

Grip op intergemeentelijke samenwerking

Onderzoek naar verklaringen voor het gebrek aan democratische sturing op gemeenschappelijke regelingen in de regio Rivierenland

Auteur: Ruben Morshuis

Studentnummer: 4073193

Masterprogramma Bestuur en Beleid

Begeleider: dr. Ank Michels

Tweede lezer: prof. dr. Judith van Erp



Universiteit Utrecht

Utrecht, 5 juli 2021

Grip op intergemeentelijke samenwerking

Onderzoek naar verklaringen voor het gebrek aan democratische sturing op gemeenschappelijke regelingen in de regio Rivierenland

Ruben Morshuis

Studentnummer: 4073193

Universiteit Utrecht

Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap

Masterprogramma Bestuur en Beleid

Begeleider: dr. Ank Michels

Tweede lezer: prof. dr. Judith van Erp

Utrecht, 5 juli 2021

Voorwoord

Dit onderzoeksrapport is het resultaat van mijn afstudeeronderzoek voor de Master Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht. Na de bachelor Bestuurs- en Organiseringswetenschap wilde ik mij verder ontwikkelen als bestuurskundige. Hierbij ben ik mij steeds meer gaan interesseren en verdiepen in het lokaal bestuur. Mijn doel is om als bestuurskundige een bijdrage leveren aan het versterken van de lokale democratie. Dit onderzoek is het resultaat van bovenstaande doelstelling.

Het afgelopen half jaar heb ik met veel plezier onderzoek gedaan in de regio Rivierenland. In korte tijd heb ik veel geleerd over de praktijk van het lokale bestuur. Dat komt onder andere doordat de gemeente Maasdriel mij eind 2020 de mogelijkheid bood om onderzoek te doen naar intergemeentelijke samenwerking. Afgelopen half jaar heeft Erwin van Dartel, bestuursadviseur in de gemeente Maasdriel, mij in korte tijd wegwijs gemaakt in de gemeente en de regio. Door zijn hulp heb ik interessant en relevant onderzoek kunnen doen. Om die reden wil ik de gemeente Maasdriel bedanken en Erwin van Dartel in het bijzonder.

Daarnaast wil ik mijn scriptiebegeleider Ank Michels bedanken voor haar begeleiding bij het onderzoekstraject. Daarnaast heb ik veel gehad aan de feedback van mijn studiegenoot Matthias Blanckesteijn die in dezelfde periode zijn masterscriptie schreef. Ook heb ik veel gehad aan de feedback van Arjan Soede, Thomas Niessen en Laszlo Murach op de conceptversies van dit onderzoeksrapport. Tot slot wil ik Marie-Claire van Busschbach bedanken voor haar uitgebreide inhoudelijke en taalkundige feedback.

Ruben Morshuis

Utrecht, 5 juli 2021

Samenvatting

Aanleiding voor dit onderzoek is de ambitie van de acht gemeenten in het intergemeentelijke samenwerkingsverband Regio Rivierenland om de democratische sturing en controle op de gemeenschappelijke regelingen te verbeteren. De vraag is in welke mate er een gebrek is aan sturing en controle en hoe dit kan worden verklaard. Doel van het onderzoek is om met behulp van de inzichten uit de meervoudig principaal-agent theorie te onderzoeken welke mechanismen een gebrek aan sturing en controle verklaren. Volgens deze theorie ontstaat een gebrek aan sturing en controle doordat meerdere gemeenten (principalen) tegelijkertijd verantwoordelijk zijn voor een gemeenschappelijke regeling (agent).

In het onderzoek is gekeken naar vier gemeenschappelijke regelingen in de regio Rivierenland. Data is verzameld door middel van een vragenlijst onder de 44 raadsleden en 14 interviews met ambtenaren en bestuurders. Hieruit blijkt dat gemeenteraden in de regio Rivierenland weinig invloed hebben op de besluitvorming in de gemeenschappelijke regelingen. Daarentegen zijn de gemeenteraden wel in staat om de gemeenschappelijke regelingen goed te controleren. Doordat de gemeenteraad in beperkte mate in staat is om te sturen kan worden geconcludeerd dat de kaderstellende rol van de gemeenteraad onder druk staat en de democratische legitimiteit van het intergemeentelijke samenwerkingsband onvoldoende is gewaarborgd.

Als verklaring voor het gebrek aan democratische sturing zijn een aantal met elkaar samenhangende mechanismen gevonden. Hoewel de gemeenten officieel de opdrachtgever zijn van de gemeenschappelijke regelingen, stellen zij zich niet als zodanig op. Dit heeft invloed op het vertrouwen tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Gemeenteraden hebben niet altijd het gevoel dat de gemeenschappelijke regelingen in hun belang handelen. Mede hierdoor ontstaat een gebrek aan vertrouwen. Een tweede gevolg van de beperkte invulling van het opdrachtgeverschap is dat gemeenteschappelijke regelingen een steeds grotere mate van zelfstandigheid hebben verkregen. Hierdoor is het voor gemeenten lastiger geworden om invloed uit te oefenen. In toenemende mate vindt ambtelijk en bestuurlijk overleg plaats tussen gemeenten. Ook gemeenteraden proberen meer met elkaar samen te werken. In de praktijk blijkt coördinatie tussen verschillende gemeenten en gemeenteraden echter erg lastig.

Om de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te verbeteren moeten gemeenten meer invloed krijgen op de gemeenschappelijke regelingen. Hiervoor is het noodzakelijk dat gemeenten gezamenlijk hun opdrachtgeversrol ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen versterken. Om dit gezamenlijke opdrachtgeverschap in te vullen is ambtelijke, maar ook bestuurlijke en politieke afstemming nodig. Voor goede invulling van het opdrachtgeverschap moeten gemeenten samen heldere richtlijnen opstellen voor het proces rondom de sturing op de gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast moeten gemeenteraden reflecteren op hun eigen rol als opdrachtgever. Voor goed opdrachtgeverschap is het belangrijk te weten wat je wilt. Dat betekent dat het aan de gemeenteraden is om helder te zijn over hun doelstellingen en prioriteiten. Deze doelstellingen en prioriteiten vormen dan de basis voor het bestuurlijk overleg tussen gemeenten.

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst	4
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Probleemstelling	5
1.3 Maatschappelijke relevantie	6
1.4 Wetenschappelijke relevantie	6
1.5 Doel- en vraagstelling	7
2 Theoretisch kader	9
2.1 Democratische sturing en controle	9
2.2 De principaal-agent theorie	10
2.3 Mogelijke verklarende mechanismen	11
2.4 Conceptueel model	14
3 Onderzoeksmethoden	16
3.1 Onderzoeksstrategie	16
3.2 Operationalisatie	19
3.3 Dataverzameling	20
3.4 Data-analyse	22
3.5 Kwaliteit van onderzoek	23
4 Democratische sturing en controle	25
4.1 Mate van sturing en controle	25
4.2 Het verschil tussen het sturings- en controlevraagstuk	26
4.3 Effectiviteit van zienswijzeprocedure in de P&C-cyclus	28
4.4 Verschillen tussen de vier gemeenschappelijke regelingen	30
4.5 Tussenconclusie sturing en controle	35
5 Verklarende mechanismen	37
5.1 Doeldivergentie	37
5.2 Informatie-asymmetrie	45
5.3 Coördinatie tussen gemeenten	50
5.4 Dominante gemeenten	54
5.5 Zelfstandigheid gemeenschappelijke regeling	57
6 Conclusie en discussie	62
6.1 Gebrek aan democratische sturing	62
6.2 Meervoudig principe-agent theorie	63
6.3 Opdrachtgeverschap versterken in de praktijk	65
Literatuur	67
Bijlage 1: Codeerschema	72
Bijlage 2: Vragenlijst	73
Bijlage 3: Interviewgids	78

Afkortingenlijst

AB	Algemeen bestuur
College	College van burgemeester en wethouders
DB	Dagelijks bestuur
GR	Gemeenschappelijke regeling
GR'en	Gemeenschappelijke regelingen
Gw	Grondwet
ODR	Omgevingsdienst Rivierenland
OGO	Opdrachtgeversoverleg
P&C	Planning en control
Raad	Gemeenteraad
RBA	Regionale beleidsafstemming
RIF	Regionaal Investeringsfonds
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wsw	Wet sociale werkvoorziening

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Door de toenemende complexiteit van gemeentelijke taken zijn gemeenten vaak niet meer in staat deze zelfstandig uit te voeren (ROB, 2021b). Om die reden werken gemeenten steeds vaker met elkaar samen in zogeheten intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Schaalvergroting kan leiden tot kostenbesparing en efficiëntere dienstverlening (Bel & Warner, 2015; Silvestre et al., 2018; Tavares, 2017; Voorn et al., 2017). Hierdoor zijn gemeenten beter in staat om te voldoen aan hun wettelijke taken en hun dienstverlening te verbeteren. Vooral in Nederland werken gemeenten steeds vaker samen (ROB, 2021b; Voorn et al., 2018), maar eenzelfde trend is ook in de rest van Europa zichtbaar (Hulst & van Montfort, 2012).¹

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn in Nederland meestal vormgegeven door middel van een gemeenschappelijke regeling (Voorn et al., 2018). Dit is een publiekrechtelijke constructie op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr). Directe aanleiding voor dit onderzoek is de opdracht van de gemeente Maasdriel om het intergemeentelijke samenwerkingsverband regio Rivierenland te onderzoeken. De regio Rivierenland is een samenwerkingsverband bestaande uit acht relatief kleine gemeenten die samenwerken op diverse beleidsterreinen. In een ambitiedocument uit 2020 constateerde de regio dat er een gebrek is aan democratische sturing en controle door de gemeenten op de gemeenschappelijke regelingen (RegioDeal FruitDelta Rivierenland, 2020, p. 5). Dit zou met name komen doordat de gemeenteraden te ver op afstand staan van de gemeenschappelijke regelingen.

1.2 Probleemstelling

De democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen staat in Nederland al langere tijd ter discussie (Denters, 2015; Van Haaren-Dresens, 2018; Schaap et al., 2010; Hajer & Versteeg, 2005). Dat komt onder andere doordat gemeenteraden te ver op afstand zouden staan van de gemeenschappelijke regelingen (ROB, 2015a, 2021b). Dit wordt bevestigd in een enquête onder gemeenteraadsleden in 2017 waarin zij aangaven weinig grip te ervaren op gemeenschappelijke regelingen (Raadslid.Nu, 2017). Dat besluiten in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden beperkte democratische legitimiteit hebben, is een internationaal probleem (Papadopoulos, 2003, p. 479; Plüss, 2015, 2014).

In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden onder druk staat als gemeenteraden als hoogste bestuursorgaan van de gemeenten (art. 135 Gw) onvoldoende in staat zijn om te sturen en controleren op het beleid van de gemeenschappelijke regelingen. Om de democratische legitimiteit van besluitvorming in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te waarborgen

¹ In de Engelstalige literatuur spreekt men over *inter-municipal cooperation of communal cooperation* (e.g. Bel & Warner, 2015, 2016; Hulst & van Montfort, 2012; Plüss, 2015; Hulst & van Montfort, 2007).

moet daarom meer aandacht zijn voor verbetering van de democratische sturing en controle door gemeenten (Gjaltema et al., 2020; ROB, 2015b, 2021b).

1.3 Maatschappelijke relevantie

Hoewel het gebrek aan democratische sturing en controle in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden al langere tijd onderwerp van discussie is (zie Rob, 2015a; E. Sørensen & Torfing, 2005b; Voorn et al., 2019, pp. 679–681), blijkt anno 2021 er nog steeds sprake te zijn van een democratisch tekort bij de besluitvorming in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (ROB, 2021b). Ook is onduidelijk waardoor het gebrek aan sturing en controle verklaard kan worden (Voorn et al., 2019, pp. 671–672). Voor een effectieve oplossing is het noodzakelijk om onderzoek te doen naar de mechanismen die een verklaring geven voor het gebrek aan sturing en controle door gemeenten in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (Gjaltema et al., 2020, p. 1775; E. Sørensen & Torfing, 2005). Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek worden aanbevelingen gedaan voor het verbeteren van de democratische sturing en controle op gemeenschappelijke regelingen. Deze aanbevelingen zijn relevant voor de gemeenten in de regio Rivierenland. Daarnaast draagt het onderzoek bij aan de maatschappelijke discussie rondom de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen in Nederland. Het onderzoek beschrijft welke problemen gemeenten hierbij in de dagelijkse praktijk ervaren en maakt inzichtelijk door welke mechanismen deze problemen ontstaan.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

In dit onderzoek worden sturings- en controlemechanismen bestudeerd om het gebrek aan democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen te onderzoeken. In de wetenschap is tot nu toe onvoldoende aandacht geweest voor de relatie tussen sturing in samenwerkingsverbanden enerzijds en het gebrek aan democratische legitimiteit anderzijds (Gjaltema et al., 2020, p. 1775). Doordat veel geschreven is over de democratische legitimiteit van besluitvorming, is hiervoor een duidelijk analysekader aanwezig (zie Bovens en Scheltema in Rob, 2015a, pp. 7-11). Daarentegen is de literatuur geen duidelijk conceptualisering beschikbaar waarmee sturingsmechanismen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen worden bestudeerd. De literatuur hierover is diffuus (zie Gjaltema et al., 2020).

Een gefundeerde theorie waarmee sturings- en controlemechanismen kunnen worden bestudeerd is de principaal-agent theorie (Eisenhardt, 1989; Miller, 2005; Van Slyke, 2006).² Het uitgangspunt van de theorie is dat een principaal bepaalde taken laat uitvoeren door een agent (Van Thiel, 2016, p. 46). Als er sprake is van meerdere principalen die tegelijkertijd verantwoordelijk zijn voor een agent ontstaat er een gebrek aan sturing en controle (Voorn et al., 2019). Wanneer de principaal-agent theorie wordt toegepast op situaties waarin er meerdere principalen zijn kan ook wel worden gesproken van de meervoudig principaal-agent theorie. In het geval van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn meerdere gemeenten (principalen) tegelijkertijd verantwoordelijk voor een gemeenschappelijke regeling

² In de Engelstalige literatuur bekend als de *Principal-Agent Theory* of *Agency Theory* (e.g. Eisenhardt, 1989; Van Slyke, 2006),

(agent). Om die reden kunnen de inzichten uit de meervoudig principaal-agent theorie worden gebruikt om sturings- en controlemechanismen te bestuderen.

De toepassing van de principaal-agent theorie is wetenschappelijk relevant omdat deze niet eerder is gebruikt om het gebrek aan democratische legitimiteit te onderzoeken. Bovendien is de meervoudig principaal-agent theorie nog zeer beperkt toegepast op de publieke sector. Theoretisch gezien is de meervoudig-principaal-agent theorie goed toepasbaar op intergemeentelijke samenwerking, maar hiervoor is nog weinig empirisch onderzoek over beschikbaar (Van Thiel & Smullen, 2021). Wat ontbreekt is een verklarend conceptueel model om sturing en controle te onderzoeken in situaties waarbij er specifiek sprake is van meerdere publieke opdrachtgevers (Gjaltema et al., 2020; Voorn et al., 2019). De belangrijkste bijdrage van dit onderzoek is het ontwikkelen van een nieuw conceptueel model op basis van de inzichten uit de principaal-agent theorie, op basis waarvan de toepasbaarheid van de meervoudig principaal-agent theorie in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kan worden getoetst. Op dit manier kan het tekort aan democratische sturing en controle door gemeenteraden in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden geanalyseerd.

1.5 Doel- en vraagstelling

In dit onderzoek wordt een stap terug gezet en worden de mechanismen bestudeerd die een verklaring geven voor het tekort aan democratische sturing en controle door gemeenteraden in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de verklaringen voor het gebrek aan sturing en controle. Hiervoor wordt een conceptueel model ontwikkeld op basis van de inzichten uit de principaal-agent theorie. De regio Rivierenland dient als casus vanwege de ambitie van deze regio om de grip van gemeenten op de gemeenschappelijke regelingen te verbeteren. Uit bovenstaande doelstelling komt de volgende onderzoeksvraag voort:

In hoeverre is er sprake van een gebrek aan democratische sturing en controle op gemeenschappelijke regelingen in de regio Rivierenland en wat zijn mogelijke verklarende mechanismen hiervoor?

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn vier deelvragen geformuleerd, twee theoretische deelvragen en twee empirische deelvragen. In de eerste twee vragen worden twee concepten uit de centrale vraag nader geconcretiseerd. Deze concepten zijn *democratische sturing en controle* en *mogelijke verklarende mechanismen* hiervoor. Dit leidt tot de volgende twee theoretische deelvragen:

- (1) Wanneer is er sprake van democratische sturing en controle door de gemeenteraad?
- (2) Welke mechanismen uit de principaal-agent theorie zouden het gebrek aan democratische sturing en controle kunnen verklaren?

Op basis van het conceptuele kader zijn daarnaast de twee empirische deelvragen geformuleerd. Deze empirische deelvragen richten zich specifiek op de situatie in de regio Rivierenland.

- (3) In welke mate ervaren gemeenteraden in de regio Rivierenland een gebrek aan democratische sturing en controle op de gemeenschappelijke regelingen?
- (4) Welke mechanismen zorgen er in de regio Rivierenland voor minder sturing en controle door gemeenteraden op gemeenschappelijke regelingen?

De vier deelvragen worden in verschillende hoofdstukken van dit onderzoeksrapport beantwoord. In **Hoofdstuk 2** worden de eerste en de tweede deelvraag beantwoord. Op basis van het theoretisch kader is een conceptueel model ontwikkeld waarmee de empirische deelvragen worden beantwoord. De methode waarop het conceptueel kader is toegepast om uiteindelijk de empirische deelvragen te kunnen beantwoorden, is beschreven in **Hoofdstuk 3**. In de twee daarop volgende hoofdstukken worden de bevindingen van het empirisch onderzoek gepresenteerd. In **Hoofdstuk 4** wordt antwoord gegeven op de derde deelvraag over de ervaren mate van sturing en controle door de gemeenteraad. Vervolgens wordt in **Hoofdstuk 5** ingegaan op de vraag welke mechanismen de mate van sturing en controle verklaren. Tot slot wordt in **Hoofdstuk 6** van dit onderzoeksrapport antwoord gegeven op de centrale vraag van het onderzoek en worden maatschappelijke en wetenschappelijke implicaties van de gevonden bevindingen besproken.

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijkste concepten in de centrale vraag, namelijk: *democratische sturing en controle* en de *mogelijke verklarende mechanismen* voor het gebrek daaraan. Doel van dit hoofdstuk is een conceptueel kader waarmee de centrale vraag in dit onderzoek kan worden beantwoord. In de eerste paragraaf wordt antwoord gegeven op **Deelvraag 1 (2.1)**. In de twee daarop volgende paragrafen wordt antwoord gegeven op **Deelvraag 2**. In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk wordt beargumenteerd waarom de principaal-agent theorie een geschikte theorie is om intergemeentelijke samenwerking te onderzoeken (2.2). In de derde paragraaf worden vijf mechanismen onderscheiden op basis van onderzoeken waarbij de principaal-agent theorie is toegepast op een situatie met meerdere principalen (2.3). Tot slot wordt in de laatste paragraaf een nieuw conceptueel kader gepresenteerd waarmee de empirische deelvragen worden beantwoord (2.4).

2.1 Democratische sturing en controle

In toenemende mate werken overheden samen in zogeheten beleidsnetwerken (Ansell, 2012; Klijn & Edelenbos, 2007, p. 9; Torfing, 2012, p. 101). Het toenemend aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in Nederland past binnen deze trend. Een deel van het onderzoek naar beleidsnetwerken richt zich op de wijze waarop de overheid kan sturen in deze beleidsnetwerken. In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat samenwerking tussen gemeenten in Nederland meestal is geregeld in gemeenschappelijke regelingen. Deze gemeenschappelijke regelingen kunnen worden gezien als beleidsnetwerken. De wijze waarop lokale overheden proberen te sturen in beleidsnetwerken wordt in de internationale literatuur metagovernance genoemd (Evans, 2007; Fotel & Hanssen, 2009; Gjaltema et al., 2020; Klijn & Edelenbos, 2007). De literatuur over metagovernance is echter diffuus en geeft geen duidelijke aanwijzingen hoe sturing en controle in de praktijk het beste kan worden vormgegeven (Gjaltema et al., 2020). Metagovernance kan daarom vooral worden gezien als een poging van overheden om meer grip te krijgen op beleidsnetwerken (Gjaltema et al., 2020, p. 1769). Empirisch onderzoek laat zien dat deze pogingen niet per se leiden tot meer democratische sturing en controle (Evans, 2007; Qvist, 2017; E. Sørensen, 2006).

Alvorens verder in te gaan op de mogelijke verklaringen voor het gebrek aan democratische sturing en controle, is het noodzakelijk om te definiëren wanneer sprake is van democratische sturing en controle in de context van gemeenschappelijke regelingen. Democratische legitimiteit van besluitvorming kan op verschillende manieren worden gewaarborgd (Bovens en Scheltema in ROB, 2015a, pp. 7-11; zie ook Scharpf, 1999). Voorbeelden hiervan zijn burgerparticipatie, effectief beleid of goede verantwoording.³ Eén van de manieren om de democratische legitimiteit van besluitvorming te waarborgen is proceslegitimiteit. Deze vorm van democratische legitimiteit wordt gewaarborgd door goede controle en kaderstelling (ROB, 2015a, p. 7). In de klassieke institutionele verhoudingen binnen gemeenten wordt de

³ Bovens en Scheltema (in ROB, 2015a, p. 8) maken onderscheid tussen vier soorten democratische legitimiteit. De genoemde voorbeelden komen respectievelijk overeen met *input*-, *output*- en *feedback*legitimiteit. In dit onderzoek ligt de focus *throughput*legitimiteit, in dit onderzoek vertaald als proceslegitimiteit.

proceslegitimiteit grotendeels gewaarborgd (Denters, 2015). De gemeenteraad stelt de kaders voor nieuw beleid. Vervolgens is het college verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid en legt het verantwoording af aan de gemeenteraad. Hierdoor is de gemeenteraad in staat het college te controleren. Deze structuur is vastgelegd in de Wet dualisering gemeentebestuur. Doordat de gemeenteraad als het hoogste bestuursorgaan in de gemeente (art. 125 Gw) in staat is kaders te stellen en te controleren, wordt de democratische legitimiteit van de besluitvorming grotendeels gewaarborgd (zie Denters, 2015; Bovens en Scheltema in Rob, 2015a).

Die klassieke institutionele verhoudingen die zorgen voor proceslegitimiteit, zijn in het geval van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden complexer. Dat blijkt wel uit de constatering dat er vaak een gebrek is aan sturing en controle door gemeenten (Hajer & Versteeg, 2005; Papadopoulos, 2003, p. 479; Plüss, 2015; Schaap et al., 2010). De proceslegitimiteit bij de besluitvorming in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden lijkt daardoor niet te worden gegarandeerd. Het antwoord op **Deelvraag 1** is: van democratische sturing en controle is sprake als de gemeenteraad in staat is om invloed uit te oefenen op de besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen en deze besluitvorming vervolgens goed kan controleren.

2.2 De principaal-agent theorie

De tweede theoretische deelvraag in dit hoofdstuk is welke mechanismen uit de principaal-agent theorie een gebrek aan democratische sturing en controle kunnen verklaren. Met beantwoording van deze vraag wordt een conceptueel kader gemaakt waarmee de empirische vragen van dit onderzoek kunnen worden beantwoord. Hiervoor is het belangrijk eerst in te gaan op de basisprincipes van de principaal-agent theorie.

Het uitgangspunt van de principaal-agent theorie kan worden terugbracht tot het volgende principe: de principaal geeft opdracht aan een agent voor het uitvoeren van bepaalde taken (Van Thiel, 2016, p. 46). De principaal besteedt een bepaalde taak uit als deze onvoldoende kennis of middelen heeft om deze taak zelf uit te voeren. Daarmee ontstaat een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, ofwel een principaal-agent relatie. De relatie is vaak gebaseerd op een overeenkomst of contract tussen de twee partijen (Van Slyke, 2006). De principaal-agent theorie is oorspronkelijk afkomstig uit de economische wetenschap (Miller, 2005) en gaf aanvankelijk vooral een verklaring voor diverse problemen die te maken hadden met inefficiëntie (e.g. Eisenhardt, 1989; Moe, 1984). De principaal-agent theorie kan worden gebruikt om mechanismen tussen principaal en de agent beter te begrijpen (Van Slyke, 2006, p. 162).

De principaal-agent theorie is gebaseerd op twee aannames die het gedrag tussen principaal en agent verklaren. De eerste aanname is dat de principaal en agent verschillende, conflicterende doelen of belangen hebben. Problemen ontstaan doordat de principaal en agent beide opportunistisch handelen om hun eigen belangen te bereiken (Eisenhardt, 1989; Van Slyke, 2006; Van Thiel & Smullen, 2021). Dit principe wordt in de literatuur ook wel (1) *doeldivergentie* genoemd. De tweede aanname is dat doeldivergentie leidt tot (2) *informatie-asymmetrie*. De agent is expert die de taak uitvoert, en heeft daarom meer informatie dan de principaal (Van Thiel, 2016, p. 46). Doordat de agent in beginsel opportunistisch handelt, zal deze niet alle informatie delen met de principaal. De principaal heeft niet alle benodigde informatie omdat de

agent deze bewust of onbewust niet deelt met de principaal (Schillemans, 2013; Van Slyke, 2006).

In eerste instantie werd de principaal-agent theorie vooral toegepast op principaal-agent relaties in het bedrijfsleven, maar sinds de jaren '90 wordt theorie ook toegepast op principaal-agent relaties in de publieke sector (Miller, 2005), met name in situaties met één principaal en één agent (e.g. Van Slyke, 2006; Van Thiel & Smullen, 2021). In de publieke sector is echter vaak sprake van meerdere principalen die tegelijkertijd verantwoordelijk zijn voor een agent (Voorn et al., 2019, p. 673). Dit ook het geval bij intergemeentelijke samenwerking omdat meerdere gemeenten (principalen) tegelijkertijd verantwoordelijk zijn voor sturing en controle van één of meerdere agenten (gemeenschappelijke regelingen).

Volgens Miller (2005) heeft de toepassing van de principaal-agent theorie in de politieke wetenschap aangetoond dat de theorie toepasbaar is om politieke instellingen te bestuderen. Onderzoeken van Dixit (2002), Whitford (2005), Worsham & Gatrell (2005), R. J. Sørensen (2007) en Gailmard (2009) tonen aan dat als meerdere principalen tegelijkertijd verantwoordelijk zijn voor een agent, dit zorgt voor een tekort aan sturing en controle. Deze studies geven voldoende aanleiding om een conceptueel kader te ontwikkelen op basis van de principaal-agent theorie om sturing- en controlemechanismen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te bestuderen. Voorn et al. (2019) hebben de literatuur waarin de principaal-agent theorie is gebruikt in situaties met meerdere principalen bij elkaar gebracht en vergeleken. De inzichten uit dat artikel zijn de basis voor het conceptuele model in dit onderzoek. In navolging op Miller (2005) en Van Thiel (2016) die spreken over het *multiple principal problem* en door de theoretische onderbouwing van het probleem in het artikel van Voorn et al (2019), wordt in dit onderzoek gesproken van de meervoudig principaal-agent theorie.

2.3 Mogelijke verklarende mechanismen

Doel van deze paragraaf is mechanismen te onderscheiden die een gebrek aan sturing en controle kunnen verklaren. In totaal worden in deze paragraaf vijf mechanismen beschreven. De eerste twee mechanismen, doeldivergentie en informatie-asymmetrie, zijn al in de vorige paragraaf aan bod gekomen. In deze paragraaf wordt uitgebreider ingegaan op de werking van deze mechanismen wanneer er sprake is van meerdere principalen.

(1) Doeldivergentie

Het eerste mechanisme dat kan worden onderscheiden als verklaring voor het gebrek aan sturing en controle is *doeldivergentie*. In de wetenschap is echter kritiek op de toepasbaarheid van de principaal-agent theorie op de publieke sector (Van Slyke, 2006, p. 162; Van Thiel & Smullen, 2021). De belangrijkste reden hiervoor is dat er in de relatie tussen principaal en agent in de publieke sector geen sprake zou zijn van doeldivergentie (Van Thiel, 2016). Een situatie van conflict is volgens Moe echter (1984) onvermijdelijk als er sprake is van meerdere politieke principalen. Doeldivergentie is dus zeer waarschijnlijk wanneer er sprake is van meerdere politieke actoren. Onder andere uit onderzoek van R. J. Sørensen (2007) naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in Scandinavië blijkt dat politieke principalen vaak andere doelen

nastreven dan de agent. Het probleem van tegenstrijdige doelen en belangen wordt ook wel doeldivergentie genoemd.

(2) Informatie-asymmetrie

Doordat er sprake is van doeldivergentie, deelt de agent niet alle informatie met de principaal (Schillemans, 2013). De agent heeft meer informatie dan de principaal. Hierdoor kan de agent informatie achterhouden voor eigen gewin in plaats van te handelen in het collectieve belang van de principaal en de agent (Van Slyke, 2006). Daarnaast bestaat er altijd het gevaar voor de agent dat de principaal bijvoorbeeld wil bezuinigen op de agent. Hierdoor is de agent geneigd opportunistisch te reageren door informatie achter te houden (Van Thiel, 2016, p. 48). Het probleem bij informatie-asymmetrie ontstaat doordat de principaal moeilijk kan verifiëren wat de agent werkelijk doet. De principaal kan dan niet goed controleren of de agent zich houdt aan de afgesproken doelen of procedures (Eisenhardt, 1989, p. 58). Om te kunnen sturen en controleren heeft de principaal informatie nodig van de agent. Het tweede mechanisme dat een verklaring geeft voor het gebrek aan sturing, is *informatie-asymmetrie*.

(3) Coördinatie tussen principalen

Door een gebrek aan coördinatie tussen principalen, gaan de principalen afzonderlijk van elkaar sturen en controleren. R. J. Sørensen (2007) beschrijft in zijn onderzoek hoe meerdere principalen kunnen zorgen voor een slecht of minder goed functionerende agent. Als meerdere principalen allen eigen sturings- en controlemechanismen toepassen op de agent, gaat de agent minder goed functioneren, omdat het veel capaciteit kost om te voldoen aan de eisen van meerdere sturende en controlerende principalen (zie ook Gailmard, 2009). Khalil et al. (2007) theoretiseren dit probleem door te stellen dat de mate van coördinatie tussen principalen effect heeft op de mate van controle op de agent. Een gebrek aan coördinatie tussen principalen zorgt voor minder controle op de agent. Dat principalen allemaal op hun eigen manier controleren, legt niet alleen veel druk op de agent, maar leidt zelfs tot minder toezicht dan wanneer de principalen met elkaar zouden samenwerken. Volgens Khalil et al. zorgt een gebrek aan coördinatie tussen principalen dus niet noodzakelijk tot excessieve controle. Het derde verklarende mechanisme voor het gebrek aan sturing en controle is *een gebrek aan coördinatie tussen principalen*.

(4) Dominante principalen

Principalen komen volgens Schillemans en Bovens (2011, p. 10) actief op voor hun eigen doelen en belangen (zie ook Voorn et al., 2019, pp. 677–678). Dat betekent dat principalen zo veel mogelijk invloed proberen uit te oefenen op de agent om hun eigen doelen te bereiken. Als er één of meerdere dominante principalen zijn die actief opkomen voor hun eigen belangen, kan dit ten koste gaan van de invloed van andere principalen (Cäker & Nyland, 2017; Holum, 2016). Volgens Voorn et al. (2019, p. 678) zorgt een situatie waarin meerdere principalen verantwoordelijk zijn, ervoor dat individuele principalen gaan lobbyen bij agenten om hun eigen individuele doelstelling na te streven. Daarnaast vraagt sturen en controleren om inzet en tijd. Grote gemeenten hebben meer capaciteit om deze kosten te dragen dan kleine gemeenten. Principalen die meer geld te besteden hebben aan sturing en controle dan andere principalen,

hebben meer invloed op de agent (Voorn et al., 2017). Zogenaamde dominante principalen zorgen ervoor dat andere principalen minder goed in staat zijn om te sturen en controleren. Het vierde mechanisme voor het gebrek aan sturing en controle is de *aanwezigheid van dominante principalen*.

(5) Zelfstandigheid agent

Niet alleen principalen komen actief op voor hun eigen doelen en belangen, maar ook de agent handelt volgens de klassieke principaal-agent theorie opportunistisch. De agent handelt volgens de principaal-agent theorie opportunistisch door te handelen naar zijn eigen doelen en belangen in plaats van naar die van de principaal (zie doeldivergentie). Zo kan de agent gaan lobbyen bij individuele principalen om eigen doelen te bereiken (Voorn et al., 2019, p. 678). De agent maakt bijvoorbeeld strategische allianties met één of meer principalen om zijn eigen doelen te bereiken (Mulgan, 2003, p. 218). Dit kunnen agenten doen ongeacht formele en informele overeenkomsten tussen de principalen (Voorn et al., 2019, p. 679). Terry M. Moe (1984, p. 769) spreekt in dit geval over 'bureaucratische autonomie'. Miller (2005) concludeert in een overzichtswerk van meerdere artikelen dat conflict tussen principalen zorgt voor toenemende zelfstandigheid van de agent om eigen doelen na te streven. Het gevolg hiervan is dat de autonomie van de agent wordt versterkt ten koste van de principalen die daardoor minder grip krijgen op de agent. In navolging van Moe's werk tonen diverse empirische studies aan dat meerdere concurrerende principalen zorgt voor minder controle op de agent (Moe, 1987; Whitford, 2005; Wood & Waterman, 1991; Worsham & Gatrell, 2005). Als principalen niet samenwerken, zal de zelfstandigheid van de agent ten opzichte van de principalen toenemen. Het vijfde verklarende mechanisme voor het gebrek aan sturing en controle is een *zelfstandig handelende agent*.

In deze paragraaf zijn vijf mechanismen onderscheiden op basis van de meervoudig principaal-agent theorie. De eerste twee mechanismen, (1) doeldivergentie en (2) informatie-asymmetrie, komen voort uit de principaal-agent theorie. De andere drie mechanismen zijn (3) een gebrek aan coördinatie tussen principalen, (4) aanwezigheid van een dominante principaal en (5) een zelfstandig handelende agent. Deze drie mechanismen komen voort uit de meervoudig principaal-agent theorie. Bijbehorende referenties naar de literatuur en verklaringen zijn weergegeven in Tabel 1.

Tabel 1 Literatuur over de meervoudig principaal-agent theorie

Gebrek aan coördinatie	Voorn et al. (2019, p. 679)	Individuele principalen richten zich vooral op eigen doelstellingen; wanneer ze problemen ontdekken, hebben ze prikkels om deze niet te delen met de andere principalen
	R. J. Sørensen (2007) en Gailmard (2009)	Hoge kosten voor de agent als meerdere principalen los van elkaar sturen en controleren
	Khalil et al. (2007)	Principalen controleren allen op een eigen manier wat uiteindelijk leidt tot minder controle in het geheel

	Young et al. (2002)	Verschillende doelen tussen principalen leidt tot conflict tussen principalen waardoor gezamenlijke controle op de agent lastig is
	Moe (2005)	Wanneer principalen verschillende voorkeuren hebben, gaat het meer om de macht van de principalen dan om samenwerking.
Dominante principalen	(Holum, 2016; Cäker & Nyland, 2017)	Eén of meerdere dominante principalen die vooral voor eigen belang kiezen ten koste van de andere principalen.
	Voorn et al. (2019, p. 679)	Individuele principalen lobbyen bij de agent om hun doelstellingen na te streven ongeacht formele of informele overeenkomsten.
	Voorn et al. (2017)	Sturen en controleren vereist middelen en capaciteiten, waarvan de kosten beter kunnen worden gedragen door principalen die vermogender zijn
Zelfstandigheid agent	Mulgan (2003, p. 218); Schillemans en Bovens (2011, p. 10)	Agent maakt strategisch allianties met één of meerdere principalen vanwege het realiseren van eigen doelen en laat andere principalen daarbuiten
	Moe (1984, pp. 768–769)	Vanwege de situatie waarin competitieve politieke principalen hun eigen belangen verdedigen wordt de autonomie van de agent versterkt, waardoor de principalen minder goed in staat zijn om de agent te sturen en controleren
	Miller (2005)	Conflict tussen principalen vergroot de vrijheid van agenten om autonome doelen na te streven.

2.4 Conceptueel model

In de tweede paragraaf is antwoord gegeven op de vraag welke mechanismen een verklaring zouden kunnen geven voor de mate van democratische sturing en controle in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Voor de beantwoording van deze vraag is gebruik gemaakt van de inzichten uit meervoudig principaal-agent theorie. De meervoudig principaal-agent theorie stelt dat een veelheid aan principalen de verklaring is voor het tekort aan sturing en controle. De centrale these in dit onderzoek is dat een veelheid aan principalen (gemeenten) die verantwoordelijk zijn voor sturing en controle van een agent (gemeenschappelijke regeling), leidt tot een gebrek aan democratische sturing en controle door de principaal (gemeente). Deze causale relatie kan worden verklaard door middel van vijf met elkaar samenhangende mechanismen die zijn onderscheiden in de vorige paragraaf van dit hoofdstuk.

De eerste twee mechanismen zijn afkomstig van de klassieke of enkelvoudige principaal-agent theorie, namelijk (1) doeldivergentie en (2) informatie-asymmetrie. De drie andere mechanismen komen voort uit de meervoudige principaal-agent theorie, namelijk: (3) het gebrek aan coördinatie tussen principalen, (4) de aanwezigheid van dominante principalen en (5) een zelfstandig handelende agent. Op basis van deze theoretische verkenning kan een nieuw conceptueel kader worden gemaakt.

De vijf onderscheiden mechanismen hebben mogelijk invloed hebben op de causale relatie tussen een veelheid aan principalen en het gebrek aan sturing en controle. De veelheid aan gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de een gemeenschappelijke regeling is de onafhankelijke variabele (X). Deze heeft invloed op de afhankelijke variabelen: de mate van democratische sturing en controle door de principaal op de gemeenschappelijke regelingen (Y). Deze causale relatie wordt mogelijk beïnvloed door de vijf onderscheiden mechanismen. De vijf mechanismen zijn de mediërende variabelen (M). Samenvattend betekent dit dat een veelheid aan gemeenten die tegelijkertijd verantwoordelijk zijn voor sturing en controle van een gemeenschappelijke regeling (X), leidt tot een gebrek aan sturing en controle op een gemeenschappelijke regeling (Y), wat kan worden verklaard door verschillende mechanismen (M).

3 Onderzoeksmethoden

In dit hoofdstuk wordt besproken hoe de empirische **Deelvraag 3** en **Deelvraag 4** worden beantwoord. Daarmee vormt dit hoofdstuk de brug tussen de theorie en de empirie. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de belangrijkste kenmerken vier gemeenschappelijke regelingen die centraal staan in dit onderzoek. Daarnaast wordt in deze eerst paragraaf toegelicht op welke manier het perspectief van raadsleden, ambtenaren en bestuurders is gebruikt voor de beantwoording van de twee deelvragen (3.1). In de tweede paragraaf wordt beschreven hoe de variabelen uit het conceptueel kader zijn geoperationaliseerd (3.2). In de daaropvolgende paragraaf wordt beschreven hoe de data is verzameld door middel van een vragenlijst onder raadsleden en interviews met ambtenaren en bestuurders (3.3). De in laatste paragraaf wordt ingegaan op de kwaliteit van het onderzoek (3.5).

3.1 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek staat het intergemeentelijke samenwerkingsverband regio Rivierenland centraal. Het samenwerkingsverband bestaat uit de gemeente Buren, Culemborg, Maasdriel, Neder-Betuwe, Tiel, West Betuwe, West Maas en Waal, en Zaltbommel. De acht gemeenten werken samen door middel van verschillende gemeenschappelijke regelingen in die regio Rivierenland. Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke constructie op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dit is de meest gebruikte constructie voor intergemeentelijke samenwerking in Nederland (Voorn et al., 2018). De acht gemeenten in de regio Rivierenland zijn voor Nederlandse begrippen relatief kleine gemeenten. Door samen te werken kunnen kleine gemeenten als die in de regio Rivierenland blijven voldoen aan de wettelijke taken van de lokale overheid. Het functioneren van de gemeenschappelijke regelingen is dus van groot belang voor de acht gemeenten.

De onderzochte gemeenschappelijke regelingen

Omdat gemeenschappelijke regelingen een publiekrechtelijke constructie zijn op basis van de Wgr, zijn de formele besluitvormingsprocessen in verschillende gemeenschappelijke regelingen op dezelfde manier vormgegeven. Deze uniformiteit tussen gemeenschappelijke regelingen maakt het goed mogelijk besluitvormingsprocessen in de gemeenschappelijke regelingen te onderzoeken. Twee formele besluitvormingsprocessen zijn te onderscheiden die relevant zijn voor dit onderzoek.

Het eerste besluitvormingsproces zijn de besluiten die worden genomen door het Algemeen Bestuur (AB) van de gemeenschappelijke regeling (art. 12 en 13 Wgr). Het AB is het hoogste besluitvormingsorgaan in de gemeenschappelijke regeling. Deze bestaat meestal uit één wethouder of burgemeester uit elke deelnemende gemeente. Een deel van de AB-leden vormt het Dagelijks Bestuur (DB) van de gemeenschappelijke regeling. Het DB is verantwoordelijk voor de dagelijkse besluitvorming in de gemeenschappelijke regeling.

Een tweede besluitvormingsproces heeft betrekking tot jaarlijkse planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) van de gemeenschappelijke regelingen. In de P&C-cyclus staat zowel de sturende als controlerende rol van de gemeenteraad centraal (art. 34 en 35 Wgr). Dit houdt concreet in

dat de gemeenteraad inzage krijgt in de begroting en jaarstukken van de gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast hebben gemeenteraden de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op de begroting en jaarrekening. In een zienswijze kan de gemeenteraad aangeven hoe deze aankijkt tegen de conceptbegroting en -jaarstukken. Tot slot is het aan de gemeenteraden om de begroting, eventueel met toevoeging van een zienswijze, goed te keuren.

Vier gemeenschappelijke regelingen in de regio Rivierenland staan in dit onderzoek centraal. Dit zijn de Regio Rivierenland (sector: economie en beleidsontwikkeling), de Omgevingsdienst Rivierenland (sector: fysieke leefomgeving), de Avri (sector: afvalverwerking) en Werkzaam (sector: participatiewet en sociale zaken). De vier onderzochte regelingen zijn gekozen op basis van relevantie en representativiteit. Hoewel deze verschillen in omvang en takenpakket, geldt voor alle vier de gemeenschappelijke regelingen dat zij een belangrijk deel van de wettelijke taken van de gemeenten uitvoeren. Deze vier gemeenschappelijke regelingen zijn relevant om te onderzoeken omdat het ontbreken van de democratische legitimiteit bij deze regelingen problematisch is. Daarnaast hebben de vier bestudeerde gemeenschappelijke regelingen betrekking op verschillende sectoren. Dit zijn de sectoren waarin gemeenschappelijke regelingen vaak voorkomen (Voorn et al., 2018, p. 8). Hiermee zijn de gekozen gemeenschappelijke regelingen een afspiegeling voor alle gemeenschappelijke regelingen in Nederland. Hierdoor wordt de generaliseerbaarheid, oftewel de externe validiteit, van het onderzoek vergroot (zie Bryman, 2012, p. 70). Hieronder volgt een korte toelichting op de vier gemeenschappelijke regelingen die centraal staan in dit onderzoek.

(1) Regio Rivierenland

De gemeenschappelijke regeling Regio Rivierenland is een organisatie met specifieke taken zoals geregeld in de Wgr. Deze gemeenschappelijke regeling is eenvoudig te verwarren met de regio Rivierenland als overkoepelende aanduiding voor de acht samenwerkende gemeenten. In de gemeenschappelijke regeling Regio Rivierenland wordt overkoepelend strategisch beleid gemaakt voor de acht gemeenten. De gemeenschappelijke regeling houdt zich met name bezig met beleid op het gebied van economie, wonen, duurzaamheid en onderwijs. Daarnaast doet de gemeenschappelijke regeling de gezamenlijke inkoop voor de acht gemeenten in de vorm van contractgestuurde dienstverlening. De gemeenschappelijke regeling Regio Rivierenland wordt in de rest van dit rapport afgekort als de Regio Rivierenland.

(2) Omgevingsdienst Rivierenland

De Omgevingsdienst Rivierenland is namens de acht gemeenten verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van de fysieke leefomgeving. De gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Rivierenland wordt in de rest van dit rapport afgekort als ODR. De afkorting ODR is voor raadsleden, ambtenaren en bestuurders de meest gebruikte term wanneer wordt verwezen naar de Omgevingsdienst Rivierenland.

(3) Avri

De gemeenschappelijke regeling Avri droeg voorheen de naam Afvalverwijdering Rivierenland, maar heeft nu officieel de naam Avri. De Avri is verantwoordelijk voor het ophalen en verwerken

van afval namens de acht gemeenten. De Avri was tot 2015 onderdeel van de gemeenschappelijke regeling Regio Rivierenland, maar is in 2015 een zelfstandige gemeenschappelijke regeling geworden. De Avri wordt grotendeels bekostigd door middel van de afvalstoffenheffing die direct wordt betaald door de huishoudens in de regio Rivierenland.

(4) Werkzaam Rivierenland

De vierde gemeenschappelijke regeling die in het onderzoek centraal staat, is Werkzaam Rivierenland. Werkzaam Rivierenland is namens de acht gemeenten verantwoordelijk voor onder andere het uitvoeren van de Participatiewet en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Dat houdt concreet in dat Werkzaam Rivierenland mensen begeleidt bij het zoeken van werk, werk biedt en uitkeringen zoals de bijstand, verstrekt. Werkzaam Rivierenland wordt in rest van dit rapport afgekort als Werkzaam.

Meerdere perspectieven van raadsleden, ambtenaren en bestuurders

Deelvraag 3 wordt kwantitatief beantwoord door middel van een vragenlijst onder gemeenteraadsleden, kwalitatief aangevuld door interviews met ambtenaren en bestuurders. Door deze twee perspectieven te combineren kunnen de resultaten met elkaar worden vergeleken. Bij de beantwoording van Deelvraag 3 is de kwantitatieve gegevens op basis van de vragenlijst leidend. De kwalitatieve data zal worden gebruikt om duiding te geven aan de kwantitatieve data. Het combineren van meerdere perspectieven op basis van verschillende methode wordt methodische triangulatie of *mixed method* genoemd (De Boer, 2006). Door middel van triangulatie wordt de vraag vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Dit verhoogt de geldigheid van de onderzoekresultaten en daarmee de kwaliteit van het onderzoek (Verhoeven, 2018, pp. 27–28).

Deelvraag 4 wordt beantwoord door middel van de interviews met ambtenaren en bestuurders. Een kwalitatieve methode als interviewen leent zich het beste om er achter te komen welke mechanismen een verklaring geven voor de mate van democratische sturing en controle. Kwalitatieve data doet recht aan de complexiteit van de besluitvormingsprocessen in gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast zorgt kwalitatieve data ervoor dat niet alleen kan worden vastgesteld van welke mechanismen wel of niet sprake is, maar ook hoe de mechanismen werken en zich tot elkaar verhouden. Interviews zorgen namelijk voor voldoende flexibiliteit om te kunnen doorvragen (Bryman, 2012, pp. 471, 487).

De keuze om ambtenaren en bestuurders te interviewen als aanvulling op de vragenlijst onder raadsleden voor de beantwoording van **Deelvraag 3** en alleen het perspectief van ambtenaren en bestuurders te gebruiken voor de beantwoording van **Deelvraag 4** behoeft verdere uitleg. In dit onderzoek wordt de mate van sturing en controle op besluitvormingsprocessen in de gemeenschappelijke regelingen onderzocht. In het begin van deze paragraaf zijn twee formele besluitvormingsprocessen onderscheiden. In de praktijk zijn het de ambtenaren die de besluitvormingsprocessen voorbereiden en ondersteunen. Daarnaast is de ambtenaar steeds vaker verantwoordelijk voor het verbinden van partijen die met elkaar moeten samenwerken (Steen et al., 2015, p. 80). Omdat ambtenaren bij elke stap in de besluitvormingsprocessen betrokken zijn, is de verwachting dat het perspectief van ambtenaren het beste inzicht geeft in

de mechanismen die een verklaring geven voor het gebrek aan sturing en controle. Bestuurders zijn geïnterviewd omdat zij namens de gemeente in het algemeen bestuur zitten van de gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast is de verwachting dat bestuurders vanwege hun positie ten opzichte van de raad een goed beeld hebben van de rol van de gemeenteraad bij besluitvormingsprocessen rondom de gemeenschappelijke regelingen.

3.2 Operationalisatie

Om **Deelvraag 3** te kunnen beantwoorden moet de mate van democratische sturing en controle door de gemeenteraad worden geoperationaliseerd. In het theoretisch kader is democratische sturing en controle door de gemeenteraad gedefinieerd als de mogelijkheid van de gemeenteraad om invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces in gemeenschappelijke regelingen en de mogelijkheid om de gemeenschappelijke regeling te controleren (zie paragraaf 2.1). De *mate van sturing en controle (Y)* is gemeten aan de hand van zes indicatoren. Hierin kan onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de mate van invloed (Y1) en anderzijds de mate van controle (Y3).⁴ Daarnaast wordt gemeten wat de *tevredenheid is over de mate van invloed (Y2) en controle (Y4)*. De vijfde indicator is de *ervaren effectiviteit van de zienswijzeprocedure op de jaarrekening en de begroting van de gemeenschappelijke regelingen (Y5)*. De reden om de effectiviteit van de zienswijzeprocedure op te nemen als indicator is dat deze procedure het formele sturings- en controlemechanisme is van de gemeenteraad. De zesde indicator is de *tevredenheid over de gemeenschappelijke regelingen (Y6)*. Tevredenheid over overheidshandelen kan worden gezien als een indicator voor democratische legitimiteit (ROB, 2015b, p. 32). De operationalisatie van de mate van sturing en controle is hieronder schematisch weergegeven in Tabel 2.

Tabel 2 Operationalisatieschema voor de mate van sturing en controle

Onafhankelijke variabele	Indicatoren
(Y) Mate van sturing en controle	(Y1) Mate van ervaren invloed (Y2) Tevredenheid over de mate van invloed (Y3) Mate van ervaren controle (Y4) Tevredenheid over de mate van controle (Y5) Ervaren effectiviteit van de zienswijzeprocedures (Y6) Tevredenheid van de gemeenteraad

Met een kwantitatieve aanpak in een digitale vragenlijst was het mogelijk het perspectief van een grote groep raadsleden in de regio Rivierland in kaart te brengen (Bryman, 2012, p. 276). De zes indicatoren zijn verwerkt in zes vragen in de vragenlijst. De zes indicatoren zijn vervolgens gemeten met behulp van een vijf-puntschaal. De vragenlijst is als **Bijlage 2** toegevoegd bij dit rapport. Als aanvulling op de kwalitatieve aanpak om de mate van sturing en controle in kaart te brengen, is de kwalitatieve data uit de interviews met ambtenaren en bestuurders gebruikt.

⁴ In de vragenlijst voor raadsleden is er voor gekozen om te spreken van ‘invloed’ in plaats van ‘sturing’. Op basis van feedback op de concept-vragenlijst (zie paragraaf 3.3) is besloten dat de term ‘invloed’ beter past bij de belevingswereld van gemeenteraadsleden dan de term ‘sturing’.

Voor de interviews zijn de zes indicatoren niet afzonderlijk gemeten, maar is met één open vraag de mate van sturing en controle in kaart gebracht. De vraag die tijdens de interviews is gesteld, is: *Vaak wordt gesteld dat gemeenten en specifiek gemeenteraden weinig grip hebben op de gemeenschappelijke regeling(en). Hoe denkt u daar over?* De mate van sturing en controle is dus zowel op een kwantitatieve manier geoperationaliseerd met behulp van zes indicatoren als op een kwalitatieve manier geoperationaliseerd door middel van één open vraag.

Voor de beantwoording van **Deelvraag 4** moeten de vijf mechanismen zoals onderscheiden in het conceptueel model worden geoperationaliseerd. De verklarende mechanismen worden gemeten in interviews met ambtenaren en bestuurders. Daarom zijn de verklarende mechanismen zodanig geoperationaliseerd dat deze de door middel van open vragen tijdens de interviews konden worden gemeten. De operationalisatie van de vijf verklarende mechanismen is hieronder weergegeven in Tabel 3.

Tabel 3 Operationalisatieschema voor de verklarende mechanismen

Mediërende variabelen	Indicatoren
<i>(M)</i> Mechanismen	
(1) Doeldivergentie	<i>(M1)</i> Duidelijkheid van doelen en opdrachten richting de GR
(2) Informatie-asymmetrie	<i>(M2)</i> Tevredenheid over informatievoorziening vanuit de GR
(3) Gebrek aan coördinatie	<i>(M3)</i> Mate van coördinatie tussen gemeenten over de GR
(4) Dominante principalen	<i>(M4)</i> Gemeenten met meer of minder invloed op de GR
(5) Zelfstandigheid agent	<i>(M5)</i> Mate waarin de GR zelfstandig handelt

De vijf indicatoren zijn door middel van interviews gemeten vanuit het perspectief van ambtenaren en bestuurders. Aan elk van vijf topics is één open vraag gekoppeld. De topics en bijbehorende vragen zijn weergegeven in Bijlage 3. Antwoord op deze vraag gaf vaak voldoende aanleiding om te kunnen doorvragen. De meest gestelde vervolgvragen waren: *waardoor komt dat en op welke manier heeft dat invloed op de mate van sturing en controle?* In de vraagstelling is zoveel mogelijk rekening gehouden met de praktijk van intergemeentelijke samenwerking.

3.3 Dataverzameling

Kwantitatieve data is verzameld door middel van een vragenlijst onder raadsleden en kwalitatieve data door middel van interviews met ambtenaren en bestuurders.

Vragenlijst raadsleden

Het perspectief van raadsleden in kaart gebracht door middel van een digitale vragenlijst. Voor dit onderzoek is een nieuwe vragenlijst ontwikkeld. De vragenlijst uit 2017 van Raadslid.Nu onder over intergemeentelijke samenwerking onder 1.411 raadsleden heeft gefungeerd als inspiratie voor de nieuw te maken vragenlijst. Doel van de vragenlijst was om de zes indicatoren voor de mate van sturing en controle te meten. Elke indicator is gemeten aan de hand van één vraag op basis van een 5-puntsschaal. Een 5-punts Likertschaal heeft verschillende voordelen (Bryman, 2012, pp. 280–282). Hieronder wordt toegelicht hoe deze voordelen de kwaliteit van de vragenlijst waarborgen.

Een Likertschaal is herkenbaar voor de meeste mensen waardoor raadsleden niet teveel tijd kwijt waren met de vragenlijst. Een eenvoudige en korte vragenlijst was een belangrijk criterium omdat raadsleden vaak weinig tijd hebben en nemen voor het invullen van vragenlijsten. Daarnaast is het mogelijk om met een Likertschaal resultaten van de zes indicatoren met elkaar te vergelijken.

De concept-vragenlijst voor raadsleden is vooraf besproken met ambtenaren die betrokken zijn bij intergemeentelijke samenwerking, een externe beleidsadviseur en een raadslid van buiten de regio. Op basis van de feedback is de vragenlijst voor raadsleden en de interviewgids aangepast en zijn de *ervaren effectiviteit van de zienswijzeprocedure (Y5)* en *de tevredenheid over de gemeenschappelijke regeling (Y6)* aan de vragenlijst toegevoegd. De definitieve vragenlijst bestond uit 26 vragen, waarvan 22 gesloten vragen waren en 4 open vragen. Uiteindelijk zijn de resultaten van 9 van 26 vragen uit de vragenlijst gebruikt voor dit onderzoek.

Alle gemeenteraadsleden in de regio Rivierenland zijn op 19 april 2021 persoonlijk via e-mail benaderd om deel te nemen aan de vragenlijst. Van de in totaal 176 raadsleden in regio Rivierenland is naar 174 een uitnodiging gestuurd per mail. Van twee raadsleden is geen e-mailadres gevonden. Op 18 mei 2021 is een herinnering gestuurd naar de raadsleden die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld. Daarnaast is in de week van 18 mei is een mail gestuurd naar alle griffiers van de acht gemeenten met de vraag of zij de gemeenteraadsleden in hun gemeente wilden attenderen op de vragenlijst. De vragenlijst kon worden ingevuld tot 25 mei 2021. Van de 174 benaderde raadsleden zijn er 50 begonnen aan de vragenlijst. Uiteindelijk hebben 44 raadsleden de vragenlijst voltooid. De vragenlijst is aangemerkt als voltooid als deze voor 85% of meer is ingevuld. 42 vragenlijsten waren voor 100% ingevuld. Een steekproef van 44 ingevulde vragenlijsten betekent dat ongeveer één vierde van alle raadsleden uit de regio Rivierenland de vragenlijst heeft ingevuld. De 44 raadsleden die de vragenlijst hebben ingevuld, zijn redelijk evenredig verdeeld over de acht gemeenten in de regio Rivierenland. Gemiddeld zijn per gemeente 5,5 vragenlijsten ingevuld. Uit de gemeenten West Maas en Waal en Neder-Betuwe hebben de minste raadsleden de vragenlijst ingevuld, namelijk 3 raadsleden per gemeente. De meeste vragenlijsten zijn ingevuld door raadsleden uit West-Betuwe, namelijk 20. In Tabel 4 hieronder is weergegeven welke gemeenschappelijke regelingen de raadsleden hebben gekozen om de vragenlijst over in te vullen.

Tabel 4 Gekozen GR door raadsleden in vragenlijst

Gemeenschappelijke regeling	Aantal	Percentage
Regio Rivierenland	10	23%
Omgevingsdienst Rivierenland	8	18%
Avri	17	39%
Werkzaak Rivierenland	9	20%
Totaal	44	100%

Interviews ambtenaren en bestuurders

De tweede methode waarop data is verzameld, is door middel van interviews. Voor dit onderzoek zijn tien ambtenaren en vier bestuurders geïnterviewd. De ambtenaren en bestuurders zijn geselecteerd op basis van twee criteria. Van elke gemeenten is tenminste één ambtenaar en één bestuurder benaderd voor een interview. Daarnaast moesten de ambtenaren en bestuurders die werden benaderd direct betrokken zijn bij de besluitvormingsprocessen in de gemeenschappelijke regeling. Dat wil zeggen dat zij betrokken zijn bij zowel de besluitvorming rondom de AB-vergadering als de zienswijzeprocedure op de begroting en jaarstukken van de gemeenschappelijke regelingen. Alle tien de benaderde ambtenaren hebben positief gereageerd op het interviewverzoek. Van de acht benaderde bestuurders zijn vier bestuurders ingegaan op het interviewverzoek. Uiteindelijk hebben dus veertien interviews plaatsgevonden. De interviews hebben plaatsgevonden van april tot en met juni 2021.

De tien geïnterviewde ambtenaren vertegenwoordigen acht verschillende gemeenten in de regio Rivierenland. Van zeven gemeenten is één ambtenaar geïnterviewd en van één gemeente zijn drie ambtenaren geïnterviewd. De vier bestuurders zijn afkomstig van vier verschillende gemeenten. Twee van de bestuurders zijn wethouder en de andere twee bestuurders zijn burgemeester. Namen en gemeenten van geïnterviewde ambtenaren en bestuurders zijn geanonimiseerd. Voorafgaand aan alle interviews is toestemming gevraagd voor het opnemen van de interviews en het gebruik van de interviews voor dit onderzoek.

Het doel was om alle vijf de mechanismen aan bod te laten komen tijdens de interviews. De interviews kunnen worden getypeerd als semigestructureerde interviews. Hiermee was het mogelijk om enerzijds alle topics aan bod te laten komen en anderzijds voldoende flexibiliteit te behouden om door te kunnen vragen (Bryman, 2012, p. 471). Daarnaast zorgde deze flexibiliteit ervoor dat rekening kon worden gehouden met de verschillende specifieke functies die de geïnterviewden hadden. De concept-interviewgids voor de interviews met ambtenaren en bestuurders is getest door middel van een proefinterview met twee ambtenaren. Aanvankelijk was het idee om topics in een vaste volgorde aan bod te laten komen, op basis van het proefinterview is echter besloten deze vaste volgorde voor het natuurlijke verloop van interviews los te laten. De topics werden behandeld in de volgorde die voor dat gesprek het meest passend was.

3.4 Data-analyse

Voor de analyse van de kwantitatieve data uit de vragenlijsten en de kwalitatieve data uit de interviews is gebruikt gemaakt van een proces dat triangulatie wordt genoemd (Bryman, 2012, pp. 635–636). Triangulatie houdt in dat meerdere methoden en bronnen worden gebruikt om antwoord op de onderzoeksvragen (p. 392). In het geval van dit onderzoek worden twee perspectieven verzameld door middel van twee verschillende methoden met elkaar gecombineerd om zo een completer beeld van de werkelijkheid te krijgen. Eerst zijn de twee methoden van dataverzameling apart verwerkt.

Coderen van interviews

Alle gehouden interviews zijn opgenomen, getranscribeerd en vervolgens gecodeerd met behulp van het computerprogramma NVivo. Coderen zorgt ervoor dat de verzamelde kwalitatieve data wordt georganiseerd en heeft als doel dat de data kan worden geïnterpreteerd (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Vooraf is een codeerschema gemaakt gebaseerd op de afhankelijke variabele (Y) en de vijf mediërende variabelen (M). In totaal zijn er dus zes thema's. In de eerste stap zijn de antwoorden in de interviews gecodeerd op basis van de zes vooraf opgestelde thema's. Na de eerste stap die ook wel thematisch coderen wordt genoemd, zijn de fragmenten binnen elk thema opgesplitst in verschillende onderwerpen. Deze fase wordt ook wel axiaal coderen genoemd (van Thiel, 2010, p. 165). Het codeerschema is bijgevoegd als Bijlage 1: Codeerschema In de laatste stap zijn de data geïnterpreteerd door te kijken naar overeenkomsten en verschillen tussen fragmenten binnen een onderwerp. Door middel van de wetenschappelijke inzichten over de meervoudig principaal-agent theorie is tot slot duiding gegeven aan de bevindingen.

Verwerken van ingevulde vragenlijsten

Het doel van de vragenlijst is om antwoord te geven op Deelvraag 3 over de *mate van sturing en controle*. Voor een antwoord op deze vraag past een beschrijvende weergave van de resultaten van de ingevulde vragenlijsten. Met een steekproef van 44 raadsleden is een kwart van alle raadsleden in de regio bereikt. Hiermee is de steekproef een goede afspiegeling van de populatie. Een vragenlijst bood de mogelijkheid om de vier gemeenschappelijke regelingen met elkaar te vergelijken. Hiervoor is aan raadsleden gevraagd of zij de vragenlijst over één van de vier gemeenschappelijke regelingen wilde invullen (zie [Vraag 2](#)). Hoewel het doel van dit onderzoek niet is om verschillende soorten gemeenschappelijke regelingen met elkaar te vergelijken, is hier wel voor gekozen om de externe validiteit van het onderzoek te vergroten (zie Bryman, 2012, pp. 47–48). Omdat de vier gemeenschappelijke regelingen verschillen in omvang en takenpakket, kan vastgesteld of dit wel of geen invloed heeft op de veronderstelde causale relatie tussen een veelheid aan gemeenten en de mate van sturing en controle. De resultaten van de vragenlijst zijn geanalyseerd met behulp van frequentietabellen. Om de vier gemeenschappelijke regelingen met elkaar te kunnen vergelijken is gebruik gemaakt van gemiddelden en standaarddeviaties.

Combineren van twee perspectieven

De bevindingen uit de vragenlijst onderraadsleden geven antwoord op de Deelvraag 3 van dit onderzoek. Om de kwantitatieve data van de vragenlijst te kunnen duiden wordt deze aangevuld met de kwalitatieve data uit de interviews met ambtenaren en bestuurders.

3.5 Kwaliteit van onderzoek

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden om data te verzamelen. Dit wordt ook wel de *multi-method* genoemd (zie Bryman, 2012, p. 383). Eerdere onderzoeken waarin de meervoudig principaal-agent theorie werd toegepast, waren veelal kwantitatieve studies waarin met name gebruik is gemaakt van vragenlijsten (e.g. De Greef et al., 2010; Van Thiel & Smullen, 2021). De combinatie van een kwantitatieve en kwalitatieve

methode maakt dit onderzoek bijdraagt aan de wetenschappelijke literatuur over de meervoudig principaal-agent theorie. Daarnaast was het door deze twee methoden mogelijk om zowel het perspectief van raadsleden als dat van ambtenaren en bestuurders in kaart te brengen en te vergelijken. Door meerdere perspectieven te verzamelen wordt de validiteit van de bevindingen vergroot (Bryman, 2012, Hoofdstuk 27).

De gemeente Maasdriel gaf de mogelijkheid voor een onderzoekstage. Hierdoor was het mogelijk om als toeschouwer bij diverse ambtelijke en bestuurlijke overleggen aanwezig te zijn. Door het bijwonen van diverse bijeenkomsten die normaal gesproken niet openbaar toegankelijk zijn, was het mogelijk om in korte tijd vertrouwd te raken met de structuur en werking van gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast was het door de contacten bij de gemeente Maasdriel mogelijk om in korte tijd interviewafspraken te maken met relevante ambtenaren en bestuurders. Tot slot voorzag de gemeente Maasdriel in aanvullende informatie om de bevindingen uit de interviews en de vragenlijst in de juiste context te plaatsen.

Voorafgaand aan de onderzoekstage is afgesproken dat dat het onderzoek onafhankelijk wordt uitgevoerd. Concreet betekent dit dat alle gemaakte keuzes onafhankelijk zijn gemaakt op basis van de van de academische richtlijnen zoals opgesteld door de Utrechtse School voor Bestuur en Organisationswetenschap (USBO). Zoals eerder besproken in dit hoofdstuk zijn alle interviews en vragenlijsten anoniem afgenomen. De bevindingen uit de interviews en vragenlijsten worden enkel geaggregeerd gepresenteerd, zodat die niet te herleiden is naar een individu. Daarnaast zijn de opnamen en transcripties van de interviews alleen toegankelijk voor de onderzoeker en diens begeleider van de Universiteit Utrecht. Ditzelfde geldt voor de ruwe data van de ingevulde vragenlijsten. Voorafgaand aan de interviews en de vragenlijst is expliciet toestemming voor het gebruik van de data voor dit onderzoek.

4 Democratische sturing en controle

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag in welke mate gemeenteraden in de regio Rivierenland een gebrek aan democratische sturing en controle ervaren op de besluitvormingsprocessen in de gemeenschappelijke regelingen. Hiermee wordt antwoord gegeven op [Deelvraag 3](#). De mate van democratische sturing en controle is geoperationaliseerd met zes indicatoren. Deze indicatoren zijn gemeten met een vragenlijst onder raadsleden. De belangrijkste bevindingen uit de vragenlijst worden in dit hoofdstuk in vier paragrafen besproken. Voor de duiding van de bevindingen uit de vragenlijst aan raadsleden wordt gebruik gemaakt van interviews met ambtenaren en bestuurders. De eerste paragraaf gaat over de mate van sturing en controle door de gemeenteraad in het algemeen ([4.1](#)). De tweede paragraaf gaat over het verschil tussen enerzijds de mate van sturing en anderzijds de mate van controle ([4.2](#)). In de derde paragraaf wordt ingegaan op de effectiviteit van de zienswijzeprocedure op de begroting en op jaarrekening van de gemeenschappelijke regelingen ([4.3](#)). Vervolgens wordt gekeken naar verschillen tussen de vier onderzochte gemeenschappelijke regelingen ([4.4](#)). In de laatste concluderende paragraaf worden de bevindingen van dit hoofdstuk samengevat ([4.5](#)).

4.1 Mate van sturing en controle

In de vragenlijst is aan de gemeenteraadsleden gevraagd hoeveel invloed de gemeenteraad heeft op de besluitvorming in de gemeenschappelijke regeling (Y1). Van de raadsleden vindt 70% dat de gemeenteraad weinig (43%) of zeer weinig (27%) invloed heeft op de besluitvorming in de gemeenschappelijke regeling (zie [Vraag 5](#)). Aan raadsleden is ook gevraagd of zij de mate van invloed op de gemeenschappelijke regelingen voldoende vinden (Y2). Ongeveer hetzelfde percentage raadsleden dat aangeeft weinig invloed te hebben, namelijk 70%, geeft aan dat zij ontevreden zijn over de mate van (zie [Vraag 6](#)). Op basis van deze twee vragen kan worden geconcludeerd dat een groot deel van raadsleden aangeeft weinig invloed te hebben en dat zij deze mate van invloed onvoldoende vinden.

Daarnaast is aan gemeenteraadsleden gevraagd in welke mate de gemeenteraad in staat is de gemeenschappelijke regeling te controleren (Y3). Ongeveer 34% van de raadsleden geeft aan dat de gemeenteraad slecht (14%) tot zeer slecht (2%) in staat is om de gemeenteschappelijke regeling te controleren (zie [Vraag 7](#)). Daartegenover staat dat 30% van de raadsleden vindt dat de gemeenteraad goed (25%) tot zeer goed (5%) kan controleren. De grootste groep van raadsleden (36%) geeft aan de gemeenschappelijke regeling noch slecht noch goed te kunnen controleren. Kortom, raadsleden denken verschillend over de mate waarin zij in staat zijn om de gemeenschappelijke regeling te controleren. Net zoals bij de vraag over de mate van invloed is er ook over de mate van controle aan raadsleden gevraagd of zij mate van controle voldoende vinden (Y4). Ook nu blijkt bijna het hetzelfde percentage raadsleden dat aangeeft slecht in staat te zijn om de gemeenschappelijke regeling te controleren te vindt dat de gemeenteraad onvoldoende in staat is om de gemeenschappelijke regeling te controleren (zie [Vraag 8](#)).

De bevindingen uit de interviews met ambtenaren en bestuurders komen overeen met de bevindingen uit de vragenlijst. In de interviews is gevraagd hoe de geïnterviewden denken over de stelling dat gemeenten en specifiek gemeenteraden weinig grip hebben op

gemeenschappelijke regelingen (zie Bijlage 3: Interviewgids). Zonder uitzonderingen gaven alle geïnterviewde ambtenaren en bestuurders aan zich te herkennen in het vraagstuk dat de gemeenteraad weinig grip ervaart op de gemeenschappelijke regelingen. Ambtenaar 6 herkent de klacht van de gemeenteraad dat er te weinig grip is op de gemeenschappelijke regelingen. Wat opvalt in de antwoorden van ambtenaren en bestuurders is dat zij woorden gebruiken als 'ervaren', 'voelen' en 'sentiment'. Ambtenaren maken hiermee een onderscheid tussen de daadwerkelijke mate invloed en de ervaren mate van invloed. Zo geeft Ambtenaar 6 expliciet aan dat het bij raadsleden vooral gaat om een gevoel dat ze weinig grip hebben. Ambtenaar 7 maakt dit onderscheid concreet. Volgens deze ambtenaar hebben gemeenteraden in formele zin voldoende middelen om te kunnen sturen en controleren, maar bestaat er desondanks het gevoel bij raadsleden dat zij weinig grip hebben. Echter maakt het volgens Ambtenaar 6 niet uit of de gemeenteraad daadwerkelijk weinig grip heeft, want als raadsleden het gevoel hebben dat ze weinig grip hebben, dan is er sprake van een probleem.

Gemeenteraden in de regio Rivierenland ervaren weinig invloed te hebben op de besluitvorming in de gemeenschappelijke regelingen. Hierdoor kan worden gesteld dat de kaderstellende rol van de gemeenteraad onder druk staat. Dit is problematisch omdat kaderstellende rol een belangrijk waarborg is voor democratische besluitvorming (ROB, 2015a). Door de afwezigheid hiervan is sprake van een democratisch gebrek. Om die reden is het goed te verklaren dat raadsleden, ambtenaren en bestuurders vinden dat de gemeenteraad in het kader van democratische legitimiteit meer grip zouden moeten krijgen. Deze conclusie is in overeenstemming met de landelijke vragenlijst onder raadsleden (Raadslid.Nu, 2017, p. 13) waarin 57% van de raadsleden aangaf dat zij het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen zien als een bedreiging voor de lokale democratie.

4.2 Het verschil tussen het sturings- en controlevraagstuk

Op basis van de vragenlijst kan worden vastgesteld dat de mate waarin raadsleden in staat zijn om te sturen een groter probleem is dan de mate waarin de raadsleden de gemeenschappelijke regelingen kunnen controleren. 70% van de raadsleden geeft aan weinig invloed te hebben (zie [Vraag 5](#)). Daartegenover stelt 34% van de raadsleden de gemeenschappelijke regeling slecht te kunnen controleren (zie [Vraag 7](#)). Daarnaast blijkt uit voorgaande paragraaf dat 70% van de raadsleden vindt dat de mate van invloed onvoldoende is (zie [Vraag 6](#)). Daartegenover vindt 32% van de raadsleden dat de mate van controle onvoldoende is (zie [Vraag 8](#)).

Tijdens de interviews met ambtenaren en bestuurders werd het verschil tussen invloed en sturing enerzijds en de mate van controle anderzijds genoemd. De bevindingen uit de interviews sluiten daarmee aan bij de bevindingen uit de vragenlijst. Sommige geïnterviewde ambtenaren of bestuurders maakten expliciet onderscheid tussen sturing en controle. Een voorbeeld hiervan is Ambtenaar 7 die opmerkte dat 'grip' een breed begrip is. Ambtenaar 1 geeft in dit verband aan dat sturing en controle te vaak met elkaar worden vermengd:

“Is er een duidelijk onderscheid te maken tussen sturing en controle?”

“Dat wordt in mijn optiek te vaak vermengd. Terwijl je volgens mij veel fundamenteeler zou moeten kijken naar: willen we nu controleren of willen we nu sturen. En waar in het proces moet je dan sturen.”

– Ambtenaar 1

Een groot deel van ambtenaren en bestuurders gaf aan dat het sturingsvraagstuk een groter probleem is dan het controlevraagstuk. Ambtenaar 3 legt uit waarom sturen in de praktijk zoveel lastiger is dan controleren. Ambtenaar 3 legt uit dat je als raadslid de wethouder die namens jouw gemeente in het AB van de gemeenschappelijke regeling zit, ter verantwoording kan roepen als je wil controleren. Om te kunnen sturen moet je volgens Ambtenaar 3 samenwerken met raadsleden van andere gemeenten:

“Controle is veel makkelijker dan sturing. Controle is niet zo moeilijk hè. Als je vindt dat een GR aan het klieren is, dan dien je daar een motie over in of je roept een bestuurder ter verantwoording. Desnoods kun je de voorzitter van de GR ter verantwoording roepen als het echt de spuigaten uitloopt. (...) Sturing is veel moeilijker, omdat je moet sturen met mensen die je niet zo goed kent, namelijk je collega-raadsleden uit de regio.”

– Ambtenaar 3

Uit de vragenlijst blijkt dat raadsleden vinden dat zij redelijk in staat zijn om de gemeenschappelijke regeling te controleren. Volgens Ambtenaar 5 is voor de het ervaren van grip, de mate van controle niet zo belangrijk. De mate waarin je kan sturen is volgens Ambtenaar 5 veel belangrijker voor de ervaren mate van grip. Om grip te kunnen ervaren is volgens Ambtenaar 5 nodig dat beleid zo wordt uitgevoerd zoals men het voor ogen had. Als het beleid eenmaal is uitgevoerd, kan men nog wel controleren, maar dat betekent niet dat grip wordt ervaren volgens Ambtenaar 5.

“Heeft men ook voldoende grip erop dat het ook zo wordt uitgevoerd zoals men het voor ogen heeft. Dat wordt ook niet altijd gevoeld. Dat het vaak achteraf is. Dat het al een voldongen feit is en dat daarmee dus onvoldoende grip is op een gemeenschappelijke regeling.”

– Ambtenaar 5

Ook de bestuurders geven aan dat vooral de mate van sturing op het beleid van de gemeenschappelijke regeling door de gemeenteraad van belang is als het gaat om het hebben van grip. Zo herkent Bestuurder 4 de wens van de gemeenteraden om meer aan de voorkant te komen. Ambtenaren, maar met name bestuurders, spreken vaak over ‘het aan de voorkant komen’ als verwijzing naar het hebben van invloed of de mogelijkheid om te kunnen sturen. Wanneer zij tijdens de interviews spraken over ‘de achterkant’, dan verwezen ze naar het controleren van de gemeenschappelijke regeling. In dit rapport is geprobeerd jargon te vermijden en waar toch jargon wordt gebruikt in de citaten hier een toelichting bij te geven. Het volgende citaat van Bestuurder 4 is een goed voorbeeld waarin jargon wordt gebruikt met betrekking tot sturing en controle:

“Ze [gemeenteraden] willen meer aan de voorkant komen. (...) Dan doe je ertoe aan de voorkant, achteraf heb je niks in te brengen joh. Dat is tekenen bij het kruisje, meer kun je ook niet doen.”

– Bestuurder 4

Op basis van de bevindingen van de vragenlijst in combinatie met bevindingen van de interviews kan worden geconcludeerd dat het sturingsvraagstuk een groter probleem is dan het controlevraagstuk. Daarnaast is de wens om meer invloed te hebben groter dan de wens om beter te kunnen controleren. Uit de vragenlijst komt naar voren dat invloed of sturen lastiger is dan controleren. Met behulp van de interviews is ook duidelijk gemaakt waarom sturen in de praktijk lastiger is dan controleren. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de mechanismen een verklaring geven voor het gebrek aan invloed. Het verschil tussen de mate van sturing en de mate van controle is een belangrijke conclusie.

4.3 Effectiviteit van zienswijzeprocedure in de P&C-cyclus

Een belangrijk wettelijk geregeld sturings- en controle-instrument voor de gemeenteraad is de zienswijzeprocedure op de begroting en jaarstukken van de gemeenschappelijke regelingen. Dit houdt in dat de begroting en jaarrekening van de gemeenschappelijke regelingen in het voorjaar aan de gemeenteraden wordt voorgelegd als onderdeel van de P&C-cyclus. De gemeenteraden hebben dan de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op deze twee stukken en kunnen vervolgens de begroting en jaarrekening goed- of afkeuren. Omdat dit een formeel besluitvormingsproces is in de gemeenschappelijke regelingen, is het één van de indicatoren voor de mate van democratische sturing en controle de ervaren effectiviteit van de zienswijzeprocedure (Y5).

In de vragenlijst is aan raadsleden gevraagd of zij de zienswijzeprocedure op de begroting en jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling een effectieve manier vinden voor de gemeenteraad om te sturen en controleren. De resultaten op deze vraag laten zien dat raadsleden hierover verschillend denken (zie [Vraag 9](#)). Van de raadsleden vindt 31% de zienswijzeprocedure geen effectieve manier om te sturen en controleren, 16% is neutraal en 54% vindt de procedure wel effectief. Raadsleden zijn dus gematigd positief over de effectiviteit van de zienswijzeprocedure op de begroting en jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling als middel om te sturen en controleren.

Hoewel de zienswijzeprocedure door de meeste raadsleden wordt gezien als een effectief middel om te sturen en controleren, stelt een deel van de geïnterviewde ambtenaren en bestuurders opvallend genoeg dat de P&C-cyclus in de praktijk een zeer beperkt middel is om als gemeenteraad invloed uit te oefenen of te controleren (Ambtenaar 2, 3, 4 en 6 en Bestuurder 1, 2 en 4). De meeste geïnterviewde ambtenaren en bestuurders geven aan dat de zienswijzeprocedure geen effectief middel is omdat het moment waarop gemeenteraden de zienswijze indienen en de begroting goedkeuren te laat is om nog te kunnen bijsturen. Het volgende citaat van Ambtenaar 2 is illustratief voor dit argument:

“Als je in de P&C-cyclus zit, dan heb je bijna niet meer de kans om nog bij te sturen.”
– Ambtenaar 2

Volgens Ambtenaar 3 zou de P&C-cyclus een belangrijk middel moeten zijn voor de gemeenteraad om invloed te kunnen uitoefenen en te controleren. Volgens de ambtenaar is de zienswijzeprocedure het moment waarop raadsleden invloed zouden moeten hebben. Precies deze veronderstelling van Ambtenaar 3 is de reden waarom ervoor is gekozen om de effectiviteit

van de zienswijze procedure te gebruiken als indicator voor de mate van democratische sturing en controle. Derhalve is het een opvallende bevinding dat verschillende ambtenaren aangeven dat de zienswijze procedure in de praktijk niet zo'n effectief middel is als het zou moeten zijn. In het volgende citaat legt Ambtenaar 3 uit waarom de P&C-cyclus geen effectief middel is:

“Die [de P&C-cyclus] is vaak ook gewoon heel technisch. Als raadslid is de P&C-cyclus ook helemaal niet zo boeiend. Natuurlijk deze is hartstikke belangrijk, maar je kan zo'n hele begroting doorspitten en dan weet je nog niet precies wat er nou eigenlijk toe doet. Dat vind ik altijd wel het lastige. De plek waar raadsleden invloed zouden moeten hebben, namelijk bij een begroting van de gemeenschappelijke regeling. Het is maar de vraag of ze daar de informatie krijgen die voor het uitoefenen van hun taak echt behulpzaam is.”

– Ambtenaar 3

Bestuurder 1 voegt hier nog aan toe dat de begroting en de jaarrekening niet de informatie bevatten die je als gemeenteraad nodig hebt om goed te kunnen controleren en op basis daarvan te sturen. Dit komt overeen met het citaat van Ambtenaar 3 hierboven dat de begroting heel technisch is waardoor het de vraag is of deze wel de informatie bevatten die je als raadslid nodig hebt om te kunnen sturen en controleren. Dit is volgens Bestuurder 1 vooral het geval bij slecht georganiseerde gemeenschappelijke regelingen:

“Het probleem is dat ze zien bij slecht georganiseerde GR'en alleen de P&C-cyclus-stukken en nooit de inhoud. En in de P&C-cyclus wordt niet zoveel over de inhoud verteld.”

– Bestuurder 1

Naast de geïnterviewde ambtenaren zijn drie van de vier geïnterviewde bestuurders uitgesproken kritisch op de effectiviteit van de zienswijzeprocedure. In de meeste interviews waren bestuurders wat voorzichtiger in de formulering van antwoorden dan ambtenaren. De stelligheid van bestuurders over ineffectiviteit van de zienswijzeprocedure is daarom een interessante bevinding. Een goed voorbeeld waarin een bestuurder zich geprononceerd uitsprekt over de P&C-cyclus is het volgende citaat van Bestuurder 4:

“Nu is met alle respect de pap al lang gestort. Dus de begroting en jaarrekening zijn al vastgesteld en dan gaan deze voor de zienswijze naar de raad. Met alle respect, maar de zienswijze zegt helemaal niks. Kun je keer een oproepje doen om bijvoorbeeld minder in je reserve te hebben. Maar als je de enige bent, dan is het ook een beetje roepen in de woestijn. (...) Ja die zienswijze op die begroting in de jaarrekening, wat kun je dan doen? Helemaal niets. Ik vind dat niet zo handig.”

– Bestuurder 4

Naast Bestuurder 4 geven ook Bestuurder 1 en 2 aan dat het lastig is om door middel van de zienswijzeprocedure de begroting en jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling te veranderen. De reden hiervoor is volgens de bestuurder en ambtenaren dat de begroting en jaarrekening eigenlijk al vast liggen voorafgaand aan de hele procedure waarin deze naar de gemeenteraden gaan. Bestuurder 4 geeft aan dat hoewel de begroting en jaarrekening in formele zin nog niet zijn vastgesteld, dit in de praktijk eigenlijk wel zo is omdat het lastig is om nog wat te wijzigen. Ook Ambtenaar 6 merkte op tijdens het interview dat er in de praktijk

eigenlijk heel weinig wordt gedaan met de zienswijzen die gemeenten indienen. De reden waarom het wijzigen van de begroting en jaarrekening in de praktijk zo lastig is, blijkt uit een ander Nederlandse gezegde dat Bestuurder 4 gebruikt, namelijk: 'dan is het ook een beetje roepen in de woestijn' wat komt van 'roepende in de woestijn' (Joh. 1:23, HSV). Met dit gezegde wijst Bestuurder 4 op het feit dat de acht gemeenten afzonderlijk van elkaar een zienswijze indienen op de begroting en jaarrekening. Als je dan van de acht gemeenten 'de enige bent' die iets wil wijzigen op een bepaald punt, dan is de kans klein dat dit zal leiden tot een wijziging van de begroting en jaarrekening.

Het meest opvallend aan de bevindingen in deze paragraaf is dat er een discrepantie is tussen enerzijds het perspectief van raadsleden en anderzijds het perspectief van ambtenaren en bestuurders als het gaat om de effectiviteit van deze formele besluitvormingsprocedure. Raadsleden zijn overwegend positiever over de effectiviteit dan ambtenaren en bestuurders. Vooral de stelligheid van de geïnterviewde bestuurders is opvallend. Een mogelijke verklaring voor deze ogenschijnlijk tegenstrijdige bevinding is raadsleden zich onvoldoende bewust zijn van het feit dat de zienswijzeprocedure een beperkt middel is om te kunnen sturen en controleren. De vraag is bijvoorbeeld of raadsleden zich ervan bewust zijn dat in de praktijk weinig gebeurt met de ingediende zienswijze. Daarnaast zou het kunnen zijn dat raadsleden de zienswijzeprocedure zien als meest effectief ten opzichte van de andere mogelijkheden om te sturen en controleren. Feit blijkt dat op basis van de vragenlijst kan worden vastgesteld dat raadsleden weinig invloed hebben en graag meer invloed zouden willen hebben. Desalniettemin is in de vorige paragraaf vastgesteld dat de raadsleden aangeven in redelijke mate in staat zijn om te controleren. Dat raadsleden gematigd positief zijn over de effectiviteit van de zienswijzeprocedure zou er op kunnen wijzen dat de procedure ervoor zorgt dat raadsleden in staat zijn om te controleren, maar in veel mindere mate kunnen sturen. Op basis van de bevindingen in deze paragraaf kan worden geconcludeerd dat de zienswijzeprocedure op de begroting en jaarrekening van de gemeenschappelijke regelingen door gemeenteraad een beperkt middel is om invloed te kunnen uitoefenen op de gemeenschappelijke regelingen.

Deze conclusie is opmerkelijk omdat deze procedure een belangrijk, zo niet het belangrijkste formele instrument is van de gemeenteraad om zowel hun kaderstellende als hun controlerende rol te vervullen. Doordat ze hun kaderstellende rol niet goed kunnen uitvoeren tijdens de P&C-cyclus, is sprake van een democratische tekort in besluitvorming van de gemeenschappelijke regelingen (zie Denters, 2015; Bovens en Scheltema in Rob, 2015a). Op basis van deze conclusie is de vraag of formele processen en juridische kaders de oplossing zijn voor het democratisch tekort (Denters, 2015), met name als het gaat om de mogelijkheid om te kunnen sturen. Door de kwantitatieve data van de vragenlijst aan te vullen met de kwalitatieve data uit de interviews ontstaat een complexer, maar completer beeld van de praktijk.

4.4 Verschillen tussen de vier gemeenschappelijke regelingen

In deze paragraaf worden de bevindingen van de drie hieraan voorafgaande paragrafen van dit hoofdstuk uitgesplit per gemeenschappelijke regeling. In **Vraag 2** van de vragenlijst is aan raadsleden gevraagd over welk van de vier gemeenschappelijke regelingen zij de vragenlijst wilden invullen. Hierdoor kunnen de bevindingen worden uitgesplit per gemeenschappelijke

regeling. De verdeling van 44 ingevulde vragenlijst over de vier gemeenschappelijke regelingen is weergegeven in Tabel 4 in het methodehoofdstuk (zie paragraaf 3.3). In Tabel 5 hieronder zijn de zes vragen die zijn gekoppeld aan de zes indicatoren voor de mate van democratische sturing en controle uitgesplit per gemeenschappelijke regeling.

In Tabel 5 is te zien dat de mate waarin raadsleden aangeven invloed te hebben op de besluitvorming verschilt per gemeenschappelijke regeling. Raadsleden geven aan het minste invloed te hebben op de ODR ($M = 4.25$; $SD = 1.09$), gevolgd door de Avri ($M = 3.94$; $SD = 0.73$) en de Regio Rivierenland ($M = 3.90$; $SD = 0.83$). De meeste invloed hebben raadsleden volgens de vragenlijst op Werkzaak ($M = 3.44$; $SD = 0.96$). Desalniettemin geeft ook bij Werkzaak een meerderheid van 55% van de raadsleden aan weinig (44%) tot zeer weinig (11%) invloed te hebben op deze gemeenschappelijke regeling (zie [Vraag 5](#)).

In de vragenlijst is aan raadsleden gevraagd hoe tevreden zij zijn over de gemeenschappelijke regelingen in het algemeen (Y6). Raadsleden zijn redelijk verdeeld als het gaat over hun tevredenheid over de gemeenschappelijke regelingen (zie [Vraag 10](#)). Desalniettemin is een percentage van 41% van de raadsleden dat aangeeft ontevreden of zeer ontevreden zijn over de gemeenschappelijke regelingen hoog. Het meest opvallend zijn de duidelijke verschillen tussen de vier gemeenschappelijke regelingen. Raadsleden zijn gemiddeld genomen ontevreden over de ODR ($M = 4.00$; $SD = 0.77$). Vier van de acht raadsleden die de vragenlijst over de ODR hebben ingevuld zijn zelfs zeer ontevreden over deze gemeenschappelijke regeling. Daartegenover staat dat raadsleden die de vragenlijst hebben ingevuld over Werkzaak het meest tevreden zijn over deze gemeenschappelijke regeling ($M = 2.78$; $SD = 0.92$).

Tabel 5 Verschillen tussen de vier gemeenschappelijke regelingen

Indicator en vraag	GR	M^1	SD^2	$Mo^{3,4}$
(Y1) Hoeveel invloed heeft de gemeenteraad op de besluitvorming in de gemeenschappelijke regeling? Min = 1.00 (Zeer veel) en Max = 5.00 (Zeer weinig)	Rivierenland	3.90	0.83	4
	ODR	4.25	1.09	5
	Avri	3.94	0.73	4
	Werkzaak	3.44	0.96	4
	Totaal	3.89	0.91	4
(Y2) De gemeenteraad kan voldoende invloed uitoefenen op de besluitvorming in de gemeenschappelijke regeling Min = 1.00 (Helemaal eens) en Max = 5.00 (Helemaal oneens)	Rivierenland	3.80	0.98	4
	ODR	4.13	1.36	5
	Avri	3.88	1.18	5
	Werkzaak	3.22	2.17	4
	Totaal	3.77	1.28	5
(Y3) In hoeverre kan de gemeenteraad de besluitvorming in de gemeenschappelijke regeling controleren? Min = 1.00 (Zeer goed) en Max = 5.00 (Zeer slecht)	Rivierenland	3.20	0.75	-
	ODR	3.38	0.99	4
	Avri	2.88	0.90	3
	Werkzaak	2.78	0.92	3
	Totaal	3.02	0.92	3

(Y4) De gemeenteraad kan de besluitvorming in de gemeenschappelijke regeling voldoende controleren	Rivierenland	3.20	0.98	-
	ODR	3.25	1.30	3
	Avri	3.00	1.08	3
	Werkzaak	2.78	1.23	3
	Totaal	3.05	1.32	3
Min = 1.00 (Helemaal eens) en Max = 5.00 (Helemaal oneens)				
(Y5) De zienswijzeprocedure op de begroting en jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling is een goede manier voor de gemeenteraad om te sturen en controleren	Rivierenland	2.40	1.11	2
	ODR	2.88	1.27	2
	Avri	3.12	1.23	3
	Werkzaak	2.38	0.99	2
	Totaal	2.77	1.22	2
Min = 1.00 (Helemaal eens) en Max = 5.00 (Helemaal oneens)				
(Y6) Hoe (on)tevreden bent u over het algemeen over de gemeenschappelijke regeling die u heeft gekozen?	Rivierenland	3.00	0.77	3
	ODR	4.00	0.77	5
	Avri	3.12	0.96	4
	Werkzaak	2.78	0.92	2
	Totaal	3.18	1.03	2
Min = 1.00 (Zeer tevreden) en Max = 5.00 (Zeer ontevreden)				

¹ M = Gemiddelde, ² SD = Standaard Deviatie, ³ Mo = Modus, ⁴ '-' betekent dat geen modus aanwezig is.

In Tabel 5 is een aantal patronen te herkennen. Op basis van de vragenlijst kan worden gesteld dat bij ODR de minste democratische sturing en controle is (Y). De enige uitzondering is voor effectiviteit van de zienswijzeprocedure (Y5) waar de Avri hoger scoort dan de ODR. Verder kan worden gesteld dat er bij Werkzaak de meeste democratische sturing en controle is.

Hoewel de verschillen tussen de vier gemeenschappelijke regelingen niet bij alle indicatoren even groot zijn, rijst de vraag of deze verschillen verklaard kunnen worden. In de rest van deze paragraaf wordt kort ingegaan op mogelijke verklaringen voor het verschil in tevredenheid tussen de vier gemeenschappelijke regelingen. Hiertoe wordt besproken hoe de bevindingen op basis van zes indicatoren met elkaar verband houden. Om deze relaties te duiden wordt gebruikt gemaakt van de bevindingen uit de interviews met ambtenaren en bestuurders. In het volgende hoofdstuk wordt als antwoord op **Deelvraag 4** de ontevredenheid over de mate van democratische sturing en controle in de vier gemeenschappelijke regelingen verklaard aan de hand van de mechanismen uit de principaal-agent theorie.

Tijdens de interviews brachten ambtenaren zelf het functioneren van de ODR en de Avri ter sprake. Hieruit bleek dat niet alle ambtenaren onverdeeld enthousiast waren over het functioneren van de deze twee gemeenschappelijke regelingen. Zo gaven Ambtenaren 2, 4 en 9 aan niet tevreden zijn over het functioneren van de ODR. Hierbij moet worden opgemerkt dat de Ambtenaren 2 en 9 afkomstig zijn van de dezelfde gemeente. Volgens Ambtenaren 5 en 6, en Bestuurder 3 speelt de mate waarin een gemeenschappelijke regeling is zich bezighoudt met dienstverlening aan burgers een belangrijke rol in de tevredenheid van raadsleden over de gemeenschappelijke regelingen.

Tijdens de interviews met Ambtenaren 5 en 6 kwam de ontevredenheid van de gemeenteraad over het functioneren van ODR ter sprake. Volgens deze ambtenaren zijn raadsleden met name

kritisch over de dienstverlening van de ODR en de Avri richting de inwoners van de gemeenten. Een concreet gevolg van de ontevredenheid over het functioneren van de ODR is de discussie in sommige gemeenteraden om taken van de ODR weer terug te halen naar de gemeenten. Een voorbeeld van een gemeente waarbij deze discussie speelt, is de gemeente West-Betuwe. Volgens Ambtenaar 5 is het echter een misvatting van de gemeenteraad dat het terughalen van taken naar de gemeente ook leidt tot betere dienstverlening naar de inwoners:

“Het verbeteren van je dienstverlening hoeft niet per se betekenen dat je een taak weer zelf moet gaan uitvoeren. (...) Natuurlijk zijn er ook dingen die niet goed zijn gegaan en waarschijnlijk ook af en toe ook niet goed gaan. Maar er speelt ook wel mee dat op een gegeven moment inwoners bepaalde signalen afgeven aan raadsleden waardoor dat gevoel natuurlijk gewoon wat wordt versterkt. Het is dan ook heel lastig. Als je het dan hebt over klanttevredenheid. De omgevingsdienst die zit volgens mij op zo'n 80% klanttevredenheid. Dan kan je zeggen dat doe je best goed. Maar de andere kant, je hebt nog steeds 20% ontevreden klanten. Waar ligt dat dan aan? Is de dienstverlening van de omgeving niet goed of heeft het gemeente het beleid zodanig moeilijk gemaakt dat ook gewoon heel lastig is om dingen voor elkaar te krijgen. (...) Het is nooit heel eenvoudig om te zeggen van het ligt per se daaraan of daaraan. De ene keer is het een combinatie, de andere keer ligt het misschien wel bij de omgevingsdienst en de andere keer weer bij de gemeente.”

– Ambtenaar 5

Volgens Ambtenaar 5 komt de discussie over het terughalen van taken van de ODR naar de gemeente vooral uit een gebrek aan vertrouwen. Het gebrek hieraan zal in het volgende hoofdstuk nog uitgebreid aan bod komen (zie paragraaf 5.1). Wanneer een gemeenschappelijke regeling direct in contact staat met inwoners van de gemeente en de taak van de gemeenschappelijke regeling heeft te maken met dienstverlening richting inwoners, dan zijn raadsleden volgens sommige geïnterviewde ambtenaren extra kritisch. Ook Bestuurder 3 geeft aan dat onderwerpen die de inwoners direct raken, meer onder een vergrootglas liggen van de gemeenteraad:

“Ik heb wel eens gemerkt dat gemeenschappelijke regelingen op onderwerpen die de inwoners direct raken veel meer onder een vergrootglas van de raad liggen dan gemeenschappelijke regelingen die wat meer algemeen beleidsmatig zijn. Het ophalen van afval aan huis is iets waar mensen altijd een mening over hebben. Dat is iets wat raadsleden direct terugkrijgen en wat dus onmiddellijk tot ongemak leidt.

– Bestuurder 3

In de interviews wordt vaak de term dienstverlening in verband gebracht met de ODR en de Avri. Daarentegen houdt de Regio Rivierenland zich voornamelijk bezig met beleidsafstemming en ontwikkeling. Hierdoor is de Regio Rivierenland in mindere mate direct betrokken bij de inwoners van de gemeente. Tijdens de interviews werd Werkzaak niet in verband gebracht met dienstverlening. Bij de gemeenschappelijke regelingen die verantwoordelijk zijn voor beleidsuitvoering (ODR en Avri) is de tevredenheid minder dan bij de gemeenschappelijke regeling (Regio Rivierenland) die gaat over beleidsafstemming. Deze conclusie komt overeen met onderzoek van Berenschot (De Greef & Maas, 2010). Kanttekening bij deze conclusie is dat Werkzaak lastig te positioneren is tussen beleidsuitvoering en beleidsafstemming. Bovendien

wordt de tevredenheid over overheidshandelen in verband gebracht met de mate van democratische legitimiteit (ROB, 2015b, p. 32). Het verschil in tevredenheid van raadsleden over de vier gemeenschappelijke regelingen kan door middel van de interviews worden verklaard doordat raadsleden extra kritisch zijn op gemeenschappelijke regelingen die direct te maken hebben met de inwoners.

Een tweede mogelijke verklaring is dat raadsleden kritischer zijn en dus ook sneller ontevreden over gemeenschappelijke regelingen die de gemeente veel geld kosten. Een deel van de ambtenaren en bestuurders geeft aan dat de gemeenschappelijke regelingen een grote kostenpost zijn voor de gemeenten. Zo geeft Bestuurder 3 aan dat het totale budget dat de gemeente uitgeeft aan de gemeenschappelijke regelingen bijna de helft van het totale gemeentebudget is:

“Het totale budget wat wij aan alle gemeenschappelijke regelingen bij elkaar uitgeven dat zit iets onder helft van ons totale budget, dus dat is heel substantieel. En de Raad heeft het gevoel dat ze daar geen invloed op hebben. Dat voelt niet goed.”

– Bestuurder 3

Ook Ambtenaar 9 stelt dat inmiddels een aanzienlijk deel van de gemeentelijke begrotingen wordt overgedragen aan de gemeenschappelijke regelingen. Als gemeenschappelijke regelingen dan ook nog eens te maken hebben met budgettaire overschrijdingen waar gemeenten voor opdraaien, is het voorspelbaar dat gemeenteraden hier extra op focussen. Volgens Ambtenaar 1 zorgt de vraag van gemeenschappelijke regelingen voor een extra bijdrage bij gemeenten omdat ze begroting hebben overschreden, al snel voor ontevredenheid onder de gemeenteraden:

“Soms zegt de GR we hebben het niet binnen het budget kunnen doen. We willen graag een financiële extra bijdrage, bijplussen. Al zou je dat in een heel vroeg stadium melden en alle informatie geven, dat blijft natuurlijk een onderdeel waar men ontevreden over is.”

– Ambtenaar 1

Vooraf bij de ODR en de Avri waren er de afgelopen jaren regelmatig budgettaire overschrijdingen, zo blijkt uit de interviews. Volgens Ambtenaar 9 zijn onder andere de budgettaire overschrijding van de ODR dan ook de oorzaak van de ontevredenheid onder raadsleden over de ODR. Bestuurder 1 legt uit waarom gemeenteraadsleden het financiële component van gemeenschappelijke regeling zo belangrijk vinden. Volgens deze bestuurder ligt hier een politiek opportunistische reden aan ten grondslag. Bovendien, zo blijkt uit het Citaat van bestuurder 4 hieronder, hebben raadsleden regelmatig het idee dat gemeenschappelijke regelingen geld verbrassen:

“De gemeenteraad is de volksvertegenwoordiging bestaat uit goedwillende mensen die zich willen inzetten voor de samenleving en dat betekent dat zij dus in de volksvertegenwoordiging komen en daar door middel van budgetrecht, controlerende taak en de wetgevende taak iets kunnen doen aan het reilen en zeilen van dat geografische gebied. Dat zijn dus mensen die willen daar iets in te zeggen hebben. (...) Daarbij komt dan ook nog dat de hoeveelheid geld die je kunt

verbrassen als gemeente is niet al te groot. De meeste raadsleden willen toch geld verbrassen, want je wil wiebelkippen en wip-eenden neerzetten in je gemeente. Daar gaat het om. Dan kun je laten zien aan de mensen die de volgende keer weer dat vakje bij jou moeten roodkleuren. Dus wiebelkippen en wip-eenden, de metafoor voor door de burger gewenste dingen. Wat is nou het probleem met intergemeentelijke samenwerking? Is het idee dat daar geld verbrast wordt, wat niet gecontroleerd kan worden en dat is gedeeltelijk gevoed, ook wel begrijpelijk, door de fouten die gemaakt zijn bij hele grote intergemeentelijke samenwerkingen met beleidsvrijheid.”

– Bestuurder 1

Het financiële component van gemeenschappelijke regelingen lijkt een belangrijke factor te zijn in hoe kritisch raadsleden zijn op een bepaalde gemeenschappelijke regeling. Zeker wanneer de gemeenschappelijke regeling een grote post is en er sprake is van tegenvallende financiële prestaties, zullen raadsleden sneller ontevreden zijn over de gemeenschappelijke regeling. Deze kritische houding van gemeenteraden is verklaarbaar en begrijpelijk aangezien steeds meer gemeenten te maken hebben met een structureel tekort op hun begroting (ROB, 2021a, p. 6). Het budgetrecht van gemeenteraden is immers een belangrijke instrument voor kaderstellende rol van de gemeenteraad. Bovendien is in de vorige paragraaf vastgesteld dat de zienswijzeprocedure gemeenteraden onvoldoende in staat stelt invloed uit te oefenen op de begroting van de gemeenschappelijke regeling, waardoor het budgetrecht en daarmee de kaderstellende rol in de knel komen. De afnemende mogelijkheid om doormiddel van het budgetrecht invloed uit te oefenen, werd al eerder door de Raad voor het Openbaar bestuur vastgesteld (2015b, p. 30).

4.5 Tussenconclusie sturing en controle

Het doel van dit hoofdstuk was om inzicht te krijgen in de mate van democratische sturing en controle door de gemeenteraad op de vier onderzochte gemeenschappelijke regelingen in de regio Rivierenland (Y). Om hier inzicht in te krijgen is de mate van democratische sturing en controle gemeten aan de hand van zes indicatoren. Het belangrijkste uitgangspunt voor democratische sturing en controle is dat de gemeenteraad in staat is om invloed uit te oefenen op de besluitvorming in de gemeenschappelijke regelingen en de gemeenschappelijke regelingen te controleren. De zes vooraf geformuleerde indicatoren zijn gemeten met een vragenlijst onder gemeenteraadsleden. Daarnaast is duiding geven aan de bevindingen uit de vragenlijst door middel van de bevindingen uit interviews met ambtenaren en bestuurders.

Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk kan worden geconcludeerd dat de mate waarin raadsleden grip ervaren grotendeels wordt bepaald door de ervaren mate van invloed op de besluitvorming. Raadsleden zijn redelijk in staat om de gemeenschappelijke regelingen te controleren, maar de mate waarin zij invloed kunnen uitoefenen is beperkt. Het sturingsvraagstuk lijkt daarmee het grootste probleem te zijn als het gaat om de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Deze conclusie wordt bevestigd met de bevinding dat door middel van de zienswijzeprocedure op de begroting en jaarrekening van de gemeenschappelijke regelingen in zekere mate de gemeenschappelijke regeling kunnen controleren, maar geenszins in staat zijn om met behulp van dit formele instrument invloed uit te oefenen of te sturen op het beleid van de gemeenschappelijke regeling. De kaderstellende

rol van gemeenteraden komt ernstig in de knel bij de besluitvorming in intergemeentelijke samenwerking.

Daarnaast zijn er tussen de vier onderzochte gemeenschappelijke regelingen verschillen in de mate van democratische sturing en controle op door de gemeenteraad. Hoewel bij alle vier de gemeenschappelijke regelingen sprake is van een tekort aan sturing en controle, is het probleem het grootst bij de ODR gevolgd door de Avri. Verschillen tussen de gemeenschappelijke regelingen lijken met name te worden bepaald doordat raadsleden extra kritisch zijn op gemeenschappelijke regelingen die direct te maken hebben met de dienstverlening aan inwoners van de gemeenten en die een grote financiële bijdrage vragen aan de gemeenten. Zowel de ODR als de AVRI zijn gemeenschappelijke regelingen waarover een deel van raadsleden ontevreden is. Zij zijn ontevreden over de dienstverlening en zeggen bovendien onvoldoende grip te hebben op de uitgaven van deze gemeenschappelijke regelingen. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de verklaringen voor de beperkte sturingsmogelijkheden van de gemeenteraden op de besluitvorming van de vier gemeenschappelijke regelingen in de regio Rivierenland.

5 Verklarende mechanismen

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat gemeenteraden in de regio Rivierenland weinig invloed hebben op de besluitvorming in de gemeenschappelijke regelingen. De conclusie komt overeen met eerdere onderzoeken naar democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (Plüss, 2015; ROB, 2015b; E. Sørensen & Torfing, 2005). Deze onderzoeken tonen aan dat er een probleem is, maar een goede oorzaak-gevolganalyse ontbreekt (Voorn et al., 2019, pp. 671–672). In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de vijf mogelijke verklarende mechanismen voor het gebrek aan democratische sturing en controle de kwalitatieve data verkregen uit de interviews met ambtenaren en bestuurders uiteengezet. In dit resultatenhoofdstuk wordt daarmee antwoord gegeven op **Deelvraag 4** welke mechanismen het gebrek aan democratische sturing en controle in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen verklaren. Dit hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van de vijf mechanismen: doeldivergentie (5.1) informatie-asymmetrie (5.2), coördinatie tussen gemeenten (5.3) dominante gemeenten (5.4) en zelfstandigheid gemeenschappelijke regeling (5.5).

5.1 Doeldivergentie

De klassieke principaal-agent theorie gaat ervanuit dat de principaal en de agent verschillende belangen of doelen hebben (Eisenhardt, 1989). De agent handelt dus niet vanzelfsprekend volgens de doelen van de principaal. Hoewel er kritiek is op de toepassing van de principaal-agent theorie op de publieke sector omdat er geen sprake zou zijn van doeldivergentie (Van Thiel, 2016), is de aanwezigheid van doeldivergentie waarschijnlijk wanneer er sprake is van meerdere politieke principalen (Gailmard, 2009; Moe, 1987; Voorn et al., 2019). Aangezien in het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat er een gebrek is aan invloed door de gemeenteraden in de regio Rivierenland, is de verwachting dat er sprake is van doeldivergentie tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Om er achter te komen of er sprake is van doeldivergentie is tijdens interviews gevraagd naar *de duidelijkheid van de doelen en opdrachten* richting de gemeenschappelijke regelingen (M1).

Duidelijkheid van doelen en opdrachten van gemeenten

Als antwoord op de vraag hoe duidelijk de doelen en opdrachten richting de gemeenschappelijke regelingen zijn, antwoordden alle ambtenaren behalve Ambtenaar 6 dat de doelen en opdrachten vaak niet duidelijk zijn. Alle geïnterviewde ambtenaren behalve Ambtenaar 2 en 6 vinden de doelen en opdrachten van de gemeenten aan de gemeenschappelijke regelingen vaak niet duidelijk. Het volgende citaat uit het interview met Ambtenaar 10 is illustratief voor het antwoord dat volgt op de vraag over de duidelijkheid van doelen en opdrachten:

“Hoe duidelijk zijn die doelen en opdracht richting bijvoorbeeld de regio Rivierenland?”

“Ja, nou niet altijd even duidelijk. (...) We hebben niet een duidelijke sturing op een doel. Nee, dat is weinig richting. Het is meer volgen van, dan dat je concreet maakt

van: oké nou deze thema's komen langs als gemeente, zo kijken we daar naar en dat gaan we inbrengen. Het is een vrij passief zou je kunnen zeggen.”

– Ambtenaar 10

Ook Ambtenaar 1 erkent dat de opdrachten vaak niet duidelijk zijn. Volgens deze ambtenaar zijn de doelen en opdrachten richting de gemeenschappelijke regelingen vooral breed en dat kan volgens Ambtenaar 1 beter:

“Volgens mij moet je afspraken en opdrachten ook veel beter neerzetten. Ik heb soms opdrachten gezien, dat is vaak gewoon echt onduidelijk, te breed.”

– Ambtenaar 1

Een deel van de geïnterviewde ambtenaren brengt de duidelijkheid van doelen en afspraken in verband met de mate van sturing. Ambtenaren 1, 2, 5 en 10 geven aan dat de onduidelijkheid van de opdrachten direct effect heeft op de mogelijkheid van gemeenten om invloed uit te oefenen op het beleid van de gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast stellen Ambtenaren 2 en 9 dat het maken van duidelijke afspraken en het formuleren van heldere doelen een voorwaarde is voor gemeenten om meer aan de voorkant te komen. Met ‘aan de voorkant komen’ bedoelen de ambtenaren het krijgen van invloed of de mogelijkheid om te kunnen sturen op het beleid van de gemeenschappelijke regelingen. In bovenstaande citaten geven de ambtenaren aan dat de doelen en opdrachten duidelijker moeten. Ambtenaar 5 gaf tijdens het interview aan dat de gemeente waarvoor deze ambtenaar werkt bezig is met een traject om beter te kunnen sturen op de doelen die de gemeente heeft ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen:

“Ik denk dat de doelen en opdrachten niet altijd even duidelijk te zijn. Als gemeente zijn we ook aan het kijken om een traject op te starten om beter te kunnen te kunnen sturen op de doelen die wij als gemeente hebben ten opzichte van de gemeenschappelijke regeling. Dus het soms heel lastig.”

– Ambtenaar 5

Ambtenaar 5 onderschrijft dat het stellen van duidelijke doelen lastig is. Hierover is vervolgens gevraagd waarom het stellen van duidelijke doelen opdracht in de praktijk zo lastig is. Deze vraag zorgde voor uitgebreide en interessante antwoorden. In de antwoorden van de ambtenaren en bestuurders kwamen meerdere mechanismen ter sprake die in de rest van dit hoofdstuk nog aan bod zullen komen. Het beste voorbeeld van een antwoord op de vraag waarom het stellen van duidelijke doelen en opdrachten in de praktijk lastig is, komt van Ambtenaar 2:

“De gemeenten worden aangestuurd door de verbonden partijen [o.a. de gemeenschappelijke regelingen] over wat onze doelstelling zouden moeten zijn. De GR'en zijn heel sturend in het bepalen van waar gaan wij ons het komend jaar nou mee bezig houden. Dat is natuurlijk heel vreemd als je zelf de opdrachtgever bent. Die opdrachtgeversrol die is toch kennelijk heel erg moeilijk in te vullen, evenals de afstemming met al die andere gemeenten die ook de opdrachtgever moeten spelen.”

– Ambtenaar 2

Ambtenaar 2 noemt impliciet een aantal mechanismen waardoor het stellen van duidelijke doelen en opdrachten lastig is, waardoor gemeenten in beperkte mate kunnen sturen. Nogmaals, het citaat van Ambtenaar 2 is illustratief voor de antwoorden die andere ambtenaren en bestuurders gaven tijdens de interviews. Het eerste mechanisme dat Ambtenaar 2 noemt, is dat de gemeenschappelijke regelingen hun eigen doelen formuleren en daar heel sturend in zijn. Op de mate van *zelfstandigheid van de gemeenschappelijke regelingen (M5)* als mechanisme wordt verder ingegaan in de vijfde paragraaf van dit hoofdstuk (zie paragraaf 5.5). Daarnaast stelt Ambtenaar 2 dat het lastig is voor gemeenten om hun opdrachtgeversrol in te vullen. Tot slot geef Ambtenaar 2 aan dat de afstemming met andere gemeenten die ook opdrachtgever zijn, lastig is. Naast Ambtenaar 2 geeft ook Ambtenaar 9 heel expliciet aan dat het stellen van concrete doelen lastig is, omdat dit vraagt om afstemming tussen acht verschillende gemeenten. De *mate van coördinatie tussen gemeenten (M3)* is een ander mechanisme dat in dit hoofdstuk aan bod zal komen (zie paragraaf 5.3).

In tegenstelling tot de geïnterviewde ambtenaren die de doelen en opdrachten richting de gemeenschappelijke regelingen niet duidelijk vinden, vindt Ambtenaar 6 dat de doelen van specifiek de ODR en de Avri wel duidelijk zijn. Ambtenaar 6 vindt de doelen voor de ODR en de Avri vanuit de gemeente heel duidelijk. Volgens Ambtenaar 6 zijn de ODR en de Avri beleidsarm. De ambtenaar bedoelt hiermee dat in deze twee gemeenschappelijke regelingen geen beleid wordt gemaakt. Het standpunt van Ambtenaar 6 is echter lastig te verbinden aan de constatering in het vorige hoofdstuk dat gemeenteraden stellen het minste invloed te hebben op de ODR en de Avri. Dit staat in contrast met de stelling van de meeste ambtenaren dat onduidelijke doelen zorgen voor minder invloed van gemeenten en dat duidelijkere doelen zouden bijdragen het verkrijgen van meer invloed.

Uit de interviews met ambtenaren en bestuurders komt naar voren dat dat de doelen en opdrachten vanuit de gemeenten richting de gemeenschappelijke regelingen vaak niet duidelijk zijn. Uit een studie gedaan in 2005 naar de Regio Rivierenland bleek ook al dat er geen duidelijke bestuurlijke opdrachten waren vanuit de gemeenten (Pröpper et al., p. 89). Een deel van de ambtenaren geeft aan dat het stellen van duidelijke doelen en het maken van heldere opdrachten lastig is. Volgens de meeste ambtenaren zou dit echter wel beter moeten, want zo erkennen ze: het zorgt ervoor dat gemeenten beter in staat zijn om te sturen als de doelen en opdrachten duidelijker zijn.

De gemeente als opdrachtgever

Volgens meerdere geïnterviewde ambtenaren en bestuurders zou de gemeente als opdrachtgever voor de gemeenschappelijke regelingen moeten functioneren. In het vorige deel van deze paragraaf kwam al naar voren dat het ontbreken van duidelijke doelen door sommige ambtenaren in verband wordt gebracht met het opdrachtgeverschap van de gemeenten. Dit betekent concreet dat Ambtenaren 2, 5 en 8 stellen dat het opdrachtgeverschap nu niet ligt bij de gemeenten, maar bij de gemeenschappelijke regelingen zelf. Ambtenaren 2 en 8 gebruiken de Regio Rivierenland als voorbeeld voor een gemeenschappelijke regeling waarbij het opdrachtgeverschap nu onvoldoende ligt bij de gemeente en de opdrachtformulering vooral bij de gemeenschappelijke regeling zelf ligt:

“Ik moet zeggen, toen ik hier kwam werken heb ik de regeling er eens bij gepakt [van de Regio Rivierenland]. Om ook eens te kijken wat hebben we überhaupt afgesproken, maar ook geconstateerd dat die regio eigenlijk zelf zijn eigen kadernota en zijn eigen begroting formuleert. Dus er zit niet echt een opdrachtverstrekking meer in.”

– Ambtenaar 8

Ook Ambtenaar 2 geeft aan dat het opdrachtgeverschap nu niet bij de gemeente zelf ligt maar bij de gemeenschappelijke regelingen. Ambtenaar 2 legt het verband tussen het beperkte opdrachtgeverschap en de mate van sturing en controle op de gemeenschappelijke regeling. Volgens Ambtenaar 2 zouden gemeenten dit beperkte opdrachtgeverschap dat gemeenten nu hebben moeten doorbreken om meer grip te krijgen op de gemeenschappelijke regelingen:

“Dus ik denk dat allebei redenen zijn waarom het primaat voor het vaststellen van de opdracht echt nu bij de gemeenschappelijke regeling [Regio Rivierenland] ligt. Veel meer dan bij ons. Dat zouden wij dat zouden wij moeten doorbreken. Daar zijn we niet in control. Daar hebben wij veel te weinig grip op.”

– Ambtenaar 2

Sommige ambtenaren en bestuurders spreken niet van opdrachtgeverschap maar van ‘eigenaarschap’. Volgens Ambtenaar 5 wordt het eigenaarschap onvoldoende gevoeld door gemeenten:

“Wij zijn natuurlijk ook gewoon eigenaar van alle gemeenschappelijke regelingen. Het zijn er natuurlijk ook best veel. Dat is de andere kant. Maar dat eigenaarschap wordt niet altijd zo gevoeld.”

– Ambtenaar 5

De vraag is waarom dat opdrachtgeverschap op dit moment onvoldoende wordt ervaren. Sommige verklaringen houden verband met de andere mechanismen die in dit hoofdstuk nog aan bod zullen komen. Een beperkte ambtelijke capaciteit draagt mogelijk ook bij aan de beperkte invulling van het opdrachtgeverschap. Ambtelijke capaciteit gaat onder andere over de tijd en ruimte die ambtenaren hebben om het opdrachtgeverschap van de gemeente vorm te geven. Een voorbeeld hiervan is de tijd die Ambtenaar 10 heeft om het opdrachtgeverschap namens diens gemeente vorm te geven. Ambtenaar 10 is namens de gemeente verantwoordelijk voor de Regio Rivierenland. Deze ambtenaar besteedt ongeveer 10 procent van zijn tijd aan het ‘regisseursschap’. Hierdoor is de ambtenaar in staat om minimale taken uit te voeren als het gaat om het vormgeven van het opdrachtgeverschap.

“Dus in mijn geval is het regisseursschap zeg maar tien procent van wat ik bij de gemeente doen, dus relatief klein. (...) Onderdeel van mijn functie is om regie te voeren op de Regio Rivierenland. Dat houdt in mijn geval eigenlijk niet heel veel meer in dan dat ik de annotaties maken voor de AB-vergaderingen en dat er in mijn functieprofiel zeg maar weinig ruimte is om dat regisseursschap echt heel veel inhoudelijke invulling aan te geven.”

– Ambtenaar 10

Het opdrachtgeverschap is niet alleen de verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie of de bestuurders volgens sommige ambtenaren. Het is tenslotte de gemeenteraad die uiteindelijk de politieke richting moet bepalen. Enkele ambtenaren en bestuurders merken op dat de gemeenteraad het moeilijk vindt om concreet te maken wat zij willen met de gemeenschappelijke regelingen. Een bevinding in het vorige hoofdstuk was dat ambtenaren en bestuurders aangaven dat sturen in de praktijk een stuk lastiger is dan controleren. Dit wordt bevestigd met de bevinding dat raadsleden aangeven beter in staat zijn om te controleren dan om te sturen (zie paragraaf 4.1). Dat het opdrachtgeverschap onvoldoende wordt ervaren door de gemeenteraad komt volgens Bestuurder 2 doordat de gemeenteraad zich teveel focust op hun controlerende rol in plaats van hun kaderstellende rol.

“Maar eigenlijk als je aan de gemeenteraad vraagt, maar wat wil jij dan over drie jaar met de Avri bereikt hebben op het gebied van afvalinzameling? Wat wil je met de regio Rivierenland? Dan wordt het vaak ook een beetje stil. Het is ook makkelijk om te reageren op de stukken van een ander.”

– Bestuurder 2

De conclusie is dat de opdracht vanuit de gemeenten naar GR vaak onduidelijk is en de gemeenschappelijke regelingen vooral hun eigen opdrachten formuleren. Tegelijkertijd erkennen zowel de ambtenaren als de bestuurders dat de gemeenten hun rol als opdrachtgever onvoldoende invullen. Dat zou onder andere kunnen komen doordat de gemeenteraden zich onvoldoende bewust zijn van hun opdrachtgeverschap en zich niet als opdrachtgever opstellen. De gemeenschappelijke regelingen formuleren daardoor vooral hun eigen doelen. Het lijkt hierdoor een kip-of-eiprobleem te worden. Wordt het opdrachtgeverschap niet ingevuld omdat de gemeenschappelijke regelingen zich in beperkte mate opstellen als opdrachtnemer of stellen gemeenschappelijke regelingen zich niet op als opdrachtnemer omdat de gemeenten zich niet opstellen als opdrachtgever? In de praktijk komt het waarschijnlijk neer op een wisselwerking.

Meerwaarde van de gemeenschappelijke regeling

Op de vraag waarom gemeenteraden zich niet opstellen als opdrachtgevers antwoordden meerdere ambtenaren en bestuurders dat dit te maken heeft met de ervaren meerwaarde van gemeenschappelijke regelingen. Zo geven Ambtenaren 5 en 10 aan dat de meerwaarde van deelname aan de gemeenschappelijke regelingen vaak onvoldoende wordt gevoeld in de gemeenten. Tegelijkertijd benadrukt Ambtenaar 9 dat het ervaren van meerwaarde van deelname aan een gemeenschappelijke regeling belangrijk is voor de relatie tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Ambtenaar 5 stelt dat het belang van regionale samenwerking vaak onvoldoende wordt gevoeld, omdat niet iedereen de meerwaarde van gemeenschappelijke samenwerking ziet. Ook Ambtenaar 10 benadrukt dat in de gemeente waar de ambtenaar werkt de meerwaarde van gemeenschappelijke regelingen vaak onvoldoende wordt ervaren:

“Wordt het binnen de gemeente ook ervaren dat het voordeel heeft?”

“Nee, helemaal niet, nee, het lukt mij ook niet om dat... Het is mij tot nu toe niet gelukt omdat dat belangrijk te maken voor mensen. Er wordt altijd een beetje gekeken van nou die regio: zij en wij hé. (...) Ik denk vanuit economische dat die

meerwaarde wel wordt gezien, maar op heel veel andere onderwerpen dat het meer van ja, we zien van nou nou eenmaal zo dus we doen het ermee.”

– Ambtenaar 10

Vooraf de geïnterviewde Bestuurders 1, 3 en 4 benadrukten dat de meerwaarde van gemeenschappelijke regelingen onvoldoende gevoeld wordt door de gemeenteraad. De meerwaarde wordt volgens Bestuurder 3 wel gevoeld door de ambtelijke organisatie omdat die zich veel bewuster zijn van de kwetsbaarheid van kleine gemeente als het gaat om complexe onderwerpen:

“Die [ambtenaren] voelen de kwetsbaarheden meer. Die zien de meerwaarde van zo'n gemeenschappelijke regeling. Zeker bij complexe onderwerpen. De wereld is steeds complexer geworden en aan het worden. Dat bewustzijn is bij de Raad niet altijd zo aanwezig.”

– Bestuurder 3

Volgens Bestuurder 4 bepaalt de ervaren meerwaarde voor deelname aan een gemeenschappelijke regeling door gemeenten en gemeenteraden uiteindelijk de mate van tevredenheid over het functioneren van de gemeenschappelijke regeling. Aangezien in het vorige hoofdstuk is vastgesteld dat gemeenteraadsleden het minst tevreden zijn over de ODR en de Avri (zie paragraaf 4.4), zou dat volgens Bestuurder 4 betekenen dat raadsleden dat raadsleden niet de meerwaarde zien van deelname aan de ODR en de Avri. Het is volgens deze bestuurder nodig dat je in staat bent om over de eigen gemeentegrenzen heen te kijken. Daarnaast zou je niet altijd moeten kijken wat het direct oplevert voor jouw eigen gemeente. Het is volgens Bestuurder 4 ook een kwestie van het willen zien van de meerwaarde:

“Dus het valt of staat met mensen, zien die de meerwaarde in de gemeenschappelijke regeling of de gemeenschappelijke samenwerking. Nog meer dan het soms opbrengt voor je je gemeente sec, want de meeste mensen kijken wat's in for me. Nou je moet er wel een beetje verder in willen kijken. Dat wil niet zeggen dat het direct voor jouw gemeente wat oplevert. Maar eigenlijk is het dat als het druppelt bij de buurgemeenten, dan regent het bij ons en andersom dus ook. Dus je moet het wel een beetje beter willen zien. Dat is niet iedereen gegeven.”

– Bestuurder 4

Het wel of niet kunnen inzien is dus volgens Bestuurder 4 lastig. De bestuurder geeft als voorbeeld het regionaal investeringsfonds (RIF). De bestuurder geeft aan dat raadsleden graag willen weten wat een investering van hun gemeente oplevert voor hun eigen gemeente. Volgens Bestuurder 4 is het belangrijk om verder te kunnen kijken dan die vraag. Bestuurder 1 en 4 geven beiden het regionaal investeringsfonds als voorbeeld waarbij gemeenteraden teveel kijken naar de belangen van hun eigen gemeente en te weinig naar het belang van de regio. In het volgende citaat geeft Bestuurder 4 het voorbeeld van het regionaal investeringsfonds:

“Neem bijvoorbeeld even de Regio Rivierenland daar hebben we een soort investeringsfonds opgericht. Het regionaal investeringsfonds. Nou dat kost drie euro per inwoner. Bij ons in de raad: wat levert het bij ons in de gemeente op? Dat weet ik niet. Maar nogmaals als het bij de buurman miezert dan regent het bij ons. Dus je moet ook verder kunnen kijken. (...) Samenwerking is ook de kunst van het loslaten. Natuurlijk moet je kijken van joh het moet wel eens een keer onze kant

opkomen. (...) Maar ja, dan zie je toch ook nog dat beperkte denken van mensen: van ja het is mijn eigen gemeente, ik ben raadslid van [gemeente] en niet van de regio Rivierenland. Dus dat is voor sommige mensen best lastig.”

– Bestuurder 4

Volgens enkele ambtenaren en bestuurders zien raadsleden soms onvoldoende de meerwaarde van de gemeenschappelijke regelingen. Het gebrek aan ervaren meerwaarde heeft volgens sommige ambtenaren en bestuurders invloed op de tevredenheid van raadsleden over een bepaalde gemeenschappelijke regelingen. Met name bestuurders geven aan dat raadsleden vooral opkomen voor de belangen van hun eigen gemeente. Daarbij vergeten de raadsleden volgens de bestuurders en enkele ambtenaren dat regionale belangen, oftewel de doelen van de gemeenschappelijke regelingen, uiteindelijk ook in het voordeel werken voor de individuele gemeenten. Raadsleden lijken als politieke principalen dus vooral op te komen voor hun eigen belangen. Dit komt overeen met de bevinding van Gailmard (2009) dat sprake is van doeldivergentie als er meerdere politieke principalen zijn. Het gebrek aan ervaren meerwaarde blijkt uit ook het gebrek aan vertrouwen tussen de gemeenten de gemeenschappelijke regelingen.

Gebrek aan vertrouwen

Meerdere ambtenaren (Ambtenaren 1, 2, 5, 6 en 7) en drie de vier geïnterviewde bestuurders gaven aan dat zij zien dat er sprake is van wantrouwen vanuit de gemeenteraden richting de gemeenschappelijke regelingen. Het gebrek aan vertrouwen blijkt goed uit het volgende citaat van Ambtenaar 6:

“Bij ons in de raad is er dus heel veel wantrouwen, dus eigenlijk is het bijna zo per definitie als het de GR is, dan is het al fout. Ik denk dat ze wel vinden dat je vanuit vertrouwen moet samenwerken, alleen ze voelen het vertrouwen niet over het algemeen.”

– Ambtenaar 6

Ook de bestuurders geven aan dat er wat hun betreft sprake is van een vorm van wantrouwen vanuit de raden richting de gemeenschappelijke regelingen. Meerdere bestuurders merkten op dat gemeenschappelijke regelingen vaak de schuld krijgen, terwijl dit niet altijd terecht is. Het volgende korte citaat van Bestuurder 2 is illustratief voor de mening van alle bestuurders die zijn geïnterviewd:

“Maar dat nou als er ergens een probleem is, dan is het de schuld van de gemeenschappelijke regelingen. En dat vind ik te makkelijk en te kort door de bocht.”

– Bestuurder 2

Volgens Ambtenaar 5 gaat het ervaren van grip en het hebben van vertrouwen met elkaar gepaard. Veel ambtenaren en bestuurders gaven aan dat het jammer is dat gemeenteraden zo weinig vertrouwen hebben in de gemeenschappelijke regelingen. Ambtenaar 5 zei in het interview dat vertrouwen de basis is voor goede samenwerking.

“Als het vertrouwen er niet is, dan kun je nog heel veel afspraken maken, maar dan kom je er gewoon niet. (...) Als je geen vertrouwen hebt dat ze het goed uitvoeren, dan heb je het gevoel dat je niet voldoende grip hebt op zo'n gemeenschappelijke regeling.”

– Ambtenaar 5

In bovenstaand citaat maakt Ambtenaar 5 een interessante en relevante opmerking. De ambtenaar stelt dat het gebrek aan vertrouwen een verklaring is voor het gevoel van gemeenteraden dat zij niet genoeg grip hebben op de gemeenschappelijke regelingen. Ambtenaar 6 geeft vervolgens een concreet voorbeeld waaruit blijkt dat gemeenteraden weinig vertrouwen hebben in de gemeenschappelijke regelingen. Het gevolg van een gebrek aan vertrouwen is volgens Ambtenaar 6 dat gemeenteraden zich gaan focussen op details. Hiermee verliezen gemeenteraadsleden hun kaderstellende en controlerende rol uit het oog.

“Om goed met een GR te kunnen samenwerken heb je ook een soort van basisvertrouwen nodig. Op het moment dat het vanuit wantrouwen gebeurt, dan ga je dus inderdaad doen wat sommige raadsleden doen en heel erg op de details focussen, terwijl je de grote strategie, de controletaken en de kaderstellende taken vergeet. Dat vind ik één van de belangrijkste voorwaarden van het slagen van een GR. Dus wat mij betreft komt het elke keer weer neer op vertrouwen.”

– Ambtenaar 6

Tussenconclusie doeldivergentie

Op basis van de bevindingen in deze paragraaf kan worden geconcludeerd dat er sprake is van doeldivergentie tussen gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen. Uit de bevindingen blijkt dat gemeenten en specifiek gemeenteraden zich beperkt opstellen als opdrachtgever. Dit betekent onder andere dat doelen en opdrachten van de gemeenten richting de gemeenschappelijke regelingen niet altijd duidelijk zijn. Hierdoor hebben gemeenten beperkte mate van invloed op de besluitvorming van gemeenschappelijke regelingen. Een logisch verklaarbaar gevolg is dat gemeenteraden het gevoel hebben dat de gemeenschappelijke regelingen niet in hun belang handelen, waardoor een gebrek aan vertrouwen ontstaat.

In deze paragraaf is duidelijk geworden dat er sprake is van doeldivergentie en dat dit invloed heeft op de mate van sturing op de gemeenschappelijke regelingen. Toch blijft de vraag waarom het voor gemeenten lastig is om zich als opdrachtgever op te stellen. De verklaring ligt deels in het gebrek aan vertrouwen. Volgens Van Slyke (2006, p. 165) is het gebrek aan vertrouwen een belangrijk kenmerk van een principaal-agent relatie. Wantrouwen komt voort uit de neiging om niet afhankelijk te zijn van de ander (p. 167). Een verklaring hiervoor is dat al snel sprake is van opportunistisch gedrag als er sprake is van meerdere politieke principalen (Gailmard, 2009). Toch lijkt het te beperkt om het gebrek aan opdrachtgeverschap enkel te verklaren vanuit het gedrag van de gemeenteraad als politieke principaal. Ook de grote mate van zelfstandigheid van de gemeenschappelijke regelingen en de beperkte mate van coördinatie tussen gemeenten lijken belangrijke redenen te zijn waarom het zo lastig is om het opdrachtgeverschap vorm te geven. Deze twee andere mechanismen worden in de paragrafen hierna besproken.

5.2 Informatie-asymmetrie

Het tweede mechanisme dat mogelijk een verklaring geeft voor het gebrek aan sturing en controle is informatie-asymmetrie. Volgens de principaal-agent theorie heeft de agent vanwege zijn expertise en tijd meer informatie over zijn taken dan de principaal (Van Thiel, 2016, p. 46). Daarnaast heeft de principaal niet alle benodigde informatie, omdat de agent deze bewust of onbewust niet deelt met de principaal (Schillemans, 2013; Van Slyke, 2006). Er ontstaat een probleem als de principaal onvoldoende informatie heeft om goed te kunnen sturen en controleren. Informatie-asymmetrie wordt in dit onderzoek onderzocht door te kijken naar de *tevredenheid over de informatievoorziening vanuit de gemeenschappelijke regeling (M2)*. In de interviews is aan ambtenaren en bestuurders gevraagd hoe tevreden zij zijn over de informatievoorziening vanuit de gemeenschappelijke regelingen.

Tevredenheid informatieverstrekking

De meeste ambtenaren zijn redelijk tevreden over de informatievoorziening vanuit de gemeenschappelijke regelingen. Een aantal ambtenaren gaf aan dat de tevredenheid over de informatievoorziening afhangt van de criteria die je verbindt aan een goede informatievoorziening. Volgens Ambtenaar 1 is het lastig om objectief vast te stellen of de informatievoorziening voldoende is. Volgens de ambtenaar is de informatievoorziening over het algemeen goed geregeld. Daarentegen geeft Ambtenaar 1 ook aan dat het niet uitmaakt hoe goed de informatievoorziening daadwerkelijk is, er zal nooit het gevoel zijn dat het perfect is. Ambtenaar 9 geeft de informatievoorziening vanuit de gemeenschappelijke regelingen een 7.5. Volgens deze ambtenaar is de basis goed op orde, maar kan er nog wel het een en ander worden verbeterd. De stelling dat de informatievoorziening goed is, maar dat deze nog wel kan worden verbeterd, wordt gedeeld door de meeste geïnterviewde ambtenaren en bestuurders.

In de interviews is doorgevraagd naar wat er nog kan worden verbeterd aan de informatievoorziening. Een groot deel van de ambtenaren vond het lastig om aan te geven wat er precies beter kon of moest. De ambtenaren gaven aan dat het lastig is om te bepalen welke informatie relevant is en welke niet. Zo geeft Ambtenaar 7 aan dat het belangrijk is om inzichtelijk te maken welke informatie de raad nu precies zou willen hebben en welke niet. Ambtenaar 7 was niet de enige die opmerkte dat deze vraag onvoldoende is gesteld. Hiervoor zou een betere samenwerking moeten komen tussen de gemeenschappelijke regelingen, de ambtelijke organisatie en de griffiers. Tegelijkertijd is Ambtenaar 7 ook sceptisch, omdat het de vraag is of de gemeenteraad daadwerkelijk weet wat voor een informatie gewenst is.

“Als ik kijk naar de informatie die nu wordt gedeeld met de raad, denk ik zeker dat het beter kan. Ik denk dat wij wat meer moeten samenwerken met de griffier. Daardoor ervoor te zorgen van 'he wat is nu eigenlijk die wens van de raad?'. Welke informatie willen ze nu juist wel en juist niet? (...) Ik denk dat het zeker beter kan, het is alleen de vraag: doen ze [de gemeenteraad] er dan ook wat mee'.

– Ambtenaar 7

Ook volgens Ambtenaar 8 zou er beter moeten worden geïnventariseerd welke informatie relevant is voor de gemeenteraad en welke niet. Ambtenaar 8 noemt als voorbeeld de jaarrekeningen en de begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen. Deze stukken

bevatten volgens de ambtenaar niet altijd de informatie die relevant is voor de gemeenteraad. Volgens Ambtenaar 8 zouden de begrotingen en jaarstukken meer informatie moeten bevatten op basis waarvan de gemeenteraad kan bijsturen als dat nodig is. Deze constatering komt overeen met de bevinding in het vorige hoofdstuk dat de begroting en jaarstukken niet altijd de informatie bevatten die voor de gemeenteraad relevant is.

Uit de interviews met ambtenaren en bestuurders blijkt dat de informatieverstrekking de afgelopen jaren behoorlijk is verbeterd. Zo benadrukken sommige ambtenaren dat het in het verleden regelmatig gebeurde dat informatie onvolledig was. Het afgelopen jaar is er gewerkt aan een informatieprotocol om de informatievoorziening te verbeteren. In dit protocol is vastgelegd hoe die informatievoorziening tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen moet lopen. Volgens de ambtenaren is zo'n protocol een goede manier om de informatievoorziening te verbeteren. Tegelijkertijd merken enkele ambtenaren op dat dit informatieprotocol nog wel moeten worden verbeterd.

Een andere manier waarop is geprobeerd de informatieverstrekking van de gemeenschappelijke regelingen naar de gemeenteraden te verbeteren is door het organiseren van raadsinformatiebijeenkomsten. Uit de interviews blijkt dat deze raadsinformatiebijeenkomsten steeds frequenter plaatsvinden. Dat betekent concreet dat alle vier de gemeenschappelijke regelingen het afgelopen jaar raadsinformatiebijeenkomsten georganiseerd hebben. Deze bijeenkomsten zorgen er volgens ambtenaren en bestuurders voor dat de gemeenteraad beter wordt geïnformeerd dan voorheen. Desalniettemin worden kanttekeningen geplaatst bij de effectiviteit van de bijeenkomsten. Raadsinformatie n worden bij de Avri platformbijeenkomsten genoemd. Volgens Ambtenaar 7 worden de raadsinformatiebijeenkomsten niet druk bezocht door raadsleden:

“Wat ik daarnaast ook merk bij de Avri. Die heeft platformbijeenkomsten speciaal voor raadsleden. Ik zit daar altijd bij. Dan komen daar vaak één of twee raadsleden en dat is het dan. Ik snap aan de ene kant de drukte van de raadsleden. Je hebt ook wel te maken me het dilemma van hoe meer informatie je geeft, dan is de vraag of ze die informatie ook daadwerkelijk tot zich nemen.”

– Ambtenaar 7

Bestuurder 3 geeft aan dat niet alle partijen in de gemeenteraad van de gemeente waar de bestuurder toe behoort kunnen aanhaken bij de platformbijeenkomsten van de Avri. Sommige partijen willen wel meedenken op de inhoud en die zijn dus aanwezig bij de bijeenkomsten. Volgens Bestuurder 3 zijn er ook partijen in de gemeenteraad die niet aanhaken omdat ze vinden dat de platformbijeenkomsten geen officiële of formele status hebben. Bovendien zeggen sommige raadsleden volgens Bestuurder 3 dat ze helemaal geen tijd hebben om bij de platformbijeenkomsten aanwezig te zijn. Volgens Bestuurder 3 is dat jammer omdat je een heleboel van het voortraject mist als raadslid en dat je dan veel sneller wordt overvallen door voorstellen. Tot slot benadrukt Bestuurder 3 wel dat de platformbijeenkomsten er niet formeel voor zorgen dat gemeenteraden meer grip krijgen. De gemeenteraden kunnen input leveren en dan is het aan de gemeenschappelijke regeling om daar wat mee te doen.

Zowel de ambtenaren als bestuurders hebben twee kanttekeningen als het gaat om goede informatieverstrekking. De eerste kanttekening is dat de informatieverstrekking vanuit de gemeenschappelijke regelingen regelmatig te laat is en de tweede kanttekening is dat er soms sprake is van teveel informatie. Deze twee onderwerpen komen in het vervolg van deze paragraaf aan bod.

Tijdigheid van informatieverstrekking

Hoewel de meeste ambtenaren en bestuurders redelijk tevreden waren over de informatievoorziening vanuit de gemeenschappelijke regelingen, merkte een groot deel op dat het op tijd aanleveren van informatie vaak nog niet goed gaat. Ondanks dat niet expliciet is gevraagd naar de tijdigheid van de informatieverstrekking, kwam dit wel ter sprake bij Ambtenaren 1, 2, 4, 6 en 9.

Ambtenaar 9 geeft aan dat informatie niet altijd op tijd wordt aangeleverd voorafgaand aan AB-vergaderingen. Alle gemeenschappelijke regelingen hebben periodiek een AB-vergadering. Tijdens AB vergaderingen worden verschillende besluiten genomen door de AB-leden. AB-leden ontvangen van tevoren informatie over de agendapunten en beslispunten. Wanneer Ambtenaar 9 spreekt over het niet op tijd aanleveren van informatie voorafgaand aan de AB-vergaderingen, bedoelt de ambtenaar dat de periode tussen het aanleveren van de informatie door de gemeenschappelijke regelingen en de AB-vergadering te kort is om de stukken goed te bestuderen. De informatie voorafgaand aan zo'n AB-vergadering wordt door ambtenaren van de gemeenten voorbereid, met als doel hun eigen AB-lid zo goed mogelijk te kunnen informeren. Het niet tijdig aanleveren van informatie voorafgaand aan een AB-vergadering heeft dus als gevolg dat bestuurders zich niet goed kunnen voorbereiden op de AB-vergaderingen. Het gevolg is dat de bestuurders besluiten moeten nemen zonder dat zij zich goed hebben kunnen voorbereiden. Het volgende citaat van Ambtenaar 9 geeft een goede impressie van het probleem dat ontstaat wanneer informatie kort voorafgaand aan een AB-vergadering wordt aangeleverd:

“Waar het gaat om snelheid [van informatieverstrekking]. Nou dat punt is natuurlijk hopelijk ook wel door collega's gezegd, maar voor die periodieke [AB-]vergaderingen, die stukken komen altijd te laat. Vet te laat. Als je weet dat je toch ook ambtelijk en bestuurlijk moet afstemmen. (...) Ik vind dat nog steeds heel veel collega's dan toch hun best doen om het allemaal nog met stoom en kokend water richting bestuurders te krijgen. Maar en ik weet ook, we doen ook een oproep en dat doen bestuurders ook, om dan in het overleg te zeggen: dit was wel heel laat. Bijvoorbeeld [een wethouder] heeft laatst gezegd: ik wil deze twee agenda punten eraf want we hebben gewoon geen tijd gehad om de achterliggende info goed te bestuderen. Dus dat wordt wel gedaan. Dus daar kan het echt wel beter vanuit de kant van de GR'en.”

– Ambtenaar 9

Volgens Ambtenaar 1 zorgt het te laat aanleveren van informatie ervoor dat het draagvlak voor de gemeenschappelijke regelingen verloren gaat. In de vorige paragraaf is vastgesteld dat er sprake is van een tekort aan vertrouwen (zie paragraaf 5.1). Om die redenen is het interessant dat Ambtenaar 1 opmerkt dat het te laat aanleveren van informatie kan bijdragen aan

wantrouwen en het wij-zijgevoel tussen gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen. De relatie tussen het te laat aanleveren van informatie en het gevoel van wantrouwen blijkt goed uit de volgende passage uit het interview met Ambtenaar 4. Bij het lezen van de passage uit het interview met Ambtenaar 4 is het relevant om te weten dat deze ambtenaar verantwoordelijk is voor het advies aan het college op basis van de aangeleverde informatie van de Avri. Daarnaast is Ambtenaar 4 verantwoordelijk voor het informeren van de wethouder als er iets niet goed gaat bij de Avri. De wethouder is op zijn beurt weer verantwoordelijk voor het informeren van de gemeenteraad als er iets niet goed gaat bij de Avri.

“Wij krijgen [bij de Avri] stukken twee dagen voordat er iets over besloten moet worden. Ja daar kun je nooit goede advisering over doen. Ik heb ook het idee dat er van alles iedere keer uit de kast komt vallen. Dan hebben we dit niet goed bekeken en dan hebben we dat. Ik heb het gevoel ieder geval als ambtelijk iemand dat we niet goed meegenomen worden in de bedrijfsvoering en we dus daar ook nog niet in kunt sturen.”

“Over wat voor een stukken gaat dat?”

“Stukken waarover wij onze wethouder (...) ambtelijk moeten adviseren voor het algemeen bestuur. Wij moeten stukken in de route brengen, want we hebben collegiaal bestuur hier. Dus dan moet het college van B&W daar iets van vinden. Nou, daar zit gewoon een cyclus aan. En om die te kunnen boren, moet ik een stuk om een bepaalde tijd binnen hebben. Maar het gebeurt gewoon dat ik stukken naar het college moet sturen, terwijl ik nog niks weet van de inhoud. Dus waar nooit een goed ambtelijk advies bij kan zitten.”

“Omdat ze [de stukken] heel laat binnenkomen?”

“Ja te laat. Ik weet niet of het bewust is. (...) Ze hebben de vorige keer om 5 uur, voor de dag van de AB-vergadering gewoon nog nieuwe stukken gestuurd. Dus die heeft en een wethouder niet kunnen lezen en zeker een ambtelijk adviseur heeft daar nog helemaal geen advies over kunnen geven. Dat merk ik wel. Ik hoor bij andere GR'en dat dit eigenlijk hetzelfde is.”

“Het te laat aanleveren van stukken?”

“Het voelt alsof je niet serieus genomen wordt door de Avri. ‘We douwen het maar gewoon en ze durven toch geen nee te zeggen.’ Zo komt het op mij over. Dat is misschien wel een hele negatieve invulling hoor. Maar zo komt het op mij wel over.”

– Ambtenaar 4

Op basis van de bevindingen in deze paragraaf kan worden vastgesteld dat de informatieverstrekking naar gemeenten is vaak te laat is voorafgaande aan AB-vergaderingen. Hierdoor hebben ambtenaren en bestuurder regelmatig te weinig tijd om zich goed voor te bereiden op de AB-vergaderingen van de gemeenschappelijke regelingen.

Volledigheid van informatieverstrekking

Bijna alle geïnterviewde ambtenaren en bestuurders merken op dat dat de informatieverstrekking volledig is. Ook zijn er geen aanwijzingen dat de gemeenschappelijke regelingen bewust informatie achterhouden. Een interessante bevinding in de interviews is dat een groot deel van de ambtenaren en bestuurders aangeven dat een goede

informatieverstrekking niet betekent dat de gemeenschappelijke regelingen alle beschikbare informatie delen met de gemeenten en de gemeenteraden. Goede informatieverstrekking gaat volgens de ambtenaren en bestuurders ook over de kwaliteit van informatie. Met kwaliteit wordt vaak bedoeld dat de informatie relevant en begrijpelijk is voor gemeenten en gemeenteraden.

Volgens Ambtenaar 1 ligt het probleem deels bij de gemeenteraden zelf. Sommige gemeenteraden of raadsleden willen alle details weten en vragen dus om alle informatie. Ook andere ambtenaren en bestuurders geven aan dat raadsleden soms inzicht willen hebben in alle informatie. Toch ligt het volgens een groot deel van de ambtenaren en bestuurders ook aan de informatieverstrekking zelf. De informatie is vaak heel technisch en de informatie vanuit de gemeenschappelijke regelingen is vaak ook nog eens heel veel.

“Schriftelijke informatie is vaak zo uitgebreid dat het heel lastig is om daar goed de kern uit te halen waar je als raadslid wel of niets iets mee moet. Dus die problematiek herken ik.”

– Ambtenaar 3

Volgens Ambtenaar 9 is informatie zeer volledig en compleet, soms is de informatie vanuit de gemeenschappelijke regelingen te compleet volgens de ambtenaar. De hoeveelheid bijlagen bij een stuk vanuit Werkzaam zijn volgens Ambtenaar 9 soms enorm. Ambtenaar 9 maakt ook nog een belangrijk onderscheid tussen enerzijds grip in de zin dat je als gemeente goed bent geïnformeerd en dat je controle hebt over de informatiestromen. Anderzijds betekent een goede informatievoorziening nog niet dat je ook daadwerkelijk kan sturen op het beleid van gemeenschappelijke regelingen.

Bestuurder 4 geeft aan dat de Regio Rivierenland het goed doet als het gaat om het verstrekken van de juiste informatie. Volgens de bestuurder is het handig als informatie kort en bondig is, zodat je snel de essentie eruit kan halen. Een notitie bij een rapport is een voorbeeld waarvan de bestuurder zegt dat dit helpt bij duidelijke informatieverstrekking. Bestuurder 4 geeft aan dat de Regio Rivierenland de informatieverstrekking in kwalitatieve zin goed op orde heeft omdat zij in staat zijn om informatie kort en bondig aan te leveren:

“Ik vind dat Rivierenland dat best goed doet. Dan moet ik eerlijk zeggen, want dan zie ik wel een notitie met een voorstel. Nou, dat is ook vaak kort en bondig. Daar hou ik wel van, want ik ben niet van al dat zwerterige gezwets. Dat kost allemaal veel tijd. Ik vind dat Rivierenland dat best wel goed doet. Een notitie met een rapport eronder, dus prima.”

– Bestuurder 4

Zowel ambtenaren als bestuurders geven aan dat het niet altijd gaat om de volledigheid van informatie in de kwantitatieve zin, maar dat het er ook om gaat of de ontvangen informatie relevant is. Het kan namelijk ook zo zijn dat gemeenschappelijke regelingen teveel informatie sturen waardoor zowel ambtenaren als bestuurders als raadsleden moeilijk de voor hun relevante punten eruit kunnen halen.

Tussenconclusie informatie-asymmetrie

Op basis van de bevindingen kan worden geconcludeerd dat de informatievoorziening vanuit de gemeenschappelijke regelingen redelijk op orde is. Er zijn geen duidelijke voorbeelden van informatie-asymmetrie in de zin dat informatie niet goed met elkaar wordt gedeeld. Tegelijkertijd zijn er wel twee bevindingen die wijzen op informatie-asymmetrie. De eerste bevinding is dat stukken regelmatig te laat worden aangeleverd. Het op tijd aanleveren van informatie is volgens Bovens (2005) één van de voorwaarden voor behoorlijke informatieverstrekking. Informatie te laat aanleveren kan worden gezien als een vorm van informatie-asymmetrie. De tweede bevinding is dat informatie die de gemeenschappelijke regelingen aanleveren, vaak heel technisch is, waardoor het voor gemeenten en gemeenteraden moeilijk is om de relevante punten eruit te halen. Dit komt doordat de gemeenschappelijke regelingen veel meer expertise hebben over datgene wat zij doen (Van Thiel, 2016, p. 46). Een tweede voorwaarde van behoorlijke informatieverstrekking is dat de informatie adequaat is om tot een oordeel te komen (Bovens, 2005). Aangezien de informatie vanuit gemeenschappelijke regelingen vaak heel technisch is en grote hoeveelheden informatie bevat, is het de vraag of raadsleden tot een goed oordeel kunnen komen.

5.3 Coördinatie tussen gemeenten

In de derde paragraaf van dit hoofdstuk wordt ingegaan op *de mate van coördinatie tussen gemeenten over de gemeenschappelijke regeling (M3)* als mechanisme voor het gebrek aan sturing en controle. Een gebrek aan coördinatie tussen principalen zorgt ervoor dat alle principalen op een eigen manier gaan sturen en controleren. Dit leidt ertoe dat er uiteindelijk minder controle is op de agent (Khalil et al., 2007). In het geval van intergemeentelijke samenwerking zou een gebrek aan afstemming en coördinatie tussen gemeenten over de gemeenschappelijke regelingen zorgen voor een gebrek aan sturing en controle. De verwachting is dat er in de regio Rivierenland weinig coördinatie is tussen gemeenten over de vier gemeenschappelijke regelingen. Tijdens de interviews is aan de ambtenaren en bestuurders gevraagd in welke mate er afstemming of coördinatie is tussen de gemeenten over de gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast is gevraagd of dit volgens de geïnterviewde voldoende is en op welke manier coördinatie tussen gemeenten invloed heeft op de mate van sturing en controle op de gemeenschappelijke regelingen (zie Bijlage 3: Interviewgids).

Invloed door coördinatie

Een groot deel van de geïnterviewde ambtenaren en alle bestuurders geven tijdens het interview aan dat coördinatie tussen gemeenten heel belangrijk is als je meer invloed wil krijgen op de gemeenschappelijke regelingen. Zo geven Ambtenaar 2, 3 en 5 expliciet aan dat het ambtelijke overleg tussen gemeenten belangrijk is voor het hebben van invloed. Ambtenaar 5 geeft wel aan dat het belangrijk is om dan ook tijd te steken in de voorbereiding van het ambtelijk overleg. Niet alle ambtenaren hebben deze tijd en het is volgens Ambtenaar 5 bovendien de vraag of elke ambtenaar hier ook tijd in wil steken.

“Mijn insteek is inderdaad wat je er aan de voorkant aan tijd in stopt, verdien je aan de achterkant ook gewoon terug. Die tijd moet je wel hebben. Dat kan je wel alleen willen, maar dan moet je wel met elkaar doen. Want het heeft geen zin om dat

alleen te gaan trekken als de andere gemeenten daar niet of niet voldoende tijd investeren. Dat vraagt ook commitment van elkaar.”

– Ambtenaar 5

Op basis van de interviews kan worden vastgesteld dat het per gemeente verschilt hoeveel prioriteit wordt gegeven aan de gemeenschappelijke regelingen. Dit lijkt grotendeel te worden bepaald door de beschikbare ambtelijke capaciteit. Uit het interview met Ambtenaar 10 bleek bijvoorbeeld dat deze ambtenaar verantwoordelijk is voor meerdere gemeenschappelijke regelingen namens de gemeente, maar dat deze ambtenaar hier maar een deel van zijn tijd kan besteden. Daartegenover waren er ook geïnterviewde ambtenaren die zich in hun functie uitsluitend bezighielden met de gemeenschappelijke regelingen waarvoor zijn namens hun gemeente verantwoordelijk waren. Deze ambtenaren hebben dus veel meer tijd om aan de gemeenschappelijke regelingen te besteden dan bijvoorbeeld Ambtenaar 10. De hoeveelheid tijd die de geïnterviewde ambtenaren konden of mochten besteden aan de gemeenschappelijke regelingen verschilde sterk.

Ook Ambtenaar 3 stelt dat onderling overleg tussen gemeenten belangrijk is voor de sturing op gemeenschappelijke regeling. Alle vier de geïnterviewde bestuurders gaven aan dat afstemming en coördinatie tussen gemeenten belangrijk is om meer grip te krijgen op de gemeenschappelijke regelingen. Bestuurder 2 stelde dat deze afstemming vooral belangrijk is als je meer aan de voorkant wil komen. Hiermee wijst de bestuurder op het krijgen van meer invloed op de gemeenschappelijke regelingen. Uit het volgende citaat van Ambtenaar 3 blijkt overleg in de praktijk moeilijk om te organiseren:

“Je kan wel een regionaal samenwerkingsverband hebben, maar als je elkaar als raden weinig ontmoet en niet makkelijk met elkaar kan schakelen, dan is het heel moeilijk om goed gezamenlijk te sturen op een GR. Ook ambtelijk is dat ingewikkeld. Dan heb je ook vaak daar krap de tijd voor om goed te organiseren.”

– Ambtenaar 3

De ambtenaar 3 maakt onderscheid tussen ambtelijk overleg en afstemming tussen gemeenteraden. In de rest van deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de mate van ambtelijk overleg en daarna de mate van afstemming tussen gemeenteraden. Geconcludeerd kan worden dat het besef dat afstemming belangrijk is voor de mate van democratische sturing en controle door de gemeenteraad aanwezig is.

Ambtelijke overleg tussen gemeenten

Tussen de gemeenten vindt op verschillende niveaus ambtelijk overleg plaats over de gemeenschappelijke regelingen. De frequentie en de mate waarin er ambtelijk overleg is verschilt per gemeenschappelijke regeling, zo blijkt uit de interviews. Verschillende ambtenaren gaven tijdens de interviews aan dat de frequentie van het aantal overleggen tussen gemeenten over de gemeenschappelijke regelingen is toegenomen.

“Voor verschillende GR'en geldt dat er wel een ambtelijk overleg is. Ik weet niet voor welke GR'en dat allemaal precies geldt moet ik eerlijk zeggen. Ik weet dat die voor de ODR in ieder geval is afgesproken. Dus daar zit wel een aantal medewerkers van

gemeenten met elkaar aan tafel om de voorstellen van de ODR voor te bespreken. Dus daar is wel wat geregeld. Ik denk dat dat bij Werkzaam ook zo is. Ik weet nagenoeg zeker dat dit bij Rivierenland ook zo is. Met Avri weet ik het niet. Daar zit invloed.”

– Ambtenaar 2

Ook Ambtenaren 5 en 6 noemen specifiek het ambtelijk overleg over de ODR als voorbeeld. Het ambtelijke overleg over de ODR wordt ook wel het opdrachtgeversoverleg genoemd, door de ambtenaren afgekort als OGO. Opvallend aan deze naam is de term ‘opdrachtgevers’. Ambtenaren 4, 6 en 7 noemen het regionale afstemmingsoverleg als ambtelijke overlegvorm tussen gemeenten over de Avri. Het regionale afstemmingsoverleg wordt door de ambtenaren afgekort als RBA. Uit de interviews blijkt bovendien dat deze vormen van ambtelijke afstemming tussen gemeenten steeds meer invulling krijgen. Dit komt volgens de ambtenaren onder andere doordat er steeds meer besef is dat dit nodig is om grip te krijgen of houden op de gemeenschappelijke regelingen. Ambtenaar 9 is bijvoorbeeld positief over de mate van afstemming tussen de gemeenten:

“In welke mate is er afstemming tussen gemeenten over de GR? Is dat voldoende?”

“Over het algemeen is er denk ik voldoende. Als je het allemaal over één kam scheert, is er denk ik voldoende afstemming of afstemmingsmomenten. Dat is procesmatig en periodiek goed georganiseerd. Dat is mijn indruk.”

– Ambtenaar 9

Een van de bevindingen in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk was dat gemeenten zich niet opstellen als opdrachtgever van de gemeenschappelijke regelingen. Desondanks is er volgens de ambtenaren die betrokken zijn bij de ODR regelmatig ambtelijk overleg met het idee dat de gemeenten de opdrachtgever zijn van de ODR. De vraag is hoe deze twee bevindingen zich tot elkaar verhouden. De ambtenaren geven aan dat het opdrachtgeversoverleg steeds meer vorm krijgt en frequenter plaatsvindt. De vraag is echter hoe er inhoudelijk vorm wordt gegeven aan deze vorm van afstemming. De frequentie van een overleg op zich zegt namelijk niet veel over mate waarin er uiteindelijk coördinatie plaatsvindt tussen de gemeenten. Omdat tijdens de interviews niet is ingegaan op de invulling van de verschillende ambtelijke overlegvormen, kan de vraag in welke mate er daadwerkelijk coördinatie is niet goed worden beantwoord. De intentie om als gemeenten met elkaar af te stemmen hoeft niet te betekenen dat dit ook daadwerkelijk leidt tot coördinatie in de zin van afspraken. Dit blijkt uit het volgende citaat uit het interview met Ambtenaar 8:

“We zijn er nu op financieel terrein mee begonnen om te proberen daar bij mekaar te komen en dan blijkt dat je toch nog best wel verschillende tegen zaken aankijkt. Het is geen natuurlijk huwelijk dat je aan alle kanten vindt dat je samen goed werk doet. Toch echt wel verschillen tussen de gemeenten qua ligging en fysieke structuur en economische structuur. Politieke kleur ook heel sterk.”

– Ambtenaar 8

Uit bovenstaande citaat blijkt dat de intentie om op financieel gebied betere afspraken te maken, nog niet betekent dat het ook gemakkelijk is om overeenstemming te bereiken. Ambtenaar 8 noemt hiervoor verschillende redenen. Eén daarvan zijn de politieke verschillen

tussen de acht gemeenten in de regio Rivierenland. Uit eerder onderzoek blijkt dat verschillende doelen of voorkeuren tussen principalen ervoor zorgt dat het maken van afspraken met betrekking tot sturing en controle lastig is (Moe, 2005; Young et al., 2002).

Afstemming tussen verschillende gemeenteraden

Volgens enkele geïnterviewde ambtenaren en bestuurders is afstemming tussen gemeenteraden onderling een belangrijke manier om de grip van gemeenteraden op de gemeenschappelijke regelingen te verbeteren. Dat hier nog onvoldoende sprake van is, blijkt uit het antwoord van Ambtenaar 7 op de vraag of er voldoende afstemming is. Enige tijd geleden zijn er volgens Ambtenaar 3 door verschillende gemeenteraden in de regio Rivierenland moties ingediend waarmee de raden aangeven dat zij meer grip wilden hebben op de gemeenschappelijke regelingen. Dit is een logische stap van de gemeenteraden, zeker omdat in het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat de meeste gemeenteraadsleden meer grip zouden willen op gemeenschappelijke regelingen (zie paragraaf 4.1). De moties hebben geresulteerd in initiatieven met de naam 'De kracht van de raden' en 'Regionale raadskring'.

“Dus die raden die zoeken elkaar wel op. (...) Er lopen ook lijntjes met de provincie Gelderland om te kijken hoe je dat nou met een andere manier vormgeven, door die raden meer in positie te brengen aan de voorkant. (...) Raden onderling is sinds kort vormgegeven in de kracht van raden. Ik denk dat daar best goede vorderingen gemaakt worden. We zijn er nog niet maar er is wel een begin gemaakt.”

– Bestuurder 4

Ook Bestuur 2 geeft aan dat gemeenteraden met een initiatief als een regionale Raadskring je als gemeenteraad meer aan de voorkant van het proces kan komen. Met aan de voorkant komen doelt de bestuurder op het krijgen van meer invloed of sturing op de gemeenschappelijke regelingen. Tegelijkertijd geeft Bestuurder 2 ook aan dat het organiseren en vormgeven van zo'n regionale raadskring behoorlijk ingewikkeld is:

“Hoe zorg je er nou voor dat je [als gemeenteraad] veel meer aan de voorkant van het proces komt. (...) Nou, dat moet je organiseren. Hoe probeer je ook bondgenoten te zoeken in bij andere gemeenten? En ik beseft me dat het heel erg lastig is, dat zie je hier in het Rivierenland met de regionale Raadskring. Dat is allemaal heel ingewikkeld en dat is zoeken. Maar het zijn in ieder geval wel stappen die gezet worden om op regionale schaal afstemming met elkaar te zoeken. (...) hoe maak je regionaal meer een vuist?”

– Bestuurder 2

Geconstateerd wordt dat in toenemende mate een deel van de raadsleden zich inzet voor betere samenwerking tussen gemeenteraden. Tegelijkertijd blijkt ook uit de interviews dat niet alle gemeenteraden voorstander zijn van een zogenaamde raadskring. Zo heeft de gemeenteraad van West-Betuwe de motie over het initiëren van een raadskring niet gesteund. Het initiatief om beter samen te werken als gemeenteraden staat nog in de beginfase en lijkt nog weinig effect te hebben op het verkrijgen van meer invloed op gemeenschappelijke regelingen.

Raden hebben steeds meer onderling contact door informatiebijeenkomsten georganiseerd door de gemeenschappelijke regelingen. Afstemming tussen gemeenteraden is in tegenstelling tot de ambtelijke afstemming informeler.

Tussenconclusie coördinatie tussen gemeenten

Geconcludeerd kan worden dat ambtenaren en bestuurders vinden dat coördinatie tussen gemeenten belangrijk is om meer grip te krijgen. Hierdoor vindt in toenemende mate afstemming plaats tussen de gemeenten over de gemeenschappelijke regeling. Desalniettemin is de vraag hoe deze vormen van ambtelijke afstemming inhoudelijk worden vormgegeven. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk bleek immers dat de gemeenten zich zeer beperkt opstellen als opdrachtgever. In deze paragraaf is onderscheid gemaakt tussen ambtelijke afstemming en afstemming tussen gemeenteraden. Beide vinden plaats op verschillende niveaus en hebben een andere dynamiek. Gemeenteraadsleden hebben de afgelopen tijd initiatieven genomen voor politieke afstemming tussen gemeenteraden. Deze initiatieven moeten echter nog meer vorm krijgen, zodat gemeenteraden daadwerkelijk meer invloed krijgen op de gemeenschappelijke regelingen.

5.4 Dominante gemeenten

Het gebrek aan sturing en controle kan mogelijk worden verklaard door *gemeenten met meer of minder invloed op de gemeenschappelijke regeling (M4)*. Dominante principalen komen actief op voor hun eigen doelen ten koste van de andere principalen (Holum, 2016; Cäker & Nyland, 2017). In het geval van het intergemeentelijke samenwerkingsverband regio Rivierenland zou dat betekenen dat één of meerdere van de acht gemeenten een dominante positie heeft in het samenwerkingsverband, waardoor deze meer invloed heeft op de besluitvorming in de gemeenschappelijke regelingen ten koste van andere gemeenten.

Geen dominante gemeenten in de regio Rivierenland

Tijdens de interviews is gevraagd of gemeenten evenveel invloed hebben op de besluitvormingsprocessen in de gemeenschappelijke regelingen (zie Bijlage 3: Interviewgids). Alle geïnterviewde ambtenaren en bestuurders antwoordden op deze vraag dat er in de regio Rivierenland geen sprake is van één of meerdere gemeenten die meer invloed heeft dan anderen. Zo geeft Ambtenaar 2 aan dat er in de regio geen sprake is van een dominante gemeente. Volgens deze ambtenaar was Tiel redelijk dominant, maar dat is nu niet meer geval vanwege gemeentelijke herindelingen waardoor gemeenten ongeveer even groot zijn:

“Er zijn niet echt veel dominante gemeenten meer. Voorheen was de gemeente Tiel een redelijk dominante gemeente. Maar die is inmiddels voorbijgestreefd qua inwonersaantallen door een aantal gefuseerde gemeenten, dus dat valt nog wel mee. Wat dat betreft is het redelijk in evenwicht. Zelfs Zaltbommel en Maasdriel met hun samenwerking, spreekt aardig mee. Dus ik denk dat dat niet het niet heel erg het geval is.

– Ambtenaar 2

Volgens Bestuurder 2 is er geen dominante gemeente in de regio Rivierenland omdat er geen grote stad is. In veel andere regio's is dat wel het geval volgens de bestuurder. Een voorbeeld dat meerdere malen wordt gebruikt door ambtenaren en bestuurders is de regio Nijmegen. Volgens Bestuurder 2 profiteren de gemeenten rondom Nijmegen van zo'n grote gemeente. Een centrumgemeente of een grote stad heeft volgens Bestuurder 2 heeft voordelen als een grote ambtelijke capaciteit, waar kleine gemeenten vaak een gebrek aan hebben. Tegelijkertijd is het volgens Bestuurder 2 ook een voordeel dat er geen centrumgemeente is. De gemeenten zijn nu min of meer gelijkwaardig, waardoor er niet een gemeente is die je vertelt wat je wel of niet moet doen.

“Een specifiek kenmerk van onze regio is natuurlijk wel dat, in tegenstelling tot veel andere regio's, wij niet één grote centrumgemeente/grote stad hebben, die een beetje in de vaart der volkeren de boel achter zich aantrekt. Dat is bijvoorbeeld als je op Gelderland-Zuid-schaal kijkt, dat is een ander schaalniveau waarop wij werken, Nijmegen gewoon de grootste stad bij uitstek is. Met name in de regio Nijmegen, daar profiteren die gemeenten onder Nijmegen heel erg van mee. Heeft ook een keerzijde, want het is altijd ook de grote broer die ons gaat vertellen hoe het zit. Maar het heeft ook absoluut voordelen. In de regio Rivierenland hebben wij dat niet. Dat biedt kansen, want we zijn min of meer gelijkwaardig. We moeten het echt hebben van de kracht van het collectief. Er zit ook een keerzijde aan, namelijk de ambtelijke capaciteit bijvoorbeeld. Die is gewoon minder krachtig dan bijvoorbeeld in zo'n regio als Het Rijk van Nijmegen dat kan organiseren.”

– Bestuurder 2

Ook Bestuurder 4 wijst op het feit dat er in de regio Rivierenland geen stad is die functioneert als centrumgemeente. Net zoals Bestuurder 2 geeft Bestuurder 4 aan dat de afwezigheid van een grote stad nadelen heeft:

“Je moet eigenlijk een stad hebben. (...) Als ik wat wil bereiken, dan moet ik een grote broer naast me hebben. Als ik het zelf niet ben. Ja, die kant ga je dus wel een beetje op en dat mis je een beetje in de regio Rivierenland. Je hebt niet echt een grote stad die de boel vooruit trekt en die moet je wel hebben.”

– Bestuurder 4

Dominante personen in plaats van gemeenten

Ondanks dat alle ambtenaren en bestuurders erkennen dat er in de regio geen sprake is van één dominante gemeente, geven Ambtenaren 2 en 8 en Bestuurders 1, 2 en 3 aan dat het wel uitmaakt wie je als gemeente in het AB of DB van de GR hebt zitten. Ambtenaar 2 geeft aan dat als jouw wethouder in het DB van de gemeenschappelijke regeling zit, er sprake is van meer invloed:

“Gemeenten die vertegenwoordigd zijn in het DB hebben wel altijd een stapje voor. Die horen altijd net iets eerder wat er aan de hand is en kunnen vooral dat informele proces nog beïnvloeden en dan is je beïnvloeding veel groter.”

– Ambtenaar 2

Ook Ambtenaar 8 geeft aan dat alle gemeenten in de regio Rivierenland evenveel invloed hebben op het beleid van de gemeenschappelijke regelingen. Daarentegen maakt het volgens

Ambtenaar 8 wel uit wie er namens jouw gemeente in het AB zit van de gemeenschappelijke regeling:

“Voor de Regio Rivierenland denk ik wel. Daar zit het hem meer in personen dan in de gemeente denk ik. Het is meer de kleur die je als burgemeester meebrengt of de portefeuille die je hebt in het bestuur. Dat is denk ik nog bepalender nog dan hoe groot de gemeente is waar je vandaan komt, omdat inderdaad de verschillen niet enorm groot zijn.”

– Ambtenaar 8

Naast Ambtenaar 8 geeft ook Bestuurder 4 aan dat het voor de mate van invloed uitmaakt wie namens de gemeente in het AB zit van de gemeenschappelijke regeling. Volgens Bestuurder 4 is het beter om wethouders in het AB te hebben dan burgemeesters. Bestuurder 4 verwijst hiermee naar de Regio Rivierenland omdat in het AB van deze gemeenschappelijke regeling voornamelijk burgemeesters zitten. In de AB's van de andere drie gemeenschappelijke regelingen die worden bestudeerd in dit onderzoek, zitten alleen wethouders. Bestuurder 4 maakt in het volgende citaat concreet welke personen meer of minder invloed hebben in het AB of DB van de gemeenschappelijke regeling.

“Een wethouder even wat ik net al duiden, die heeft vaak toch een politieke fractie achter zich. (...) Die moet je wel dan aan tafel hebben, want die hebben zeggingskracht en ook macht. (...) Kijk als je iemand het DB hebt zitten of het AB die zegt: ja is goed en die wordt dan vervolgens door zijn eigen college teruggefloten. Ja, dat is ook een beetje vervelend.”

“Dus maakt het voor de mate van invloed die gemeente heeft uit wie er voor die gemeente in het AB zit?”

“Ja, zeker weten. Dus als jij je iemand hebt die maar een kleine fractie vertegenwoordigt zou het voor hem lastiger worden in zijn college om de belangen te behartigen dan iemand die daar zit namens een grote fractie en die ook nog de politiek leider van zo'n college. (...) Eigenlijk ben je gewoon het beste af met politieke leiders, want dat is niet altijd de burgemeester in een college. Het kan ook gewoon een wethouder zijn.”

– Bestuurder 4

In de regio Rivierenland is er geen gemeente die meer of minder invloed heeft op de gemeenschappelijke regelingen. De enige kanttekening is dat twee geïnterviewde ambtenaren en drie van de vier geïnterviewde bestuurder stellen dat het uitmaakt wie er namens jouw gemeente in het AB zit van de gemeenschappelijke regeling.

Tussenconclusie dominante gemeenten

Uit de bevindingen blijkt dat er in de regio Rivierenland geen sprake is van een dominante gemeente. Dit komt doordat de gemeenten in de regio Rivierenland min of meer even groot of even klein zijn. Wat volgens sommige ambtenaren en bestuurders meer bepalend is voor de mate van invloed, is de politieke invloed van de persoon die de gemeente vertegenwoordigt. Het mechanisme *dominante principalen* geeft dan ook geen verklaring voor het gebrek aan democratische sturing en controle in de regio Rivierenland. Sturen en controleren vergt

ambtelijke capaciteit, kennis en uiteindelijk financiële middelen (Voorn et al., 2017). Alle gemeenten in dit onderzoek zijn voor Nederlandse begrippen relatief kleine gemeenten. De vraag is of deze voldoende capaciteit, kennis en middelen hebben om goed te kunnen sturen.

5.5 Zelfstandigheid gemeenschappelijke regeling

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de zelfstandigheid van de gemeenschappelijke regelingen in de regio Rivierenland. Volgens de meervoudig principaal-agent theorie komt de agent actief op voor zijn eigen doelen en belangen door te lobbyen bij verschillende principalen (Voorn et al., 2019, p. 678). Daarnaast kan de agent strategische allianties maken met één of meerdere principalen (Mulgan, 2003, p. 218; Schillemans & Bovens, 2011, p. 10). Hierdoor ontstaat er ongelijkheid tussen principalen. Volgens Moe (1984, pp. 768–769) leidt een situatie waarin sprake is van meerdere politieke principalen die allemaal hun eigen belangen hebben, ertoe dat de agent steeds zelfstandiger wordt ten opzichte van de principalen. Het is voor de principaal lastig om invloed uit te oefenen op een agent die een grote mate van zelfstandigheid heeft. In dit onderzoek is gekeken naar de *mate waarin de gemeenschappelijke regeling zelfstandig handelt (M5)* en de invloed van die zelfstandigheid op de mate van sturing en controle door de gemeenten.

Mate van zelfstandigheid

Op de vraag hoe zelfstandig gemeenschappelijke regelingen zijn, antwoordden alle ambtenaren en bestuurders dat de gemeenschappelijke regelingen een grote mate van zelfstandigheid hebben. Deze constatering op zichzelf is interessant, maar geeft nog geen verklaring voor een gebrek aan sturing en controle. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is geconstateerd dat het opdrachtgeverschap op dit moment onvoldoende bij de gemeenten ligt. Volgens Ambtenaar 2 heeft dit als gevolg dat de gemeenschappelijke regelingen op dit moment te veel zelf hun eigen opdracht formuleren. De ambtenaar stelt dat het primaat voor het vaststellen van de opdracht nu bij de gemeenschappelijke regelingen ligt en niet bij de gemeenten.

Ambtenaren 2, 3, 4, 6, 7 en 8 gaven in de interviews voorbeelden waarin één of meerdere gemeenschappelijke regelingen volgens hen te zelfstandig handelden ten opzichten van de gemeenten. De ODR en de Avri worden regelmatig aangehaald in voorbeelden waarbij de gemeenschappelijke regelingen volgens de ambtenaren te zelfstandig handelden. Op basis van de voorbeelden die ambtenaren geven over de Avri kan worden geconstateerd dat de Avri regelmatig zelf beleid maakt. Dat is opvallend omdat de Avri eigenlijk niet de taak heeft om zelf beleid te maken maar vooral om beleid uit te voeren dat door de gemeenten is gemaakt. Ambtenaar 7 geeft een voorbeeld waarin de Avri zelfstandig beleid maakte en daarin de gemeenten onvoldoende heeft meegenomen:

“Ik denk als je kijkt naar Avri. Dan vind ik persoonlijk dat zij zelfstandig opereren. Te zelfstandig? Ja soms wel. Als voorbeeld even de grote beleidskeuze die ze hebben gemaakt tijdens het omgekeerd inzamelen in 2017/2018. Daarin ging het mis met de zelfstandigheid van Avri.”

– Ambtenaar 7

Een ander voorbeeld waarin een gemeenschappelijke regeling volgens sommige ambtenaren te zelfstandig handelde gaat over de ODR. Enige tijd geleden heeft ODR nieuw beleid ontwikkeld met betrekking tot toezicht en handhaving. Volgens Ambtenaar 2 heeft de ODR bij voor dit nieuwe beleid hele hoge kwaliteitseisen gesteld aan toezicht en handhaving. Dat de ODR hoge kwaliteitseisen verbindt aan hun eigen beleid is volgens Ambtenaar goed te begrijpen vanuit het perspectief van de gemeenschappelijke regeling. De gemeenschappelijke regeling wil tenslotte zijn taken zo goed mogelijk uitvoeren. Het probleem is echter dat hoge kwaliteitseisen ook meer geld kosten. Hoewel de gemeenten het nieuwe beleid van de ODR hebben goedgekeurd, is het volgens Ambtenaar 2 de vraag of de gemeenten zich wel bewust zijn van waarvoor ze hebben gekozen en wat de financiële consequenties hiervan zijn. Het beleid rondom toezicht en handhaving van de ODR wordt door meerdere ambtenaren genoemd als voorbeeld waarbij een gemeenschappelijke regeling beleid maakt zonder dat de gemeenten daar goed bij worden betrokken. Tegelijkertijd merken de ambtenaren ook op dat gemeenten en gemeenteraden zelf onvoldoende hun opdrachtgevende rol voor de ODR hebben gepakt. Het is dus vooral de constatering achteraf dat ze weinig invloed hadden.

Ambtenaar 9 noemt als voorbeeld de Regio Rivierenland als een gemeenschappelijke regelingen die behoorlijk zelfstandig handelt. Volgens Ambtenaar 9 is het soms heel lastig om als gemeente invloed uit te oefenen op het beleid dat door de Regio Rivierenland wordt gemaakt. Ambtenaar 9 legt bovendien het verband tussen de zelfstandigheid van de Regio Rivierenland en de beperkte mate waarin gemeenten in staat zijn om invloed uit te oefenen op het beleid van deze gemeenschappelijke regeling.

“Bij de Regio Rivierenland is dat vooral de starheid. Niemand weet precies waarom we Regio Rivierenland hebben, maar ze maken wel heel veel beleid. Dat lijken ze vooral in hun kantoor in Tiel te doen. Als je ergens invloed op wil uitoefenen, dan ben je altijd te laat.”

– Ambtenaar 9

Ook Ambtenaar 3 en 8 vinden dat de Regio Rivierenland regelmatig te zelfstandig handelt. Concreet betekent dat volgens de ambtenaren dat de gemeenschappelijke regeling zich bezighoudt met onderwerpen waarmee de gemeenschappelijke regeling zich eigenlijk niet zou mogen bezighouden.

“Uiteindelijk is de GR er voor een aantal zaken die in de regeling beschreven staan en niet voor het totale palet van gemeentelijke taken. Dat vind ik nog wel eens scheuren.”

– Ambtenaar 3

Volgens Ambtenaar 8 zou het goed zijn om af en toe met elkaar te evalueren waarom een bepaalde gemeenschappelijke regeling er eigenlijk is. Volgens Ambtenaar 8 gebeurt dit nu te weinig waardoor de gemeenschappelijke regelingen steeds meer taken op zich gaan nemen dan waar ze oorspronkelijk voor zijn opgericht. Ambtenaar 8 beschrijft dat er sprake is van een spanningsveld tussen democratische legitimiteit en efficiëntie. Volgens deze ambtenaar is de RegioDeal daar een goed voorbeeld van. De RegioDeal is een pakket aan afspraken tussen de regio, de provincie en het Rijk over het ontwikkelingen van de regio. De RegioDeal is tot stand

gekomen door de Regio Rivierenland. In de RegioDeal zijn in korte tijd afspraken gemaakt over de regio en is geld verdeeld over verschillende projecten in de regio. Ambtenaar 8 stelt echter vraagtekens bij de democratische legitimiteit van de RegioDeal doordat er maar een klein groepje is dat die besluiten neemt. Dit gaat volgens Ambtenaar 8 ten koste van de grip van de gemeenten.

“As je het goed democratisch gelegitimeerd wil doen, heb je veel besluitvormingslagen. Maar echt opschieten doet het dan niet. Dat zie je bij Regio Rivierenland heel sterk in de RegioDeal. Dat schiet wel heel erg op, maar vervolgens zit er maar een heel klein groepje dat de besluiten neemt. Daar hobbelen de oprichtende partijen van de gemeenschappelijke regeling achteraan qua informatievoorziening. Daar is de voortdurende spagaat: wil je grip erop hebben of wil je snelheid en bepaalde resultaten bereiken?”

– Ambtenaar 8

Dat gemeenten en vooral gemeenteraden weinig invloed hebben omdat de gemeenschappelijke regelingen vaak behoorlijk zelfstandig handelen, constateert ook Bestuurder 4. Net zoals Ambtenaar 8 stelt ook Bestuurder 4 dat een bepaalde mate van zelfstandigheid belangrijk is voor de efficiëntie van de gemeenschappelijke regelingen. Tegelijkertijd zit er wel een spanningsveld tussen de mate van zelfstandigheid en de democratische legitimiteit volgens Bestuurder 4:

“Hoe zit het met de autonomie van de GR? Hoe zou je die omschrijven?”

“Nou, die zijn redelijk zelfstandig. Dus ik denk dat die op zich wel goed is. De autonomie van de GR. Als je het vanuit het perspectief van GR bekijkt. Alleen de democratische legitimiteit dat is wel een dingetje vind ik.”

– Bestuurder 4

Op basis van bovenstaande bevindingen kan worden geconcludeerd dat de gemeenschappelijke regelingen in de regio Rivierenland een grote mate van zelfstandigheid hebben. Een bepaalde mate van zelfstandigheid van de gemeenschappelijke regelingen is wenselijk. Vooral de geïnterviewde bestuurders benadrukken het belang van de Regio Rivierenland om redelijk zelfstandig en in mandaat te kunnen opereren. Desalniettemin zijn er meerdere voorbeelden waarin de gemeenschappelijke regelen zo zelfstandig handelde dat de gemeenten geen invloed hadden op het beleid terwijl ze dit wel hadden willen hebben. Al met al heeft de mate van zelfstandigheid invloed op de mate van democratische sturing waardoor de democratische legitimiteit ter discussie kan worden gesteld.

Redenen voor verkregen zelfstandigheid

Bovenstaande bevindingen zijn het resultaat van de vraag in hoeverre de gemeenschappelijke regelingen zelfstandig handelen. Vervolgens is gevraagd hoe de mate van zelfstandigheid te verklaren is en op welke manier de zelfstandigheid invloed heeft op de mate van sturing en controle. De antwoorden op deze vervolgvraag worden weergegeven in het tweede deel van deze paragraaf. Samengevat komen de antwoorden erop neer dat de zelfstandigheid van de gemeenschappelijke regelingen het gevolg is van de terughoudendheid van de gemeenten. Zo stelt Ambtenaar 6 dat het logisch is dat de Avri zo zelfstandig werkt. Dat komt volgens

ambtenaar doordat ze dit gewend zijn. De gemeenten hebben de Avri in het verleden de ruimte gegeven en die ruimte heeft de Avrie gepakt.

Net zoals Ambtenaar 6 geven Ambtenaren 1, 2, 5 en 9 uitdrukkelijk aan dat de zelfstandigheid van de gemeenschappelijke regelingen komt door de afwezigheid van de gemeenten. Ambtenaar 9 zegt over de zelfstandigheid van de regio Rivierenland:

“Ik denk dat zij [de Regio Rivierenland] de ruimte hebben genomen die is gegeven. (...) “Kijk de regio Rivierenland die is, als ik niet over het orgaan heb, maar gewoon over deze regio is niet een vanzelfsprekend samenwerkende regio, die al van nature elkaar opzoekt. Ook de inwoners niet. We maken geen gebruik van elkaars faciliteiten. Dus het is eigenlijk vooral een bestuurlijke regio. Dat maakt, omdat er allemaal mensen in zitten, toch voor ons lastig om te zien wat delen wij nou daarin precies. Daarin ontstaat er ruimte voor bureau Regio Rivierenland. Want als alle bestuurders niet weten waarom ze eigenlijk samen één regio vormen, dan dat blijft onduidelijk. In dat gat kan de Regio Rivierenland zelf natuurlijk zijn agenda opstellen. Nogmaals ze doen hele goede dingen.”

– Ambtenaar 9

Ambtenaar 5 stelt dat je ook tijd moet investeren als je als gemeente betrokken wil zijn. Daarnaast stelt Ambtenaar 5 dat gemeenten het soms ook fijn vinden dat een bepaalde taak niet meer bij hen ligt, maar bij de gemeenschappelijke regeling:

“Uiteindelijk willen we vinden het ook wel heel fijn als we ontzorgd worden. Dus als iets door de gemeenschappelijke regeling wordt voorbereid. Dan zijn natuurlijk blij mee, want we hebben het allemaal heel druk. Alleen maar prettig. Maar ik vind dat je daar dan ook zelf je verantwoordelijkheid moet pakken en nemen. Het is dan te makkelijk om dan achteraf te gaan zeggen van je hebt het niet goed gedaan. Dat is ook gewoon stukje eigenaarschap. Als je daar ook echt betrokken bij wil zijn, dan moet je ook die tijd ook voor investeren. Vandaar dat ik ook vind dat dat er dus twee kanten op werkt.”

– Ambtenaar 5

Ambtenaar 8 geeft nog een andere verklaring voor de toenemende zelfstandigheid van de Regio Rivierenland. Volgens Ambtenaar 8 komt het onder andere door de wijze waarop gemeenschappelijke regelingen zijn georganiseerd. Daarnaast geeft Ambtenaar 8 aan dat de Regio Rivierenland de gesprekspartner is voor de provincie en het Rijk. De provincie Gelderland en het Rijk overleggen liever met één gesprekspartner dan met acht kleine gemeenten. Ditzelfde geldt volgens Bestuurder 1 ook voor de Europese Unie. In het volgende citaat legt Ambtenaar 8 uit waarom de provincie en het Rijk eerder zullen overleggen met de Regio Rivierenland en in plaats van met acht gemeenten:

“Ik kan me voorstellen dat het groeit [zelfstandigheid], omdat je voortdurend namens de regio in overleggen zit met de provincie of het Rijk. Dat je ook helemaal die doelstellingen van het Rijk goed in je hoofd hebt. Je hebt de doelstelling van de provincie goed tegenover je, je weet precies hoe je dingen aan elkaar moet knopen en het is toch wel een heel gedoe om daar ook nog acht gemeenten bij te gaan raadplegen en te bevragen enzovoort. Dus ik denk dat het voor de slagvaardigheid enorm kan helpen als je niet iedereen de hele tijd mee hoeft te nemen. (...). Er zit

ook niet echt een structuur op die je tegenhoudt dan in zo'n ontwikkeling, tenzij die gemeentes in mekaar allemaal kunnen vinden in hé jongens hier groeit iets de verkeerde kant uit."

– Ambtenaar 8

Volgens de ambtenaren en bestuurders hebben de gemeenschappelijke regelingen veel zelfstandigheid gekregen doordat deze is gegeven door de gemeenten. Daarnaast is een gemeenschappelijke regeling die acht gemeenten vertegenwoordigt, een logischere gesprekspartner voor de provincie en het Rijk dan acht kleine gemeenten.

Tussenconclusie zelfstandigheid gemeenschappelijke regeling

Uit de bevindingen blijkt dat de gemeenschappelijke regelingen een grote mate van zelfstandigheid hebben verkregen. Het is echter lastig objectief vast te stellen of gemeenschappelijke regelingen te zelfstandig handelen. Ambtenaren en bestuurders geven aan dat een bepaalde mate van beleidsvrijheid belangrijk is voor het functioneren van de gemeenschappelijke regelingen, maar vinden de beleidsvrijheid nu soms te groot. Vooral bij de Regio Rivierenland is een duidelijke paradox waarneembaar. Enerzijds willen ambtenaren en bestuurders dat deze gemeenschappelijke regeling acteert op de behoeften van de gemeenten en anderzijds geven diezelfde ambtenaren en bestuurders aan dat de Regio Rivierenland soms te zelfstandig handelt.

De meest interessante bevinding in deze paragraaf is de verklaring voor de toenemende mate van zelfstandigheid. De zelfstandigheid van de gemeenten lijkt grotendeels het gevolg van twee mechanismen die eerder in dit hoofdstuk zijn behandeld, namelijk de aanwezigheid van doeldivergentie tussen gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen (zie paragraaf 5.1) en de beperkte mate van coördinatie tussen gemeenten (zie paragraaf 5.3). Doordat de gemeenten zich onvoldoende opstellen als opdrachtgever en dus geen duidelijke doelen opgesteld hebben, hebben de gemeenschappelijke regelingen de vrijheid gekregen om dit zelf te doen. Hoewel is geconstateerd dat er steeds meer politiek, ambtelijk en bestuurlijk overleg plaatsvindt tussen de gemeenten, is de vraag in hoeverre gemeenten zich ook bewust zijn van elkaars standpunten en of deze overleggen daadwerkelijk resulteren in afstemming.

De zelfstandigheid van gemeenschappelijke regelingen blijkt geenszins het gevolg te zijn van conflict tussen gemeenten zoals was verwacht (zie Miller, 2005; Moe, 1984). De oorzaak ligt meer in de doeldivergentie tussen de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen. Uit het voorbeeld van de ODR blijkt bijvoorbeeld dat het doel van de gemeenten is de kosten graag te houden, terwijl de ODR streeft naar de hoogste kwaliteit van dienstverlening. Dit komt overeen met de stelling van Van Slyke (2006, p. 162) dat de principaal de kosten zo laag mogelijk wil houden, terwijl de agent streeft naar de hoogst mogelijke kwaliteit.

6 Conclusie en discussie

In dit onderzoek stond het intergemeentelijke samenwerkingsverband regio Rivierenland centraal. Vier gemeenschappelijke regelingen zijn onderzocht om erachter te komen in welke mate sprake is van een gebrek aan democratische sturing en controle en welke mechanismen dit gebrek kunnen verklaren. In de eerste paragraaf van deze conclusie en discussie worden de belangrijkste bevindingen samengevat en antwoord gegeven op de centrale vraag van het onderzoek (6.1). Vervolgens wordt gereflecteerd op het onderzoek en worden op basis daarvan suggesties gedaan voor vervolgonderzoek (6.2). In de laatste paragraaf worden maatschappelijke implicaties van het onderzoek besproken, waaruit enkele aanbevelingen volgen (6.3).

6.1 Gebrek aan democratische sturing

Het doel van dit onderzoek was om inzicht te krijgen in de mechanismen die een verklaring geven voor het gebrek aan democratische sturing en controle door gemeenteraden op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Hiervoor is onderzoek gedaan naar vier gemeenschappelijke regelingen in het samenwerkingsverband regio Rivierenland. Dit samenwerkingsverband bestaat uit acht gemeenten. Voor het onderzoek is een vragenlijst onder gemeenteraadsleden uitgezet en zijn daarnaast interviews gehouden met ambtenaren en bestuurders. Hieruit blijkt dat gemeenteraden weinig invloed hebben op de besluitvorming in de gemeenschappelijke regelingen. Daarentegen zijn de gemeenteraden wel in staat om de gemeenschappelijke regelingen goed te controleren. Er kan dus geconcludeerd worden dat er een gebrek is aan democratische sturing. Daardoor staat de kaderstellende rol van de gemeenteraad onder druk en is de democratische legitimiteit van het intergemeentelijke samenwerkingsverband onvoldoende gewaarborgd.

Als verklaring voor het gebrek aan democratische sturing op de vier bestudeerde gemeenschappelijke regelingen in regio Rivierenland zijn een aantal met elkaar samenhangende mechanismen gevonden. Hoewel de gemeenten officieel de opdrachtgever zijn van de gemeenschappelijke regelingen, stellen zij zich niet als zodanig op. Dit heeft invloed op het vertrouwen tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Gemeenteraden hebben niet altijd het gevoel dat de gemeenschappelijke regelingen in hun belang handelen. Mede hierdoor ontstaat een gebrek aan vertrouwen. Als gevolg hiervan is de ervaren doeldivergentie relatief groot. Een tweede gevolg van de beperkte invulling van het opdrachtgeverschap is dat daardoor gemeenschappelijke regelingen een steeds grotere mate van zelfstandigheid hebben verkregen. Hierdoor is het voor gemeenten steeds lastiger geworden om invloed uit te oefenen op het beleid van de gemeenschappelijke regelingen. Het derde gevolg van het gebrek aan opdrachtgeverschap is het gebrek aan samenwerking tussen gemeenten onderling. Zowel ambtenaren en bestuurders erkennen dat samenwerking tussen gemeenten en gemeenteraden ervoor kan zorgen dat de gemeenten zich meer als opdrachtgever kunnen opstellen en dat dit een oplossing is voor de beperkte mate van sturing. Hoewel in toenemende mate sprake is van ambtelijk en bestuurlijk overleg tussen gemeenten en gemeenteraden meer met elkaar proberen samen te werken, heeft dit tot op heden nog te weinig invloed.

6.2 Meervoudig principe-agent theorie

Om het gebrek aan sturing en controle te onderzoeken in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is gebruikt gemaakt van de meervoudig principaal-agent theorie. Deze theorie biedt inzicht in sturings- en controlemechanismen in situaties waarbij er sprake is van meerdere principalen die tegelijkertijd verantwoordelijk zijn voor een agent (Gailmard, 2009; Schillemans & Bovens, 2011; Voorn et al., 2019; Worsham & Gatrell, 2005). Volgens Gjaeltema et al (2020) en Voorn et al. (2019) is in de literatuur geen verklarend conceptueel model beschikbaar om sturing en controle te onderzoeken in situaties waarbij er specifieke sprake is van meerdere publieke opdrachtgevers. Ook is nog weinig empirisch bewijs voor de toepasbaarheid van de principaal-agent theorie op de publieke sector (Van Thiel & Smullen, 2021). Daarom is in dit onderzoek een verklarend conceptueel model ontwikkeld op basis van de meervoudig-principaal-agent theorie. De centrale these in dit model is dat een gebrek aan democratische sturing en controle het gevolg is van meerdere gemeenten die tegelijkertijd opdrachtgever zijn. In het ontwikkelde conceptueel model zijn vijf mechanismen opgenomen als redenen voor het gebrek aan sturing en controle: (1) doeldivergentie, (2) informatie-asymmetrie, (3) een gebrek aan coördinatie tussen principalen, (4) de aanwezigheid van dominante principalen en (5) een zelfstandig handelende agent. Dit onderzoek bevestigt dat meerdere gemeenten die tegelijkertijd verantwoordelijk zijn voor één of meerdere gemeenschappelijke regelingen leidt tot een gebrek aan sturing. Het onderzoek toont niet aan dat er een gebrek aan democratische controle is. De centrale these in het conceptuele model geeft vooral een verklaring voor het gebrek aan sturing.

Drie mechanismen geven een goede verklaring voor het gebrek aan sturing in de onderzochte casus, namelijk: (1) doeldivergentie, (3) een gebrek aan coördinatie tussen principalen en (5) een zelfstandig handelende agent. Het is vaak moeilijk om causale relaties aan te tonen op basis van kwalitatieve methoden (Hak, 2007). Dit onderzoek laat echter wel causale relaties zien. Er bestaat een duidelijke wederkerige causaliteit tussen dus de drie genoemde mechanismen. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat de drie mechanismen elkaar versterken.

De belangrijkste wetenschappelijke bijdrage van dit onderzoek is dat het laat zien dat de meervoudig principaal-agent theorie bruikbaar is om sturing en controle in complexe beleidsnetwerken, zoals intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, te onderzoeken. Het bevestigt de stelling dat de principaal-agent theorie ook in de publieke sector bruikbaar is (Van Slyke, 2006, p. 162) en weerlegt de kritiek dat de toepasbaarheid van de theorie in die sector beperkt is (Van Thiel & Smullen, 2021; Van Thiel, 2016). Hiermee draagt het onderzoek bij aan de het empirische bewijs voor de toepasbaarheid van de theorie in de publieke sector, waar vaak sprake van meerdere principalen. Voor de toepasbaarheid was tot op heden nog weinig empirisch bewijs (Van Thiel & Smullen, 2021). De toepassing van de meervoudig principaal-agent theorie op de publieke sector, en specifiek intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, heeft een aantal wetenschappelijke implicaties die hieronder worden besproken.

Doeldivergentie in de praktijk

De bevindingen in het onderzoek hebben wetenschappelijke implicaties voor mechanismen in het theoretische model. Doeldivergentie wordt in de economische wetenschap vooral gekenmerkt door conflicterende doelen of belangen tussen de principaal en de agent (Eisenhardt, 1989). Uit dit onderzoek blijkt dat doeldivergentie niet per se hoeft te betekenen dat er ook daadwerkelijk verschillende doelen of belangen zijn. Doeldivergentie kan ook betekenen dat de principaal ervaart of denkt dat de agent niet in het belang handelt van de principaal. Deze interpretatie van doeldivergentie wordt gekarakteriseerd door een gebrek aan vertrouwen (zie Van Slyke, 2006, p. 165). Ondanks de kritiek op de toepasbaarheid van de principaal-agent theorie op de publieke sector vanwege de veronderstelde afwezigheid van doeldivergentie (zie Van Slyke, 2006, p. 163), blijkt uit dit onderzoek dat er wel degelijk sprake is van doeldivergentie. Voor de toepasbaarheid van de principaal-agent theorie op de publieke sector is het dus noodzakelijk om doeldivergentie niet te reduceren tot conflicterende economische doelen, maar breder te interpreteren door ook te kijken naar politieke belangen en het ervaren gebrek aan vertrouwen.

Een zelfstandige agent en een gebrek aan coördinatie tussen principalen

Volgens onder andere Moe (1984) en Miller (2005) kan het gebrek aan coördinatie tussen principalen en het de toenemende zelfstandigheid van de agent worden verklaard door conflict tussen politieke principalen. In dit onderzoek bleek geen sprake van conflict tussen principalen. Desalniettemin is er wel sprake van een gebrek aan coördinatie tussen principalen en toenemende zelfstandigheid van de agent. Het gebrek aan coördinatie tussen gemeenten en de toenemende zelfstandigheid van gemeenschappelijke regelingen is te wijten aan de beperkte invulling van het opdrachtgeverschap. Dit kan worden verklaard door het gebrek aan politiek debat. Volgens Van den Berg en Boogers (2021) is intergemeentelijke samenwerking teveel gedepoliteerd. Dit houdt in dat er vooral wordt gezocht naar gezamenlijke belangen, waardoor de politieke keuzes of tegenstellingen naar de achtergrond verdwijnen. Vanwege het ontbreken van deze politieke keuzes en duidelijke doelstellingen zijn gemeenten en gemeenteraden onvoldoende in staat om het opdrachtgeverschap in te vullen. Zij weten niet welke richting zij op willen met de gemeenschappelijke regelingen.

Vervolgonderzoek

Uit dit onderzoek blijkt dat het belangrijk is onderscheid te maken tussen sturen en controleren als het gaat om de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. In eerdere onderzoeken naar de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden werd veel aandacht besteed aan controlemechanismen en verantwoording (e.g. Denters, 2015; Olsen, 2015; ROB, 2015b; Schillemans & Bovens, 2011). Uit dit onderzoek blijkt dat voornamelijk het sturingsvraagstuk een probleem is. Om die reden is de aanbeveling om bij toekomstig onderzoek met name aandacht te besteden aan de mogelijkheid van gemeenteraden en gemeenten om te kunnen sturen in een samenwerkingsverband.

Een eerste suggestie voor vervolgonderzoek volgt uit de bevinding van dit onderzoek dat in het onderzochte samenwerkingsverband geen centrumgemeente is die een controlerende rol op

zich neemt. Sturen en controleren vergt ambtelijke capaciteit, kennis en uiteindelijk financiële middelen (Voorn et al., 2017). Alle gemeenten in dit onderzoek zijn voor Nederlandse begrippen relatief kleine gemeenten. De vraag is of deze voldoende capaciteit, kennis en middelen hebben om goed te kunnen sturen. Vervolgonderzoek kan inzicht geven of afwezigheid van een centrumgemeente leidt tot een gebrek aan sturing. Ook kan worden onderzocht of de grootte van een gemeente van invloed is voor

De tweede suggestie voor vervolgonderzoek volgt uit de constatering in dit onderzoek dat er steeds meer politiek, ambtelijk en bestuurlijk overleg plaats tussen gemeenten onderling. Coördinatie tussen gemeenten is een belangrijk middel om meer invloed te krijgen. In het onderzochte samenwerkingsverband was er bijvoorbeeld het initiatief voor een zogenaamde regionale raadskring. Vormen van politieke afstemming, zoals de regionale raadskring, staan nog in de beginfase en dienen verder te worden vormgegeven en geëvalueerd. Uitgangspunt zou moeten zijn deze vormen ook daadwerkelijk leiden tot meer democratische sturing. Een suggestie voor vervolgonderzoek is om een afwegingskader te ontwikkelen met voor- en nadelen van bepaalde informele en formele vormen van politieke samenwerking.

6.3 Opdrachtgeverschap versterken in de praktijk

Om de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te verbeteren moeten gemeenten meer invloed krijgen op de gemeenschappelijke regelingen. Hiervoor moeten zij zich meer als opdrachtgever opstellen ten opzichte van de gemeenschappelijke regelingen. Een belangrijke voorwaarde voor meer sturing door gemeenten is onderling vertrouwen. Voor goede samenwerking in de publieke sector is vertrouwen in elkaars handelen belangrijk (ROB, 2015b, 2021a, p. 24). Herstel van vertrouwen moet geen doel op zich zijn, maar is de uitkomst van goed opdrachtgeverschap. Op basis van dit onderzoek kunnen twee aanbevelingen worden gedaan voor de praktijk.

Afstemming tussen gemeenten

Voor goede invulling van het opdrachtgeverschap moeten gemeenten samen heldere richtlijnen opstellen voor de sturing op de gemeenschappelijke regelingen. Om dit gezamenlijke opdrachtgeverschap in te vullen is niet alleen ambtelijke, maar ook bestuurlijke en politieke afstemming nodig. De richtlijnen zouden kunnen gaan over het proces rondom de P&C-cyclus, bijvoorbeeld over de kaderbrieven en begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen. Hierin kunnen gemeenten aangeven welke informatie zij nodig hebben om te kunnen sturen en zijn er duidelijkere momenten waarop gemeenten hun zienswijze kunnen indienen en afstemmen. Door een gezamenlijke zienswijze in te dienen op de kaderbrief kunnen gemeenten meer invloed uitoefenen op de conceptbegroting van de gemeenschappelijke regeling.

Reflecteren op de rol van de gemeenteraad

Naast afstemmen met andere gemeenten moeten gemeenteraden reflecteren op hun rol als opdrachtgever van de gemeenschappelijke regelingen. Gemeenten en gemeenteraden zijn onvoldoende in staat om het opdrachtgeverschap in te vullen, omdat zij niet weten welke richting zij op willen met de gemeenschappelijke regelingen. Daarom kan worden gesteld dat

intergemeentelijke samenwerking te veel is gedepolitiseerd (zie Van den Berg & Boogaard, 2021). Door intergemeentelijke samenwerking te politiseren komen politieke belangen meer op de voorgrond te staan waardoor er beter invulling kan worden gegeven aan de opdrachtgeversrol van de gemeenten en gemeenteraden. Het politiseren van intergemeentelijke samenwerking is een belangrijke voorwaarde voor het vormgeven van het opdrachtgeverschap. Voor goed opdrachtgeverschap is het namelijk belangrijk om te weten wat je wilt. Dit is een belangrijke rol van de gemeenteraad.

Om het opdrachtgeverschap beter in te vullen moet het politieke debat worden gestimuleerd. Hiervoor moeten gemeenteraden duidelijke doelstellingen en prioriteiten stellen. De gemeenteraad kan worden gezien als opdrachtgever van het college. Daarom is het aan de gemeenteraad om helder te zijn over hun doelstellingen en prioriteiten. Dat zorgt ervoor dat hun vertegenwoordiger in het AB van de gemeenschappelijke regeling zich daadwerkelijk als vertegenwoordiger kan opstellen. Bovendien vormen deze doelstellingen en prioriteiten de basis voor het bestuurlijk overleg tussen gemeenten. De gemeenteraad kan dan zijn kaderstellende rol beter vervullen. De gemeenteraad kan vervolgens zijn controlerende rol vervullen door de vertegenwoordiger in het AB van de gemeenschappelijke regeling ter verantwoording te roepen als de doelstellingen en opdrachten van de gemeenteraad niet waargemaakt worden.

Samenvattend is goed opdrachtgeverschap nodig om meer invloed te krijgen op gemeenschappelijke regelingen. Hiervoor moeten gemeenten onderling afstemmen en moeten de gemeenteraden zich meer opstellen als opdrachtgever.

Literatuur

- Ansell, C. (2012). Collaborative Governance. In D. Levi-Faur (Red.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 498–511). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0035>
- Bel, G., & Warner, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52–67. <https://doi.org/10.1111/padm.12104>
- Bel, G., & Warner, M. E. (2016). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: A meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 91–115. <https://doi.org/10.1080/17487870.2015.1100084>
- Boeije, H., & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Boom uitgevers.
- Bovens, M. A. P. (2005). Publieke verantwoording: Een analysekader. In W. Bakker & K. Yesilkagit, *Publieke verantwoording* (pp. 25–55). Boom uitgevers.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford University Press.
- Cäker, M., & Nyland, K. (2017). Inter-organizational cooperation challenging hierarchical accountability: The dominated actors in a municipal joint venture. *Financial Accountability & Management*, 33(1), 102–120. <https://doi.org/10.1111/faam.12115>
- De Boer, F. (2006). Mixed Methods: Een nieuwe methodologische benadering? *KWALON. Tijdschrift voor Kwalitatief Onderzoek in Nederland*, 11(2).
<https://doi.org/10.5117/2006.011.002.002>
- De Greef, R. J. M. H., Huntjens, L. C. L., & Arnold, D. A. (2010). *Versterking gemeenteraden bij effectieve samenwerking?* PROOF Adviseurs.
- De Greef, R. J. M. H., & Maas, F. (2010). *Samenwerking tussen decentrale overheden: Een nadere analyse van samenwerking op grond van gemeenschappelijke regelingen*. Berenschot.
- Denters, B. (2015). *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur* (pp. 37–54). Raadslid.Nu.
- Dixit, A. (2002). Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review. *Journal of human resources*, 37(4) 696–727. <https://doi.org/10.2307/3069614>
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57–74. <https://doi.org/10.2307/258191>
- Evans, B. (2007). The Politics of Partnership: Urban Regeneration in New East Manchester. *Public Policy and Administration*, 22(2), 201–215.
<https://doi.org/10.1177/0952076707075896>
- Fotel, T., & Hanssen, G. S. (2009). Meta-governance of regional governance networks in Nordic countries. *Local Government Studies*, 35(5), 557–576.
<https://doi.org/10.1080/03003930903227386>
- Gailmard, S. (2009). Multiple principals and oversight of bureaucratic policy-making. *Journal of Theoretical Politics*, 21(2), 161–186. <https://doi.org/10.1177/0951629808100762>
- Gjaltema, J., Biesbroek, R., & Termeer, K. (2020). From government to governance... to meta-governance: A systematic literature review. *Public Management Review*, 22(12), 1760–1780. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1648697>

- Hajer, M., & Versteeg, W. (2005). Performing governance through networks. *European Political Science*, 4(3), 340–347. <https://doi.org/10.1057/palgrave.eps.2210034>
- Hak, T. (2007). Theorie toetsen in kwalitatief onderzoek. *KWALON. Tijdschrift voor Kwalitatief Onderzoek in Nederland*, 36(3), 5–13. <https://doi.org/10.5117/2007.012.003.002>
- Holum, M. L. (2016). Governance of a public sector joint venture: The control challenges of dominated owners. *Local Government Studies*, 42(6), 1004–1023. <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1207631>
- Hulst, R., & Van Montfort, A. (2007). Inter-municipal cooperation: A widespread phenomenon. In Auteurs (Red.), *Inter-municipal cooperation in Europe* (pp. 1–21). Springer. https://doi.org/10.1007/1-4020-5379-7_1
- Hulst, R., & van Montfort, A. (2012). Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration*, 27(2), 121–144. <https://doi.org/10.1177/0952076711403026>
- Khalil, F., Martimort, D., & Parigi, B. (2007). Monitoring a common agent: Implications for financial contracting. *Journal of Economic Theory*, 135(1), 35–67.
- Klijn, E. H., & Edelenbos, J. (2007). Meta-governance as Network Management. In E. Sørensen & J. Torfing (Red.), *Theories of democratic network governance* (pp. 199–214). Palgrave Macmillan.
- Miller, G. J. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, 8(1), 203–225. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104840>
- Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American journal of political science*, 28(4), 739–777. <https://doi.org/10.2307/2110997>
- Moe, T. M. (1987). An assessment of the positive theory of 'congressional dominance'. *Legislative Studies Quarterly*, 12(4), 475–520. <https://doi.org/10.2307/439745>
- Moe, T. M. (2005). Power and political institutions. *Perspectives on politics*, 3(2), 215–233. <https://doi.org/10.1017/S1537592705050176>
- Mulgan, R. (2003). *Holding power to account: Accountability in modern democracies*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781403943835>
- Olsen, J. P. (2015). Democratic order, autonomy, and accountability. *Governance*, 28(4), 425–440. <https://doi.org/10.1111/gove.12158>
- Papadopoulos, Y. (2003). Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research*, 42(4), 473–501. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00093>
- Plüss, L. (2014). Steering, not rowing? An analysis of the political influence, the role perceptions, and the behavior of swiss city councillors in different urban governance contexts. *Urban Affairs Review*, 50(4), 490–520. <https://doi.org/10.1177/1078087413501636>
- Plüss, L. (2015). Municipal councillors in metropolitan governance: Assessing the democratic deficit of new regionalism in Switzerland. *European Urban and Regional Studies*, 22(3), 261–284. <https://doi.org/10.1177/0969776412469804>
- Pröpper, I., Kessens, H., & Weststeijn, E. (2005). *Trendstudie, Samenwerking decentrale overheden* [Eindrapportage]. Partners+Pröpper.

- Qvist, M. (2017). Meta-governance and network formation in collaborative spaces of uncertainty: The case of Swedish refugee integration policy. *Public Administration*, 95(2), 498–511. <https://doi.org/10.1111/padm.12310>
- Raadslid.Nu. (2017). *Raad en Regionale Samenwerking*. Toponderzoek. https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/raad_regionale_samenwerking.pdf
- RegioDeal FruitDelta Rivierenland. (2020). *Tussen kracht en kwetsbaarheid*. <https://www.fruitdelta.nl/regiodeal/>
- ROB. (2015a). *Briefadvies, Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*. Raad voor het Openbaar Bestuur. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/01/20/democratische-legitimiteit-van-samenwerkingsverbanden>
- ROB. (2015b). *Wisselwerking, Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Raad voor het Openbaar Bestuur. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/12/16/wisselwerking>
- ROB. (2021a). *Rust reinheid regelmaat*. Raad voor het Openbaar Bestuur. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/03/11/adviesrapport-rust-reinheid-regelmaat>
- ROB. (2021b). *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Raad voor het Openbaar Bestuur. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/06/24/adviesrapport-droomland-of-niemandsland>
- Schaap, L., Graaf, L. De, & Ostaaïjen, J. Van. (2010). Democratisering van governance: Oplossingen voor het democratisch tekort in intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde*, 19(4), 58–67.
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press.
- Schillemans, T. (2013). Moving beyond the clash of interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4), 541–562. M. E. Scharpe. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.691008>
- Schillemans, T., & Bovens, M. (2011). The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy Lead to Overload? In M. J. Dubnick & H. G. Frederickson (Red.), *Accountable governance: Problems and promises* (pp. 3–21).
- Silvestre, H. C., Marques, R. C., & Gomes, R. C. (2018). Joined-up government of utilities: A meta-review on a public–public partnership and inter-municipal cooperation in the water and wastewater industries. *Public Management Review*, 20(4), 607–631. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1363906>
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American review of public administration*, 36(1), 98–114. <https://doi.org/10.1177/0275074005282584>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195–218. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x>

- Sørensen, R. J. (2007). Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway. *Public administration*, 85(4), 1045–1058. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00681.x>
- Steen, M., Twist, M. J. W., & Bressers, D. (2015). Waardenoriëntaties van ambtenaren: Patronen, perspectieven, profielen. *Management & Organisatie*, 5/6, 77–79.
- Tavares, A. F. (2017). Ten years after: Revisiting the determinants of the adoption of municipal corporations for local service delivery. *Local Government Studies*, 43(5), 697–706. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1356723>
- Torfig, J. (2012). Governance Networks. In D. Levi-Faur (Red.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 99–112). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0007>
- Van den Berg, M., & Boogaard, G. (2021). Geen democratie zonder politiek, ook niet in de regio's. *Socialisme en Democratie*, 2(78), 23–30.
- Van Haaren-Dresens, C. B. M. (2018). *Zelfstandigheid in gebondenheid: Een onderzoek naar de vraag hoe de interbestuurlijke verhoudingen en het gerevitaliseerde interbestuurlijk toezicht zich verhouden tot de constitutionele positie van decentrale overheden*. [Wolf Legal Publishers (WLP)]. VU Research Portal. <https://research.vu.nl/en/publications/8dbb642d-dbde-4c74-bf29-36648c6f3a3b>
- Van Slyke, D. M. (2006). Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Journal of public administration research and theory*, 17(2), 157–187. <https://doi.org/10.1093/jopart/mul012>
- Van Thiel, S. (2016). A principal-agent perspective. In S. Van de Walle & S. Groeneveld (Red.), *Theory and Practice of Public Sector Reform* (pp. 44–60). Routledge.
- Van Thiel, S., & Smullen, A. (2021). Principals and Agents, or Principals and Stewards? Australian Arms Length Agencies' Perceptions of Arm's Length Government Instruments. *Public Performance & Management Review*, 1–27. <https://doi.org/10.1080/15309576.2021.1881803>
- Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek? Praktijkboek voor methoden en technieken*. Boom uitgevers.
- Voorn, B., Van Genugten, M., & Van Thiel, S. (2017). The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: A systematic review. *Local Government Studies*, 43(5), 820–841. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1319360>
- Voorn, B., Van Genugten, M., & Van Thiel, S. (2018). *Respondentenrapport Vragenlijstonderzoek "Verbonden partijen in Nederland 2018"* (p. 25). Institute for Management Research, Radboud Universiteit.
- Voorn, B., Van Genugten, M., & Van Thiel, S. (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. *Public Administration*, 97(3), 671–685. <https://doi.org/10.1111/padm.12587>
- Whitford, A. B. (2005). The pursuit of political control by multiple principals. *The Journal of Politics*, 67(1), 29–49. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00306.x>
- Wood, B. D., & Waterman, R. W. (1991). The dynamics of political control of the bureaucracy. *The American Political Science Review*, 85(3), 801–828. <https://doi.org/10.2307/1963851>

- Worsham, J., & Gatrell, J. (2005). Multiple principals, multiple signals: A signaling approach to principal-agent relations. *Policy Studies Journal*, 33(3), 363–376. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2005.00120.x>
- Young, M., Peng, M. W., Ahlstrom, D., & Bruton, G. (2002). Governing the corporation in emerging economies: A principal-principal agency perspective. *Academy of Management, Proceedings*, E1-E6. <https://doi.org/10.5465/apbpp.2002.7516497>

Bijlage 1: Codeerschema

Voor het coderen van interviews is gebruik gemaakt van het door de Universiteit Utrecht beschikbaar gestelde codeerprogramma NVivo (versie 12 Pro). De thema's in het codeerschema zijn voorafgaand aan het analyseren van de data opgesteld.

Thema's	Onderwerpen
Sturing en controle (<i>Y</i>)	Gebrek aan sturing en controle Verschil tussen sturing en controle Verschillen tussen de vier GR'en Effectiviteit P&C-cyclus Tevredenheid over de GR
Doeldivergentie (<i>M1</i>)	Gebrek vertrouwen Ervaren meerwaarde GR Opdrachtgeverschap gemeenten Duidelijkheid opdracht Bezuinigingen GR
Informatie-asymmetrie (<i>M2</i>)	Tijdigheid informatie Tevredenheid informatie Volledigheid informatie Informatiestroom
Coördinatie tussen gemeenten (<i>M3</i>)	Invloed door coördinatie Ambtelijk overleg Afstemming tussen gemeenteraden
Dominante gemeente (<i>M4</i>)	Dominante gemeente
Zelfstandigheid GR (<i>M5</i>)	Zelfstandigheid GR
Toekomst	Toekomstige ontwikkelingen Ideaalbeeld

Bijlage 2: Vragenlijst

Vraag 1

In welke gemeente bent u gemeenteraadslid?

Gemeente	Aantal	Percentage
Buren	5	11%
Culemborg	7	16%
Maasdriel	7	16%
Neder-Betuwe	3	7%
Tiel	5	11%
West-Betuwe	9	20%
West Maas en Waal	3	7%
Zaltbommel	5	11%
Totaal	44	100%

Vraag 2

Over welke gemeenschappelijke regeling wilt u deze vragenlijst invullen?

Gemeenschappelijke regeling	Aantal	Percentage
GR Regio Rivierenland	10	23%
GR Omgevingsdienst Rivierenland	8	18%
GR Avri	17	39%
GR Werkzaak Rivierenland	9	20%
Totaal	44	100%

Combinatie van vraag 2 en 3

Gemeente	Rivierenland	ODR	Avri	Werkzaak	Totaal
Buren	1	2	0	2	5 (11%)
Culemborg	3	3	0	1	7 (16%)
Maasdriel	1	1	4	1	7 (16%)
Neder-Betuwe	1	1	1	0	3 (7%)
Tiel	0	1	0	4	5 (11%)
West-Betuwe	1	0	2	6	9 (20%)
West Maas en Waal	0	2	0	1	3 (7%)
Zaltbommel	2	0	2	1	5 (11%)
Totaal	9	10	8	17	44 (100%)

Vraag 4

Kunt u kort toelichten waarom u deze gemeenschappelijke regeling heeft gekozen?

Rivierenland

1. Meest interessant
 2. Gaat over meerdere onderwerpen.
 3. Deze gr is de belangrijkste in onze regio
 4. ik ben hiervan raadsrapporteur voor mijn gemeente
 5. Ben daar sinds kort raadsrapporteur van
 6. woordvoerder
 7. Omdat deze voor mij op de grootste afstand van de gemeente staat
 8. Binnen mijn raadsfractie houd ik mij bezig met deze GR
 9. Dit is GR waar ik het meest mee te maken heb. De overige regelingen zijn vooral uitvoeringsregelingen
-

ODR

1. Ik heb RO zaken in mijn portefeuille
 2. 1e portefeuillehouder van deze GR in fractie
 3. Omdat die (net als andere GR-en overigens) niet optimaal -eufemisme- functioneert....
 4. Deze GR ligt in onze gemeente erg onder vergrootglas. En we willen eigenlijk dat deel wat kan ontkoppelen. We zijn als Raad in meerderheid niet erg gelukkig met de uitvoering door deze GR.
 5. Omdat ik merk dat deze niet goed functioneert
 6. RO mijn expertise
 7. Regelmatig onderwerp van discussie in dossiers.
 8. vergunningsverlening, bouwen, milieu, toezicht en handhaving. De ODR "raakt" ons allemaal.
-

Avri

1. De top-down cultuur die er heerst binnen deze GR
 2. Bij betrokken omdat hier de meeste onrust is
 3. Deze GR volg ik reeds jaren vanuit mijn fractie
 4. raadsleden hebben hier het meest mee te maken
 5. Woordvoerder
 6. Daar spreken we veel over de laatste tijd.
 7. Volg deze namens onze fractie
 8. Ben als raadsrapporteur direct betrokken bij deze GR
 9. meest bij betrokken (portefeuille)
 10. Ben ik meest bij betrokken
 11. Heb hier veel mee te maken.
 12. Voor mijn fractie volg ik de Avri en neem waar mogelijk deel aan hun vergaderingen.
 13. Avri is werkzaam voor al onze burgers, dus kosten voor alle inwoners belangrijk
 14. grootste kostenpost
 15. Een voorbeeld hoe het niet moet
-

Werkzaam

1. Werkzaam en zorg zijn twee domeinen waar de gemeenschappelijke regeling redelijk verloop maar door de ligging van onze stad, nooit optimaal zult zijn. De bevolking van Culemborg is voor 90% georiënteerd richting Utrecht.
 2. omdat deze GR in mijn dossier binnen de fractie past
 3. Deze zit in mijn portefeuille.
 4. Valt in mijn portefeuille
 5. Bij deze GR valt nog veel te verbeteren m.b.t arbeidstoeleiding en participatie
 6. Omdat deze GR onlangs besproken is in onze raad.
 7. Gemeente Buren heeft hier behoefte aan maatwerk. Nu betalen we de kosten van buurgemeenten voor diensten die we niet zelf afnemen (WMO).
 8. Vanwege mijn portefeuille sociaal domein
 9. Met name omdat deze GR nu een wijziging wil doorvoeren
-

Vraag 5

Hoeveel invloed heeft de gemeenteraad op de besluitvorming in de gemeenschappelijke regeling? (Y1)

	Rivierenland	ODR	Avri	Werkzaam	Totaal
Zeer veel	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Veel	1 (10%)	1 (13%)	0 (0%)	2 (22%)	4 (9%)
Veel noch weinig	1 (10%)	1 (13%)	5 (29%)	2 (22%)	9 (20%)
Weinig	6 (60%)	1 (13%)	8 (47%)	4 (44%)	19 (43%)
Zeer weinig	2 (20%)	5 (63%)	4 (24%)	1 (11%)	12 (27%)
Gemiddelde (M)*	3.90	4.25	3.94	3.44	3.89
Std. Afwijking (SD)	0.83	1.09	0.73	0.96	0.91

*Min = 1.00 (Zeer veel) en Max = 5.00 (Zeer weinig)

Vraag 6

De gemeenteraad kan voldoende invloed uitoefenen op de besluitvorming in de gemeenschappelijke regeling (Y2)

	Rivierenland	ODR	Avri	Werkzaam	Totaal
Helemaal eens	0 (0%)	1 (13%)	0 (0%)	2 (22%)	3 (7%)
Enigszins eens	2 (20%)	0 (0%)	4 (24%)	1 (11%)	7 (16%)
Eens noch oneens	0 (0%)	1 (13%)	1 (6%)	1 (11%)	3 (7%)
Enigszins oneens	6 (60%)	1 (13%)	5 (29%)	3 (33%)	15 (34%)
Helemaal oneens	2 (20%)	5 (63%)	7 (41%)	2 (22%)	16 (36%)
Gemiddelde (M)*	3.80	4.13	3.88	3.22	3.77
Std. Afwijking (SD)	0.98	1.36	1.18	2.17	1.28

*Min = 1.00 (Helemaal eens) en Max = 5.00 (Helemaal oneens)

Vraag 7

In hoeverre kan de gemeenteraad de besluitvorming in de gemeenschappelijke regeling controleren? (Y3)

	Rivierenland	ODR	Avri	Werkzaam	Totaal
Zeer goed	0 (0%)	0 (0%)	1 (6%)	1 (11%)	2 (5%)
Goed	2 (20%)	2 (25%)	5 (29%)	2 (22%)	11 (25%)
Slecht noch goed	4 (40%)	2 (25%)	6 (35%)	4 (44%)	16 (36%)
Slecht	4 (40%)	3 (38%)	5 (29%)	2 (22%)	14 (32%)
Zeer slecht	0 (0%)	1 (13%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (2%)
Gemiddelde (M)*	3.20	3.38	2.88	2.78	3.02
Std. Afwijking (SD)	0.75	0.99	0.90	0.92	0.92

*Min = 1.00 (Zeer goed) en Max = 5.00 (Zeer slecht)

Vraag 8

De gemeenteraad kan de besluitvorming in de gemeenschappelijke regeling voldoende controleren (Y4)

	Rivierenland	ODR	Avri	Werkzaam	Totaal
Helemaal eens	0 (0%)	1 (13%)	1 (6%)	2 (22%)	4 (9%)
Enigszins eens	3 (30%)	1 (13%)	5 (29%)	1 (11%)	10 (23%)
Eens noch oneens	3 (30%)	3 (38%)	6 (35%)	4 (44%)	16 (35%)
Enigszins oneens	3 (30%)	1 (13%)	3 (18%)	1 (11%)	8 (18%)
Helemaal oneens	1 (10%)	2 (25%)	2 (12%)	1 (11%)	6 (14%)
Gemiddelde (M)*	3.20	3.25	3.00	2.78	3.05
Std. Afwijking (SD)	0.98	1.30	1.08	1.23	1.32

*Min = 1.00 (Helemaal eens) en Max = 5.00 (Helemaal oneens)

Vraag 9

De zienswijzeprocedure op de begroting en jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling is een goede manier voor de gemeenteraad om te sturen en controleren (Y5)

	Rivierenland	ODR	Avri	Werkzaam	Totaal
Helemaal eens	2 (20%)	1 (13%)	1 (6%)	1 (13%)	6 (12%)
Enigszins eens	5 (50%)	3 (38%)	5 (29%)	5 (63%)	18 (42%)
Eens noch oneens	0 (0%)	1 (13%)	6 (35%)	0 (0%)	7 (16%)
Enigszins oneens	3 (30%)	2 (25%)	1 (6%)	2 (25%)	8 (19%)
Helemaal oneens	0 (0%)	1 (13%)	4 (24%)	0 (0%)	5 (12%)
Gemiddelde (M)*	2.40	2.88	3.12	2.38	2.77
Std. Afwijking (SD)	1.11	1.27	1.23	0.99	1.22

*Min = 1.00 (Helemaal eens) en Max = 5.00 (Helemaal oneens)

Vraag 10

Hoe (on)tevreden bent u over het algemeen over de gemeenschappelijke regeling die u heeft gekozen? (Y6)

	Rivierenland	ODR	Avri	Werkzaak	Totaal
Zeer tevreden	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Tevreden	3 (30%)	1 (13%)	6 (35%)	5 (56%)	15 (34%)
Ontevreden/tevreden	4 (40%)	2 (25%)	4 (24%)	1 (11%)	11 (25%)
Ontevreden	3 (30%)	1 (13%)	6 (35%)	3 (33%)	13 (30%)
Zeer ontevreden	0 (0%)	4 (50%)	1 (6%)	0 (0%)	5 (11%)
Gemiddelde (<i>M</i>)*	3.00	4.00	3.12	2.78	3.18
Std. Afwijking (<i>SD</i>)	0.77	0.77	0.96	0.92	1.03

*Min = 1.00 (Zeer tevreden) en Max = 5.00 (Zeer ontevreden)

Bijlage 3: Interviewgids

Introductie

- Kunt u toelichten wat uw functie is?
- Bij welke gemeenschappelijke regeling bent u betrokken?

Mate van sturing en controle

- Vaak wordt gesteld dat gemeenten en specifiek gemeenteraden weinig grip hebben op de gemeenschappelijke regeling(en). Hoe denkt u daarover? (Y)
- Hoeveel invloed heeft de gemeenteraad? Is dat voldoende?
- Hoe komt dat? Wat speelt daarbij een rol?
- Is er een onderscheid tussen de mate van controleren en het uitoefenen van invloed?

Indien nog niet aan bod gekomen de volgende vijf topics bespreken:

(1) Doeldivergentie

- Hoe duidelijk zijn de doelen/opdrachten van de gemeente voor de GR? (M1)
- Zijn er verschillen tussen gemeenten?
- Waarom is dat wel of niet het geval?
- Heeft dat invloed op de mate van sturing en controle?

(2) Informatie-asymmetrie

- Hoe is de informatievoorziening naar de gemeente/gemeenteraad vanuit de GR? (M2)
- Heeft dat invloed op de mate van sturing en controle?
- Waarom is dat wel of niet het geval?

(3) Coördinatie tussen principalen

- In welke mate is er afstemming (coördinatie) tussen gemeenten over de GR? (M3)
- Heeft dat invloed op de mate van sturing en controle?
- Zou er meer afstemming moeten zijn tussen gemeenten(raden)?

(4) Dominante principalen

- Heeft één gemeente meer invloed op de GR'en dan andere gemeenten? (M4)
- Waarom is dat wel of niet het geval?
- Heeft dat invloed op de mate van sturing en controle?

(5) Zelfstandigheid agent

- Hoe zelfstandig is gemeenschappelijke regeling ten opzichte van de gemeenten? (M5)
- Handelt de GR binnen de door de gemeente vastgestelde kaders?
- Waarom is dat wel of niet het geval?
- Heeft dat invloed op de mate van sturing en controle?

Toekomst

- Waar denkt u dat het gaat met de gemeenschappelijke regelingen in de toekomst?
- Wat zou wat u betreft het ideaal zijn voor de gemeenschappelijke regelingen in de toekomst?