en de jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling is niet optimaal.

Problemen bij toekennen bevoegdheden.

10. Raadsleden en regiosecretarissen zijn van mening dat de invloed van het AB op de besluitvorming van het DB onvoldoende is.
11. De kaders waarbinnen een gemeenschappelijke regeling zich kan bewegen, zijn onvoldoende aangegeven door gemeenten.
12. De gemeenschappelijke regelingen worden niet structureel geëvalueerd. Er wordt niet gecontroleerd of de regeling nog wel voldoet aan de doelen die gesteld zijn.

Problemen bij wijziging, uittreding of opheffing.

13. De financiële consequenties voor een gemeente bij uittreding uit een gemeenschappelijke regeling zijn vaak niet goed geregeld.

Problemen bij afvaardiging Algemeen Bestuur.

14. De raden vinden dat hun invloed op het AB te gering is. Een ingebracht standpunt wordt al snel weggestemd door een meerderheid.

Bijlage: 'Vragenlijst interviews'

Werking Wgr

Besluitvorming binnen Wgr

1. Hoe vindt besluitvorming plaats binnen de GR?
2. Hoe worden de belangen van een individuele gemeente behartigd binnen de GR?

Democratische gehalte Wgr

1. Zijn GR'en voldoende democratisch gelegitimeerd?
2. Hoe vindt deze democratische legitimatie plaats?

Informatievoorziening gemeenteraad

1. Welke informatie ontvangt de raad over de decentralisatie?
2. Wanneer wordt deze informatie verstrekt?
3. Op welke manier wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de besluitvorming binnen de GR?
4. Op welke manier kan de informatievoorziening worden verbeterd?

Sturing geven aan beleid Wgr Jeugdzorg

1. Heeft u het gevoel dat er sturing mogelijk is op de GR Jeugdzorg?
2. Hoe kan sturing worden gegeven aan de GR jeugdzorg?
3. Hoe zouden de sturingsmogelijkheden op de GR kunnen worden verbeterd.

Controle op het beleid Wgr Jeugdzorg.

1. Op welke manier vindt controle plaats op de decentralisatie van de jeugdzorg door de gemeenteraad?
2. Hoe wordt er verantwoording afgelegd over de besluiten?
3. Kan de controle op de decentralisatie jeugdzorg worden verbeterd?
4. Op welke manier zouden controle en verantwoording worden verbeterd?

Bijlage 'Instrumenten Wet gemeenschappelijke regelingen'

Artikel 16 lid 1 bepaalt dat de gemeenschappelijke regeling regels moet bevatten op de manier waarop de regeling informatie verstrekt aan één of meer leden van de raad die informatie verzoeken van het lid dat namens de raad deelneemt aan het AB.¹⁷ Dit biedt ook de mogelijkheid om het termijn waarop de informatie moet worden verstrekt aan de raad. De raad kiest namelijk de leden die haar vertegenwoordigen in het AB van een regeling.

Artikel 16 lid 3 bepaalt dat er regels in de GR moeten worden opgenomen over de manier waarop het lid van het algemeen bestuur verantwoording aflegt aan de raad die hem gekozen heeft in de regeling.¹⁸ De manier waarop verantwoording wordt afgelegd is echter vrij te bepalen aan de raad zelf. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat in praktijk de scheidslijn tussen het verstrekken van informatie en het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid van de gemeenschappelijke regeling dun is. Er is wel een duidelijk onderscheid te maken tussen het afleggen van verantwoording en het verstrekken van informatie. Er kan gevraagd worden verantwoording af te leggen over feiten, zaken die zijn voorgevallen op basis van de verstrekte informatie. Er bestaat ook de mogelijkheid te vragen om extra informatie. Omdat leden van een AB verantwoording af moeten leggen over het gevoerde beleid, zijn de stemmingen openbaar. Zij moeten ook verantwoording afleggen over hun stemming. Leden van een AB stemmen dus niet 'zonder last'.

Op het moment dat de raad het vertrouwen in de vertegenwoordiger opzegt, heeft de raad de mogelijkheid de vertegenwoordiger ook te ontslaan als lid van het AB. Dit kan op basis van artikel 16 lid 5 van de Wgr.¹⁹ Er kunnen dus consequenties worden verbonden aan de manier waarop de vertegenwoordiger van de raad al dan niet functioneert binnen het AB.

Ook artikel 17 Wgr heeft betrekking op de informatieplicht. Het artikel bepaalt dat besturen van een gemeenschappelijke regeling binnen een openbaar lichaam informatieplicht hebben richting de gemeenteraad.²⁰ Artikel 17 heeft niet alleen betrekking op raadsregelingen, maar ook op

¹⁷ Artikel 16 lid 1 Wgr: *De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een lid van het gemeenschappelijk orgaan aan de raad die dit lid heeft aangewezen, de door een of meer leden van die raad gevraagde inlichtingen dient te verstrekken.*

¹⁸ Artikel 16 lid 3 Wgr: *De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een lid van het gemeenschappelijk orgaan door de raad die dit lid heeft aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur onderscheidenlijk dat orgaan gevoerde beleid.*

¹⁹ Artikel 16 lid 5 Wgr: *De regeling houdt bepalingen in omtrent de bevoegdheid van de raad, een door hem aangewezen lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een door hem aangewezen lid van het gemeenschappelijk orgaan, ontslag te verlenen, indien dit lid het vertrouwen van de raad niet meer bezit. Op het ontslagbesluit is [artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht](#) niet van toepassing.*

²⁰ Artikel 17 Wgr: *De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop door het bestuur van het openbaar lichaam of door het gemeenschappelijk orgaan aan de raden van de deelnemende gemeenten de door een of meer leden van die raden gevraagde inlichtingen worden verstrekt.*

collegeregelingen, burgemeestersregelingen en regelingen waaraan geen raden deelnemen. Ook spreekt artikel 17 over 'openbare lichamen' en niet over regelingen. Een openbaar lichaam kent op basis van artikel 12 lid 1 een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.²¹ Dit betekent dat naast het AB ook het DB en de voorzitter verplicht zijn om informatie te verschaffen op het moment dat deelnemende raden daar om vragen.

Artikel 19 Wgr biedt de gemeenteraad verdere handvatten om controle uit te voeren op een openbaar lichaam indien deze uitsluitend is getroffen tussen burgemeesters of wethouders. Artikel 19 lid 1 bepaalt dat zowel de informatieplicht als de verantwoordingsplicht uit Wgr artikel 16 lid 1 en artikel 16 lid 3 gelden voor een openbaar lichaam zoals bedoeld in artikel 19 Wgr.²² Collegeleden en de burgemeester zijn dus op basis van Artikel 19 Wgr verplicht om zowel informatie te geven aan de gemeenteraad als verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de gemaakte beslissingen binnen het openbaar lichaam. Een groot verschil tussen artikel 16 Wgr en artikel 19 Wgr dat een lid niet op basis van artikel 16 lid 5 ontslagen kan worden als lid van het bestuur door de gemeenteraad.

In het kader van de financiële controle op de regeling heeft de raad de eindverantwoordelijk over de begroting van de gemeenschappelijke regeling. In artikel 35 is vastgelegd dat de begroting van de regeling moet worden goedgekeurd door de gemeenteraden. In artikel 35 lid 1 is vastgelegd dat de begroting tenminste zes weken voor de begroting wordt voorgelegd aan het algemeen bestuur ter inzage moet worden aangeboden aan de deelnemende gemeenteraden. Vervolgens kunnen raden op basis van artikel 35 lid 3 een zienswijze indienen over de begroting. Deze zienswijze wordt toegevoegd aan de concept-begroting voor deze aan het algemeen bestuur wordt voorgelegd. Vervolgens heeft de raad de bevoegdheid op basis van artikel 35 lid 4 de mogelijkheid om de zienswijze naar voren te brengen bij de gedeputeerde staten.

²¹ Artikel 12 lid 1 Wgr. *Het bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.*

²² Artikel 19 lid 1 Wgr. *Ingeval de regeling uitsluitend is getroffen door colleges van burgemeester en wethouders is het bepaalde in het [eerste](#), [derde](#), [vierde](#) en [zesde lid van artikel 16](#), van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de gemeenteraden respectievelijk een of meer leden van die raden.*

Bijlage: 'Het agentschapsmodel in context'

Het agentschapsmodel past in een bredere ontwikkeling in het publiek management. Het agentschapsmodel is in eerste instantie voortgekomen uit de neo-institutionele economie. Daarbij was de vraag hoe binnen bedrijven eigenaren de uitvoerende macht kan bijsturen en controleren. In de jaren daarna is deze theorie ook toegepast in het publiek management. Dat past ook in de brede ontwikkeling waarbij het publiek management kenmerken overnam van het private management.

In dit hoofdstuk wordt eerst het breder kader wordt geschetst waarbinnen de theorie tot stand is gekomen. Het doel daarvan is de achterliggende problemen uit te leggen en te begrijpen. Vervolgens zal de agentschapstheorie worden uitgelegd. Centrale begrippen uit de theorie zullen uitgebreid uiteen worden gezet. Daarna zal de mogelijkheid voor toepassing van de theorie op het publiek management worden bewezen. Er wordt vervolgens de schakel worden gemaakt tussen de theorie en toepassing op het sturen en controleren van samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen.

Neo-institutionele economie en New Public Management.

In 1976 publiceren Jensen en Meckling het paper '*Theory of the firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure*'. In dit paper beschrijven zij hun vernieuwde agentschapstheorie (1976: Jensen en Meckling). Deze theorie kent zijn oorsprong binnen de economische discipline en valt onder de neo-institutionele economie. Theorieën binnen de neo-institutionele economie kennen een aantal overeenkomstige kenmerken (Verhoest, 2002). Deze kenmerken zijn:

1. Actoren bepalen hun gedrag op basis van rationele keuzes.
2. Actoren streven maximalisatie van hun eigen nut na.
3. Sociale fenomenen kunnen volledig worden verklaard in termen van de preferenties en gedragingen van individuen.
4. Informatie van de actoren is onvolledig en niet kosteloos.
5. Instituties beperken het gedrag van actoren.

De veronderstelling van 'rationele keuze' houdt in dat actoren doelgericht zijn.

Verder zullen rationele actoren bij het bepalen van hun gedrag bij het bepalen van alternatieven dat alternatief kiezen dat voor zichzelf het 'meest optimaal' hun doel dient. Het impliceert dat de actor onbeperkte tijd en de mogelijkheden heeft om de informatie te verwerken. Bovendien is deze

informatieverwerking gratis. Een rationele actor zal te allen tijde streven naar het maximaliseren van zijn eigen nut.

Binnen deze context is de agentschapstheorie tot stand gekomen. Instituties waarbinnen de agentschapstheorie kan worden toegepast, zijn hele specifieke instituties. Er moet sprake zijn van een relatie tussen een agent en principaal. Binnen deze relatie staan doelincongruentie en informatie-asymmetrie centraal. Instituties verwijzen hier naar de methoden en instrumenten die in deze relatie door de principaal ingezet worden om het gedrag van de agent te sturen. Op deze manier wordt geprobeerd de agentschapskosten te minimaliseren. De agentschapstheorie heeft enerzijds aandacht voor de verdeling van de verschillende rechten op prikkels voor gedrag, anderzijds richt de theorie zich op sturing en motivatie binnen een context waar opportunisme een gevaar is.

New Public Management.

De invloed van economische theorie op de publieke sector is geen ontwikkeling die op zichzelf staat. Dat is een ontwikkeling die lang gaande was en kan worden gevat onder de noemer van New Public Management. Deze ontwikkeling is ingezet in de jaren '80. Dat vond plaats onder invloed van Thatcher in het Verenigd Koninkrijk en Ronald Reagan in de Verenigde Staten. Deze waren sterk beïnvloed door klassiek-liberale economen als Friedrich Hayek, Ludwig von Mises en Milton Friedman. Er kwam een sterkere nadruk op verbeterde efficiency bij de overheid. Deze ontwikkeling vond plaats binnen veel OECD landen. Ook in Nederland zette deze ontwikkeling zich in. In Nederland werden overheidstaken als de post en telecomsector geprivatiseerd en taken werden overgedragen van de rijksoverheid naar onder andere zelfstandig bestuursorganen; uitbesteed en op afstand geplaatst. Het is daarom niet vreemd dat neo-institutionele economische theorie wordt toegepast bij het beschrijven van de verhoudingen binnen overheidsorganisaties. Decentraliseren, uitbesteding en op afstand plaatsen zijn nauw verbonden met de transitie van de jeugdzorg. Daarom moet dit ook worden meegenomen.

Er worden door Hood zeven doctrines binnen de bredere ontwikkeling van het fenomeen dat wordt beschreven als New Public Management onderscheiden (Hood, 1991). Deze doctrines zijn:

1. *Hands on professional management* in de publieke sector.
2. Stellen van normen en standaarden voor prestaties.
3. Sterke nadruk op output control.
4. Verandering naar het opknippen van onderdelen van publieke organisaties.

5. Meer competitie in de publieke sector.
6. Nadruk op managementstijl uit de private sector.
7. Nadruk op sterkere discipline en schaarste in het gebruik van middelen.

Hood beschrijft drie waarden, de sigma-waarden, de Lambda-waarden en de Theta-waarden. Sigma-waarden zijn tijd en geld, Lamda-waarden zijn zekerheid en betrouwbaarheid en Sigma-waarden zijn manier en transparantie (Hood, 1991). New Public Management richt zich op de Sigma-waarden van tijd en geld. New Public Management is een tegenreactie op de ontwikkeling van de steeds verder uitdijende overheid. De overheid moet goedkoper, efficiënter en meer klantgericht worden. In dit kader kan ook de decentralisatie van de jeugdzorg worden beschouwd. De kwaliteit van de zorg moet omhoog, de kosten moeten naar beneden.

Bijlage: 'CJG in ontwikkeling'

Om de ambitie van het Rijk te realiseren, wordt besloten om zorg nog dichterbij de jeugdigen te organiseren. Daarvoor wordt per 1 januari 2012 een dekkend netwerk van CJG gerealiseerd. In iedere gemeente dient tenminste één CJG aanwezig te zijn. De gemeente is de bestuurslaag die het dichtst bij de inwoner staat en daarom het beste in staat is om zorg voor jongeren te realiseren. *Het Centrum voor Jeugd en Gezin bundelt de krachten van verschillende basisvoorzieningen, zodat ouders en jeugdigen optimale ondersteuning krijgen bij vragen rondom gezondheid, ontwikkeling, opgroeien en opvoeden. Ook moet het centrum bijdragen aan vroegtijdige signalering van risico's en problemen en aan een effectieve aanpak daarvan* (Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2009, p.5).

Het CJG moet dus helpen de doelen uit het programma Alle kansen voor alle kinderen te realiseren. Daarvoor heeft het CJG ook drie doelstellingen meegekregen. Deze drie doelstellingen zijn samen te vatten als (Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2009, p.5):

- 1) Bevorderen van de algemene gezondheid, een optimale opvoeding en een brede ontwikkeling van alle jeugdigen.
- 2) Voorkomen van problemen bij gezondheid, ontwikkeling, opgroeien en opvoeden.
- 3) Vroegtijdig inzetten of mobiliseren van effectieve steun of hulp bij (beginnende) problemen die een belemmerende of negatieve invloed (kunnen) hebben op de domeinen van gezondheid, ontwikkeling, opgroeien en opvoeden.

Het idee achter het plaatsen van de CJG in de gemeente is dat daardoor voort kan worden gebouwd op reeds bestaande contacten. Het moet verbintenissen leggen tussen bestaande pedagogische voorzieningen waar jongeren en ouders vaak komen. Door het CJG te plaatsen in de gemeenschap, moeten ook mensen worden bereikt die normaal gesproken de weg naar de zorg niet zo snel weten te vinden.

Voordat een instantie de stempel CJG mag krijgen, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Volgens het basismodel moet worden voldaan aan de volgende eisen (Ministerie Jeugd en Gezin, 2007),

- a) Jeugdgezondheidszorg.
 - a. Consultatiebureaus.
 - b. GGD.
- b) WMO-functies.

- a. Informatie & advies.
 - b. Signalering.
 - c. Toeleiding naar hulp.
 - d. Licht pedagogische hulp.
 - e. Coördinatie van zorg.
- c) Schakel met bureau Jeugdzorg.
 - d) Schakel met Zorg- en Adviesteams (ZAT)

Naast de minimale vereisten, kunnen er ook naar behoeven extra functies worden toegevoegd aan het CJG. Door deze functies toe te voegen ontstaat de mogelijkheid om onder een dak volledige hulpverlening te verzorgen voor ouders en kinderen. Daarbij kan worden gedacht aan het integreren van Leerplichtambtenaren, Welzijnswerk, Eerstelijnszorg en Werk & Inkomen (2007: Ministerie voor Jeugd en Gezin). Het doel is om daardoor integrale zorgverlening toe te kunnen passen. De filosofie is het behandelplan: één gezin, één plan, één hulpverlener (Ministerie Jeugd en Gezin, 2009).