

# Formele en informele verantwoordingsmechanismen tussen de Nederlandse Rijksoverheid en Gemeenten

*Masterscriptie Bestuurskunde Publiek Management*

Rixt Wilbers  
511795  
baukjerixt@hotmail.com  
Dr. Sjoerd Keulen  
Dr. Vincent van Homburg

11 november 2019

## **Samenvatting**

In deze afstudeerscriptie wordt een onderzoek gepresenteerd naar formele en informele verantwoordingsmechanismen tussen Nederlandse gemeenten en de rijksoverheid met betrekking tot het gemeentefonds. Inzicht in de verantwoordingsmechanismen tussen de rijksoverheid en gemeenten is van belang voor de herinrichting van het gemeentefonds waaraan momenteel gewerkt wordt. Gemeenten genieten in grote mate beleids- en bestedingsvrijheid op middelen die zij uitgekeerd krijgen via het gemeentefonds. Deze beleids- en bestedingsvrijheid staat echter onder druk. Omdat het gemeentefonds de afgelopen jaren absoluut sterk gegroeid is, is de verantwoordelijkheid van gemeenten tevens sterk toegenomen. Hoewel de verantwoordelijkheid voor taken en middelen na decentralisatie niet meer bij de rijksoverheid ligt, heeft zij moeite met het accepteren van deze afstand. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in Kamervragen die de Tweede Kamer stelt en de invloed die departementen nog lijken te hebben op het gemeentefonds. Dit onderzoek is uitgevoerd met de verwachting dat er verschillende formele en informele mechanismen tussen gemeenten en de rijksoverheid zijn waaruit deze druk op de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten blijkt.

In dit onderzoek is op basis van literatuur over publieke verantwoording en multi-level governance opzoek gegaan naar deze informele mechanismen. Aan de hand van theoretische kernconcepten zijn sensitizing concepts geformuleerd die het fundament vormen van conceptuele model voor dit onderzoek. Met dit model is een overzicht geschetst van formele en informele verantwoordingsmechanismen tussen de rijksoverheid en gemeenten met betrekking tot het gemeentefonds. Door middel van een combinatie van een kwalitatieve onderzoeksbenadering, etnografisch onderzoek en afname van interviews is de data van dit onderzoek verzameld.

Uit de onderzoeksresultaten is naar vormen gekomen dat er naast formele mechanismen tevens sprake is van informele verantwoordingsmechanismen tussen gemeenten en de rijksoverheid. Deze informele mechanismen bepalen samen met formele mechanismen de verhoudingen en de kwaliteit van de relatie tussen gemeenten en de rijksoverheid. Daarnaast spelen financiële afhankelijkheid en informele hiërarchie tussen de beide partijen een belangrijke rol in de verantwoordingsverhouding. Toetsing van de relatie van de rijksoverheid aan de principaal agent theorie heeft opgeleverd dat er geen sprake is

van een principaal agent relatie tussen de rijksoverheid en gemeenten. Informatieongelijkheid tussen beide partijen zorgt er echter wel voor dat er de rijksoverheid zich opstelt als een informele principaal. Deze informele principaal is terug te zien in de informele structuren die de Tweede Kamer en verschillende departementen gebruiken om invloed uit te oefenen op beleid en bestedingen die binnen gemeentelijke verantwoordelijkheid liggen.

## Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek voor de master Publiek management aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Deze afstudeerscriptie presenteert een onderzoek naar de formele en informele verantwoordingsmechanismen tussen gemeenten en de rijksoverheid met betrekking tot het gemeentefonds.

Ik heb met veel plezier aan dit onderzoek en deze scriptie gewerkt. Door een stage bij de Inspectie der Rijksfinanciën op het Ministerie van Financiën heb ik de mogelijkheid gekregen mij in de financiële systematiek van gemeenten te verdiepen en daarover met de juiste mensen te spreken. Daarom dank aan degenen die mij te woord hebben gestaan en mij de informatie hebben verschaft waar dit onderzoek op stoelt.

Tevens dank aan mijn collega's bij de sectie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de IRF. Speciale dank aan Bert van der Wees en Tineke van Bommel voor hun kritische blik en de ruimte om inhoudelijke discussies over dit onderwerp te voeren.

Als laatste speciale dank aan de begeleider van dit onderzoek vanuit de Erasmus Universiteit, Dhr. Sjoerd Keulen, voor zijn positieve, motiverende en realistische begeleiding bij het opzetten van het onderzoek, de uitwerking en de afronding ervan.

Met vriendelijke groet,

Rixt Wilbers

## **Inhoudsopgave**

<b>1.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	<i>Aanleiding</i>	8
1.1	<i>Doelstelling</i>	8
1.2	<i>Vraagstelling</i>	8
1.2.1	<i>Deelvragen</i>	9
1.3	<i>Maatschappelijke relevantie</i>	9
1.4	<i>Wetenschappelijke relevantie</i>	9
1.5	<i>Afbakening onderzoek</i>	10
1.6	<i>Leeswijzer</i>	11
<b>2.</b>	<b>Het Nederlandse stelsel van financiële verhoudingen</b>	<b>12</b>
2.1	<i>De gemeente</i>	12
2.4	<i>Decentralisatie</i>	12
2.5	<i>Financiële verhoudingen</i>	14
<b>3.</b>	<b>Onderzoeksmethoden</b>	<b>18</b>
3.1	<i>Methoden van Onderzoek</i>	18
3.1.1	<i>Kwalitatieve onderzoeksmethode</i>	18
3.1.2.	<i>Sensitizing concepts</i>	18
3.1.3	<i>Etnografisch onderzoek</i>	19
3.1	<i>Onderzoeksopzet</i>	20
3.2.1	<i>Dataverzameling</i>	22
3.2.2.	<i>Participanten</i>	22
3.2.3	<i>Methode data-analyse</i>	24
<b>4.</b>	<b>Theoretisch kader</b>	<b>25</b>
1.1	<i>Publieke verantwoording</i>	25
4.2	<i>Vertrouwen en de verantwoordingsrelatie</i>	28
4.3	<i>Formele en informele structuren</i>	29
4.4	<i>Verantwoording en hiërarchie</i>	31
4.5	<i>Verantwoording en coördinatie</i>	32
4.6	<i>Multi-level governance theorie</i>	33
4.7	<i>Multi-level governance en coördinatie</i>	35
4.8	<i>Conclusie theoretisch kader</i>	36
<b>5.</b>	<b>Conceptueel kader</b>	<b>38</b>
5.1	<i>Sensitizing concepts</i>	38

5.1.1	Kwaliteit van de verantwoordingsrelatie	39
5.1.2	Onderscheiden van Informele structuren	40
5.1.3	Hiërarchische structuren	41
5.1.4	Coördinatie van verantwoording	42
5.2	<i>Conceptueel model</i>	42
<b>6.</b>	<b>Resultaatanalyse</b>	<b>44</b>
6.1	<i>Kwaliteit van verantwoordingsrelatie</i>	44
6.1.1	Belang van vertrouwen	44
6.1.2	Afhankelijkheid	46
6.1.3	Verplichting tot verantwoording	48
6.1.4	Sanctioneren	49
6.1.5	Conclusie sensitizing concept: Kwaliteit van de verantwoordingsrelatie	50
6.2	<i>Onderscheiden van Informele structuren</i>	52
6.2.1	Informele structuren herkennen	52
6.2.2	Collectief erkende ongeschreven regels	55
6.2.3	Risico focus op enkel positieve samenwerking	60
6.2.4	Conclusie sensitizing concept: Onderscheiden informele structuren	60
6.3	<i>Hiërarchische structuren</i>	62
6.3.1	Financiële afhankelijkheid	62
6.3.2	Risico op principaal agent relatie	65
6.3.3.	Informatieongelijkheid	66
6.3.3	Conclusie sensitizing concept Hiërarchische structuren	68
6.4	<i>Coördinatie van verantwoording</i>	70
6.4.1	Coördinatiedilemma	71
6.4.2	Gelijke uitgangspositie	72
6.4.3	Risico op spill-over effecten	74
6.4.4	Risico op verantwoordingsoverload	75
6.4.5	Conclusie Coördinatie van verantwoording	75
<b>7.</b>	<b>Conclusie</b>	<b>77</b>
7.1	<i>Beantwoording deelvragen</i>	77
7.1.2	Beantwoording deelvraag één	77
7.1.3	Beantwoording deelvraag twee	78
7.1.4	Beantwoording deelvraag drie	79
7.1.5	Beantwoording deelvraag vier	80
7.2	<i>Beantwoording hoofdvraag</i>	81
7.3	<i>Discussie</i>	83
7.4	<i>Praktische aanbevelingen</i>	89
	<b>Verwijzingen</b>	<b>91</b>

## 1.1 Inleiding

De financiering van gemeenten door de rijksoverheid via het gemeentefonds is een veelbesproken onderwerp de afgelopen jaren. De voornaamste reden hiervoor is dat sinds de decentralisatie in 2015 de hoeveelheid geld in het gemeentefonds enorm toegenomen is. Nederlandse gemeenten ontvangen in 2019 ruim 30 miljard euro van de rijksoverheid in het gemeentefonds. Dit is ruim 10% van de totale begroting van de rijksoverheid (Kamerstukken II 2018/19, 35 000 B, nr. 2). Deze decentralisatie van het sociaal domein, waar de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), de Participatiewet en de Jeugdzorg onder vallen, heeft gemeenten maar ook de rijksoverheid voor financiële uitdagingen gesteld en doet dat nog steeds. Omdat gemeenten zelfstandige overheden zijn, hebben zij op veel domeinen bestedingsvrijheid en een eigen verantwoordelijkheid voor het beleid. Door de toename van het gemeentefonds als gevolg van de decentralisatie van het sociaal domein is de verantwoordelijkheid bij gemeenten in belangrijke mate is toegenomen. De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid hierdoor ook sterk veranderd. Door deze veranderingen zijn beide partijen opzoek naar de beste invulling van de eigen rol. Daarin lijken gemeenten te merken dat ze niet het volledige vertrouwen van de rijksoverheid genieten wat betreft de invulling, uitvoering en verantwoording van het beleid (ROB, 2019, p.6). Aan de andere kant heeft de rijksoverheid het idee niet genoeg inzicht te hebben in de voortgang en resultaten van het sociaal domein (AR, 2018, p.7). Dit is bijvoorbeeld terug te zien de hoeveelheid Kamervragen die gesteld zijn over de het sociaal domein (ROB, 2019, p.15). Hierdoor lijkt de druk vanuit de Tweede Kamer op verantwoording van prestaties van gemeenten toe te nemen. Deze druk kan leiden tot een inperking van de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten. Hierdoor neemt de verantwoordingsdruk voor gemeenten toe terwijl de financiële zelfstandigheid van gemeenten vermindert (ROB, 2017, p.5). Hoe kan het dat deze druk op verantwoording vanuit de rijksoverheid toeneemt als de rijksoverheid niet meer eindverantwoordelijke is voor gedecentraliseerd beleid en de bestedingen? Kent iedereen zijn plaats en zijn rol wat betreft verantwoording? Dit onderzoek richt zich op beantwoording van het hierboven beschreven probleemstelling door opzoek te gaan naar formele en informele verantwoordingsmechanismen tussen de rijksoverheid en gemeenten met betrekking tot het gemeentefonds.

## **1.1 Aanleiding**

De afgelopen jaren zijn er verschillende rapporten gepresenteerd waarin het Nederlandse financiële stelsel, onder andere met betrekking tot de financiering van gemeenten, kritisch is bekeken. Onlangs heeft de Algemene rekenkamer over het Gemeentefonds geoordeeld dat bepaalde uitkeringen uit het gemeentefonds onrechtmatig zijn (AR, 2019, p.9). Daarnaast heeft de Raad voor de Financiële verhoudingen zich kritisch uitgelaten over de uitvoering van het huidige financiële stelsel (RFV, 2017, p.33). Hoewel het gemeentefonds wordt beheerd door de rijksoverheid betekent dat niet dat er tevens een verantwoordingsverplichting van de gemeente is naar de rijksoverheid wat betreft bestedingen en beleid. Deze verschillende onderzoeken en ontwikkelingen geven aanleiding voor het onderzoeken van de verantwoordingsmechanismen omtrent het gemeentefonds.

## **1.1 Doelstelling**

In dit onderzoek worden allereerst de theoretische financiële verhoudingen tussen de gemeenten en de rijksoverheid onderzocht. Vervolgens zal worden nagegaan hoe deze financiële verhoudingen worden vertaald naar een verantwoordingsrelatie tussen de gemeenten en de rijksoverheid in de praktijk.

De doelstelling van dit onderzoek is: Het in kaart brengen en verklaren van formele en informele verantwoordingsmechanismen tussen de betrokken partijen van het gemeentefonds op basis van toepassing van de theorie van verantwoording en multi-level governance.

Door naast formele verantwoordingsmechanismen ook opzoek te gaan naar informele verantwoordingsmechanismen wordt er een volledig beeld geschetst van de verantwoordingsmechanismen tussen de rijksoverheid en de gemeenten.

## **1.2 Vraagstelling**

De hoofdvraag die voortkomt uit de bovenstaande doelstelling en in dit onderzoek beantwoord zal worden luidt: Hoe kunnen formele en informele verhoudingen van publieke verantwoording tussen de betrokken partijen binnen het gemeentefonds verklaard worden op basis van de theorie van verantwoording en multi-level governance?



### **1.2.1 Deelvragen**

De onderstaande deelvragen komen voort uit de bovenstaande hoofdvraag en vormen het fundament voor beantwoording van de hoofdvraag.

1. Hoe wordt publieke verantwoording in de literatuur gedefinieerd en wat is de link met multi-level governance theorie?
2. Hoe is formele publieke verantwoording van het gemeentefonds tussen de rijksoverheid en de gemeente in theorie vormgegeven?
3. Hoe wordt formele en informele verantwoording uitgevoerd in de praktijk?
4. Welke visie hebben betrokkenen op de vormgeving en uitvoering van publieke verantwoording met betrekking tot het gemeentefonds?

### **1.3 Maatschappelijke relevantie**

Uit de publicaties van de hierboven aangehaalde rapporten van de Algemene Rekenkamer, de Raad voor Openbaar bestuur en de Raad van State over de gemeentefinanciën blijkt de maatschappelijke relevantie voor dit onderzoek naar verantwoordingsmechanismen tussen de rijksoverheid en gemeenten.

Daarnaast is het aantal Kamervragen dat gesteld is over de uitvoering en de bestedingen van gemeenten na de decentralisatie van het sociaal domein een reden van relevantie voor dit onderzoek (ROB, 2019, p.15). Een andere actuele en maatschappelijk relevante reden voor dit onderzoek is het feit dat het Nederlandse financiële stelsel met betrekking tot de medeoverheden op korte termijn wordt herzien. Deze herziening houdt een wetwijziging van de Financiële verhoudingswet in. Deze zal onder voorbehoud in 2021 in gebruik worden genomen (Rijksoverheid, 2019). Bij de wetsherziening worden de verschillende soorten uitkeringen in het gemeentefonds onder de loep genomen. Dit onderzoek draagt daarom bij aan de maatschappelijke en politieke discussie over welke uitkeringsvormen er binnen en buiten het gemeentefonds in de toekomst zullen bestaan. Door verdieping in de formele en informele verantwoordingsmechanismen tussen de gemeenten en de rijksoverheid kan dit onderzoek relevante inzichten bieden over de verschillende uitgangspunten.

### **1.4 Wetenschappelijke relevantie**

Naast maatschappelijk relevant, is dit onderzoek tevens wetenschappelijk relevant. Dit blijkt allereerst uit het feit dat de combinatie van verantwoordingstheorie en multi-level

governance theorie die in dit onderzoek gebruikt wordt, nog niet eerder met betrekking tot het Nederlandse financiële stelsel en medeoverheden is uitgevoerd. Daarom kan dit onderzoek dienen als aanvulling of uitbreiding op de reeds gepubliceerde literatuur over publieke verantwoording en multi-level governance in Nederland.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek blijkt ook uit de toepassing van een multi-level governance perspectief op non-internationaal niveau. Onderzoek naar multi-level governance theorie is eerder voornamelijk op de Europese Unie en op de interactie van verschillende overheden op supranationaal niveau toegepast. De uitwerking van multi-level governance theorie op lokaal niveau is in de literatuur niet veel voorkomend. Daarnaast is de combinatie van multi-level governance theorie en financiële verantwoording een nog weinig onderzocht onderzoeksgebied (Bache en Flinders, 2004, p.2). Deze combinatie maakt het onderzoek tevens wetenschappelijk waardevol omdat binnen de theorie van multi-level governance verantwoording steeds meer aandacht krijgt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de uitwerking van het Interbestuurlijk Programma van de Nederlandse Overheid waarin ook een hoofdstuk over 'passende financiële verhoudingen' opgenomen is (IPB, 2018, p.4). Als laatste wordt er in dit onderzoek een model ontwikkeld dat niet alleen formele maar ook informele verantwoordingsmechanismen zichtbaar maakt. Dit model is tevens toepasbaar op andere onderzoeken naar informele verantwoording of mechanismen.

### **1.5 Afbakening onderzoek**

Het financiële stelsel van gemeenten en de rijksoverheid is gecompliceerder dan enkel het gemeentefonds of de verantwoordingsmechanismen daaromheen. Om de kwaliteit van dit onderzoek te vergroten, is gekozen voor een vernauwing van het onderwerp. De focus ligt op de verantwoordingsmechanismen tussen de rijksoverheid en gemeenten met betrekking tot het gemeentefonds. De reden dat voor deze afbakening gekozen is dat de onderzoeker zich tijdens een stage bij het Ministerie van Financiën onder andere bezig heeft gehouden met dit vraagstuk. Daarnaast past deze afbakening goed bij de actuele ontwikkelingen rondom de financiering van gemeenten.

Daarnaast betekent deze afbakening dat de verantwoordingsmechanismen van de gemeenten met de provincie en verantwoording binnen het provinciefonds niet zijn meegenomen in dit onderzoek. De reden hiervoor is dat hoewel provincies in Nederland tevens een zelfstandige overheid met een eigen fonds zijn, de verantwoordingsmechanismen

en de omvang van dit fonds zeer verschillend zijn van het gemeentefonds. Wel wordt de rol van de provincie als toezichthouder op de financiën van gemeenten deels meegenomen om zo de verantwoordingslijn van gemeentefinanciën uit te leggen.

Tot slot wordt de interne financiële controle door de gemeenteraad binnen de gemeenten zelf niet uitgebreid meegenomen in dit onderzoek.

## **1.6 Leeswijzer**

Dit onderzoek bestaat uit zeven hoofdstukken. In hoofdstuk twee (2) wordt de context van dit onderzoek beschreven. Hierin wordt het Nederlandse stelsel van publieke- en financiële verhoudingen met betrekking tot de rijksoverheid en de gemeenten uitgelegd. In hoofdstuk drie (3) worden de methoden van het onderzoek beschreven. De wijze van dataverzameling, de keuze voor participanten en de onderzoekuitvoering komen hier onder andere aan bod. De wetenschappelijke theorie, met betrekking tot publieke verantwoording en multi-level governance wordt besproken in hoofdstuk vier (4). Deze theorie vormt het fundament en de achtergrond voor het conceptuele kader van dit onderzoek. In hoofdstuk vijf (5) wordt de theorie uit hoofdstuk vier omgezet naar een conceptueel model dat gebruikt wordt als toetsingsmodel voor de resultaten. Vervolgens worden de resultaten van het onderzoek in hoofdstuk zes (6) besproken aan de hand van het conceptuele model. In hoofdstuk zeven (7) staan de conclusies van dit onderzoek beschreven. Hoofdstuk zeven vormt hiermee tevens de afsluiting van het onderzoek.

## **2. Het Nederlandse stelsel van financiële verhoudingen**

In de volgende sectie wordt aandacht besteed aan de kernconcepten die voor dit onderzoek van belang zijn. Er wordt een context geschetst van de verschillende actoren en de omgeving waarin zij zich bevinden. De overheidsstructuur van de Nederlandse overheid wordt geschetst en daarnaast komt de wettelijke grondslag waarop deze overheden hun mandaat baseren en de werking en omvang van het gemeentefonds aan bod.

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat die bestaat uit vier verschillende overheden. De nationale- of rijksoverheid, de provincie, de gemeente en de waterschappen. Al in 1887 werden de eerste beginselen van medebewind in de grondwet vastgelegd en was er sprake van 'drie zelfstandige huishoudingen': de rijksoverheid, de provincies en de gemeenten (Schaap, 2015, p.16). Tot op de dag van vandaag bestaan deze drie overheidslagen in Nederland en is hun bevoegdheid en zelfstandigheid in art. 124 van de Grondwet vastgelegd (Kortmann, 2012, p.515).

### **2.1 De gemeente**

Per 1 januari 2019 kent Nederland 355 verschillende gemeenten. De gemeente vormt het lokale bestuur van Nederland en kent zelfbestuur en medebestuur. Het bestuur van de gemeente bestaat uit drie verschillende bestuursorganen: de gemeenteraad, het college van wethouders en de burgemeester. De gemeenteraad wordt eens in de vier jaar gekozen door middel van directe verkiezingen per gemeente (Schaap, 2015 p.34). Op hoofdlijnen is de gemeente verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid, ruimtelijke ordening, huisvesting, afvalverzameling en -verwijdering, basis- en secundair onderwijs en lokale gezondheidszorg (Schaap, 2015, p.29).

Bepaalde taken voert de gemeente gezamenlijk uit met de rijksoverheid en voor andere taken is de gemeente geheel vrij in uitvoering. De stelregel is dat de rijksoverheid kader stellend is voor veel beleidsdomeinen en dat gemeenten binnen deze kaders werken. Gemeenten werken op lokaal niveau tevens steeds vaker samen om taken uit te voeren (Schaap, 2015, p.4).

### **2.4 Decentralisatie**

Met het begrip decentralisatie wordt 'het overdragen van taken en bevoegdheden vanaf de rijksoverheid naar de gemeente' bedoeld (Schaap, 2012, p.154). De oorspronkelijke filosofie

achter decentralisatie is het spreiden van macht en verantwoordelijkheid over verschillende overheden, waarbij het karakter van lokale overheden wordt erkend (Toonen, 1987, p.114). Volgens Kortmann et al., is decentralisatie een staatsrechtelijke bevoegdheidsverdeling waarbij de centrale overheid bevoegdheden attribueert naar andere overheden zonder dat deze overheden ondergeschikt zijn aan de centrale overheid (Kortmann, 2012, p.516). Met andere woorden, decentralisatie hoort bij de staatsrechtelijke inrichting van de Nederlandse staat aldus Kortmann. Doordat andere overheden niet ondergeschikt zijn aan de centrale overheid bestaat er tevens geen hiërarchie tussen de verschillende overheden (Kortmann, 2012, p.516).

Bij decentralisaties kan er onderscheid worden gemaakt in verschillende mate van decentralisatie. Andeweg & Irwin onderscheiden autonomie en het medebewind (Andeweg & Irwin, 2014, p.219). Bij een decentralisatie met autonomie wordt een geheel aan taken overdragen naar een lagere overheid. De lagere overheid is dan verantwoordelijk voor het formuleren van beleidsdoelen en heeft recht op eigen initiatief. De meest toegepaste vorm van decentralisatie in Nederland is er echter niet één met volledige autonomie. De lagere overheid geniet wel bestedings- en beleidsvrijheid en mag binnen de wettelijke kaders beslissingen maken, maar heeft niet volledig recht op eigen initiatief (ROB, 2019, p.9). Bij medebewind worden taken naar een lagere overheid uitbesteed zonder dat de rijksoverheid haar autonomie verliest. Hierbij liggen er beslissingsbevoegdheden bij meerdere overheden en behoudt de rijksoverheid tegelijkertijd grote mate van beleidsvrijheid (Keuning & Epping, 2004, p.235).

Redenen voor decentralisatie zijn dat de verschillende overheden op die manier efficiënter samenwerken om taken uit te voeren. Daarnaast kan de rijksoverheid niet alle taken zelf uitvoeren en komt de politiek na decentralisatie dichterbij de burger te staan (Donders & Gradus 2012, p.268). Een nadeel van decentralisatie kan zijn dat hoe meer taken de rijksoverheid decentraliseert, hoe meer bestuurslagen zich verantwoordelijk voelen voor de uitvoering en controle van taken. Het gevaar voor een decentralisatieparadox ontstaat wanneer decentralisatie van taken leidt tot meer centrale sturing (Donders & Gradus, 2012, p.269). In de praktijk is het onderscheid tussen autonomie en medebewind na decentralisatie dan ook niet zwart-wit. Hierdoor worden taakverdelingen en bijbehorende verantwoordingsmechanismen gecompliceerder (ROB, 2019, p.35).

## 2.5 Financiële verhoudingen

De financiële verhoudingen tussen de gemeenten en de rijksoverheid zijn vastgelegd in de Financiële-Verhoudingswet (Financiële-verhoudingswet, 2018). Gemeenten verwerven hun inkomsten via verschillende routes via het gemeentefonds, via specifieke uitkeringen en via inkomsten die gemeenten zelf binnenhalen (Kortmann, 2012, p.524). In onderstaande tabel 1 is te zien dat gemeenten het overgrote deel van hun inkomsten verkrijgen uit het gemeentefonds.

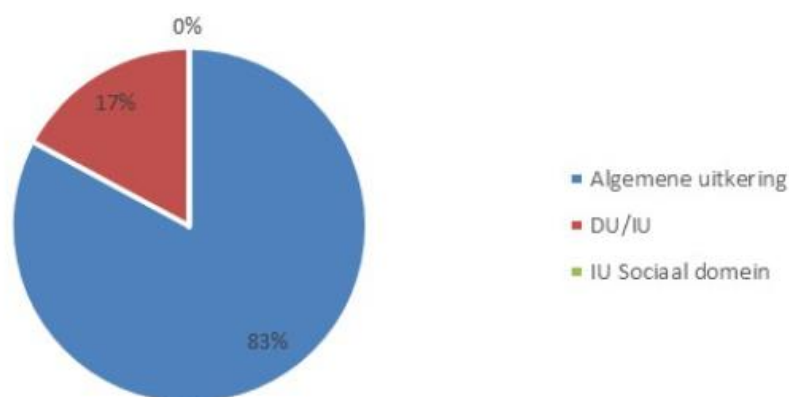
Tabel 1: *Inkomsten gemeenten (x euro 1 mln.)*

	Rekening 2013	Rekening 2014	Rekening 2015	Rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018
<b>Inkomsten vanuit het Rijk</b>						
Gemeentefonds	17.972	18.695	28.060	28.125	27.051	28.279
Specifieke uitkeringen	9.558	9.392	6.216	6.281	6.598	6.566
<b>Inkomsten uit eigen bronnen</b>						
OZB	3.446	3.542	3.690	3.758	4.022	4.117
Overige belastingen	1.042	1.101	1.198	1.183	1.295	1.428
Retributies	3.929	4.019	4.124	4.116	4.246	4.336
Bouwgrondexploitatie	5.562	5.430	5.536	5.268	3.251	3.179
Onttrekkingen reserves	8.127	7.044	6.762	7.084	3.346	3.826
Overige middelen	10.708	10.208	8.802	9.093	6.325	6.120
<b>Totaal</b>	<b>60.343</b>	<b>59.432</b>	<b>64.388</b>	<b>64.908</b>	<b>56.134</b>	<b>57.851</b>

*(Kamerstukken II, 2018/19, 35 000 B, nr. 2, p.14.) (Originele bron: CBS Statline)*

De omvang van het gemeentefonds wordt eens in de vier jaar bij een nieuwe kabinetsperiode vastgesteld. Vaak is dit een voortzetting van bestaande afspraken, waarbij de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) tevens een rol hebben. Deze omvang van het gemeentefonds groeit of krimpt door indexatie van de normeringssystematiek (Kamerstukken II, 2018/19, 35 000 B, nr. 2, p.14). De uitkering en budgetbeheersing van het gemeentefonds wordt gedaan door de fondsbeheerders. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het ministerie van Financiën dragen gezamenlijk deze verantwoordelijkheid (Financiële-verhoudingswet, art. 3.1.). Daarnaast brengt het ministerie van BZK tevens drie keer per jaar, in mei, in maart en in december, een circulaire uit. Via de circulaire communiceert het ministerie van BZK de stand van het gemeentefonds, nieuwe cijfers en de hoogte van de uitkeringen met gemeenten (Rijksoverheid, 2018).

Het gemeentefonds bestaat uit vier verschillende soorten uitkeringen. De algemene uitkering, de integratie uitkering, de decentralisatie-uitkering en de aanvullende uitkering. Het overgrote deel van het gemeentefonds wordt op basis van maatstaven berekend en uitgekeerd via de algemene uitkering (AU). De integratie uitkering (IU) is een uitkering waarvan de maatstaven nog niet bekend zijn en daarom worden deze middelen nog niet in de algemene uitkering opgenomen. De middelen voor het sociaal domein zijn bijvoorbeeld tot 2019 uitgekeerd als integratie uitkering en daarna toegevoegd aan de algemene uitkering. De derde uitkering is de decentralisatie-uitkering (DU) (Jong de, 2019, p.9). Deze uitkering is voor tijdelijke verstrekking en dient vaak voor taken die van korte duur zijn of niet structureel aan gemeenten worden uitgekeerd. Als laatste valt de aanvullende uitkering nog binnen het gemeentefonds Deze uitkering is voor gemeenten in financiële problemen en is gebaseerd op art. 12 van de Financiële verhoudingswet (Kortmann, 2012, p.524)



Figuur 1: *Relatief aandeel uitkeringssoorten gemeentefonds 2019 (Ministerie van BZK, 2018, p.11)*

In de hierboven weergegeven figuur 1 is te zien dat het overgrote deel van de uitkeringen in het gemeentefonds in 2019 in de algemene uitkering zit. Een veel kleiner deel wordt uitgekeerd via de integratie- en decentralisatie-uitkering.

Wat betreft de hierboven besproken uitkeringen in het gemeentefonds zijn gemeenten vrij om te bepalen waaraan en hoeveel geld zij besteden voor bepaalde taken. Tenminste, zo lang zij hun kerntaken uitvoeren. Met andere woorden, uitkeringen die door de rijksoverheid via het gemeentefonds verstrekt worden zijn vrij besteedbaar en vereisen geen verantwoording van gemeenten over de besteding naar de rijksoverheid. Verantwoording

over gedecentraliseerde gelden leggen gemeenten af bij aan hun eigen gemeenteraad. De gedeputeerde staten van de provincie hebben een controlerende functie op de begroting van gemeenten (Rijksoverheid, 2019).

Een andere route van financiering van gemeenten door de rijksoverheid is de specifieke uitkering (SPUK), die buiten het gemeentefonds valt. Het totaalbedrag aan specifieke uitkeringen dat gemeenten in 2019 ontvangen is tevens in een aparte kolom weergegeven in tabel 1. Een specifieke uitkering ontvangen gemeenten apart van een ministerie of departement. Aan deze specifieke uitkeringen zijn beleidsdoelen en voorwaarden verbonden door het desbetreffende verstreckende ministerie. Dat betekent dat deze uitkeringen, in tegenstelling tot uitkeringen uit het gemeentefonds, niet vrij besteedbaar zijn en wél verantwoording over de besteding van middelen en de behaalde doelen van gemeenten aan de rijksoverheid vereisen (Jong de, 2019, p.10). Een belangrijk verschil tussen een specifieke uitkering buiten het gemeentefonds en bijvoorbeeld de algemene uitkering binnen het gemeentefonds is dat de rijksoverheid in staat is om de middelen die verstrekt zijn via een specifieke uitkering terug te vorderen wanneer er niet voldaan is aan de voorwaarden. Bij een algemene uitkering in het gemeentefonds is er geen mogelijkheid tot terugvordering door de rijksoverheid. Door deze specifieke uitkeringen te gebruiken in plaats van middelen uit te keren via het gemeentefonds houdt de rijksoverheid controle over waar de gemeente haar geld aan uit mag geven. De rijksoverheid draagt dan ook zelf de verantwoording voor de uitgaven en kan hierop tevens door de Tweede Kamer worden gecontroleerd. Het aantal specifieke uitkeringen is de afgelopen 20 jaar sterk gedaald, wat minder administratieve lasten voor gemeenten met zich meebrengt omdat de gemeenten nu minder verantwoording hoeven af te leggen (Kamerstukken II, 2018/19, 35 000 B, nr. 2, p.14).

De derde vorm van inkomsten voor gemeenten, die ook terug te zien is in tabel 1 onder 'inkomsten uit eigen bronnen' zijn voornamelijk belastingen. Gemeenten zijn niet vrij om te besluiten op welke grondslagen ze belasting ophalen, maar ze mogen wel zelf de tarieven bepalen. Om deze reden zijn de inkomsten uit belastingen per gemeente verschillend. Om te zorgen dat de ene gemeente niet een stuk meer financiële middelen per inwoner heeft dan een andere, worden de middelen uit het gemeentefonds via een verdeelsleutel uitgekeerd (Donders & Gradus, 2012, p.261).

De bovenstaande schets van de financiële verhoudingen tussen het de rijksoverheid en de gemeenten geeft inzicht in de verstrekking en verkrijging van middelen aan gemeenten. Dit



onderzoek focussend zich voornamelijk op de middelen die verstrekt worden binnen het gemeentefonds en die beleids- en bestedingsvrijheid genieten.

### **3. Onderzoeksmethoden**

#### **3.1 Methoden van Onderzoek**

In deze sectie worden de onderzoeksmethoden uiteengezet die in dit onderzoek gebruikt worden om formele en informele verantwoordingsmechanismen tussen de rijksoverheid en gemeenten met betrekking tot het gemeentefonds in kaart te brengen. Allereerst komen de verschillende onderzoeksmethoden aan bod waarna vervolgens de onderzoeksopzet en uitvoering zal worden besproken. De wijze van dataverzameling, de participanten en de methode van data-analyse volgen hierop.

##### **3.1.1 Kwalitatieve onderzoeksmethode**

Het onderzoek gaat uit van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Een kwalitatieve onderzoeksmethode past bij deze onderzoeksopzet omdat impliciete mechanismen via sensitizing concepts nauwkeuriger in kaart kunnen worden gebracht dan met een kwantitatieve benadering (Boeije, 2014, p.43). Deze kwalitatieve benadering wordt uitgevoerd door diepte-interviews te houden met verschillende betrokkenen, door tijdelijke aanwezigheid van de onderzoeker in het onderzoeksveld en door bezoek aan verschillende evenementen waar betrokkenen samenkomen. Doordat de resultaten op verschillende manieren verzameld worden, wordt de validiteit van dit onderzoek vergroot. Uiteindelijk moet de onderzoeksmethode leiden tot beantwoording van de hoofdvraag. Dit onderzoek is inductief van aard, dat betekent dat er voorafgaand aan het onderzoek niet uitgegaan wordt van een hypothese, een vaststaande theorie of een model (Boeije, 2014, p.45). De voornaamste reden hiervoor is dat er geen theorie of model is waaraan formele en informele verantwoordingsmechanismen getoetst kunnen worden.

##### **3.1.2. Sensitizing concepts**

De inductieve uitvoering van dit onderzoek komt tevens naar voren in de keuze om sensitizing concepts te gebruiken als onderzoeksmethode voor dit onderzoek. Sensitizing concepts zijn concepten die worden geformuleerd aan het begin van een onderzoek en de basisuitgangspunten van het onderzoek vormen (Bowen, 2006, p.14). Deze concepten geven een algemene richting en afbakening aan het onderzoek. Kenmerkend voor de formulering van sensitizing concepts is dat er binnen het onderzoeksonderwerp nog onduidelijkheid is over hoe het onderzoeksveld eruitziet, wat de context is en wat de belangrijkste assumpties

zijn (Bowen, 2006, p.4). Doordat de concepten niet vaststaand zijn, moet er gedurende het onderzoek telkens op zoek worden gegaan naar verbinding tussen de theorie en de bevindingen. Dit proces draagt uiteindelijk bij aan een betere bestudering van de omgeving (Blumer, 1954, p.10).

Deze onderzoeksmethode past bij dit onderzoek omdat er in dit onderzoek nog geen sprake is van vastomlijnde concepten en een vooraf geformuleerde theorie. De sensitizing concepts worden in dit onderzoek geformuleerd nadat de literatuur over verantwoording en multi-level governance in het theoretisch kader besproken is. De sensitizing concepts krijgen gedurende dit onderzoek meer omlijning en vormen de basis voor het conceptuele model dat in hoofdstuk vijf wordt gepresenteerd. Hiermee dragen de sensitizing concepts bij aan de verklaring van de hoofdvraag (Boeije, 2016, p.43).

### **3.1.3 Etnografisch onderzoek**

Naast een kwalitatieve inductieve onderzoeksmethode is bij dit onderzoek tevens een etnografische onderzoeksmethode toegepast. De onderzoeksmethode van etnografisch onderzoek houdt in dat de onderzoeker zich voor een bepaalde periode begeeft in het onderzoeksveld waar hij of zij het gedrag en de gesprekken van deze bepaalde groep observeert (Bryman, 2012, p.432). Wat betreft etnografisch onderzoek is er niet één manier voor de uitvoering van deze methode. Er is etnografisch onderzoek waar de onderzoeker enkel observeert, terwijl er aan de andere kant ook etnografisch onderzoek bestaat waar de onderzoeker actief in het veld participeert en vragen stelt. In dit onderzoek er is door de onderzoeker niet enkel geobserveerd maar ook actief deelgenomen aan het onderzoeksveld.

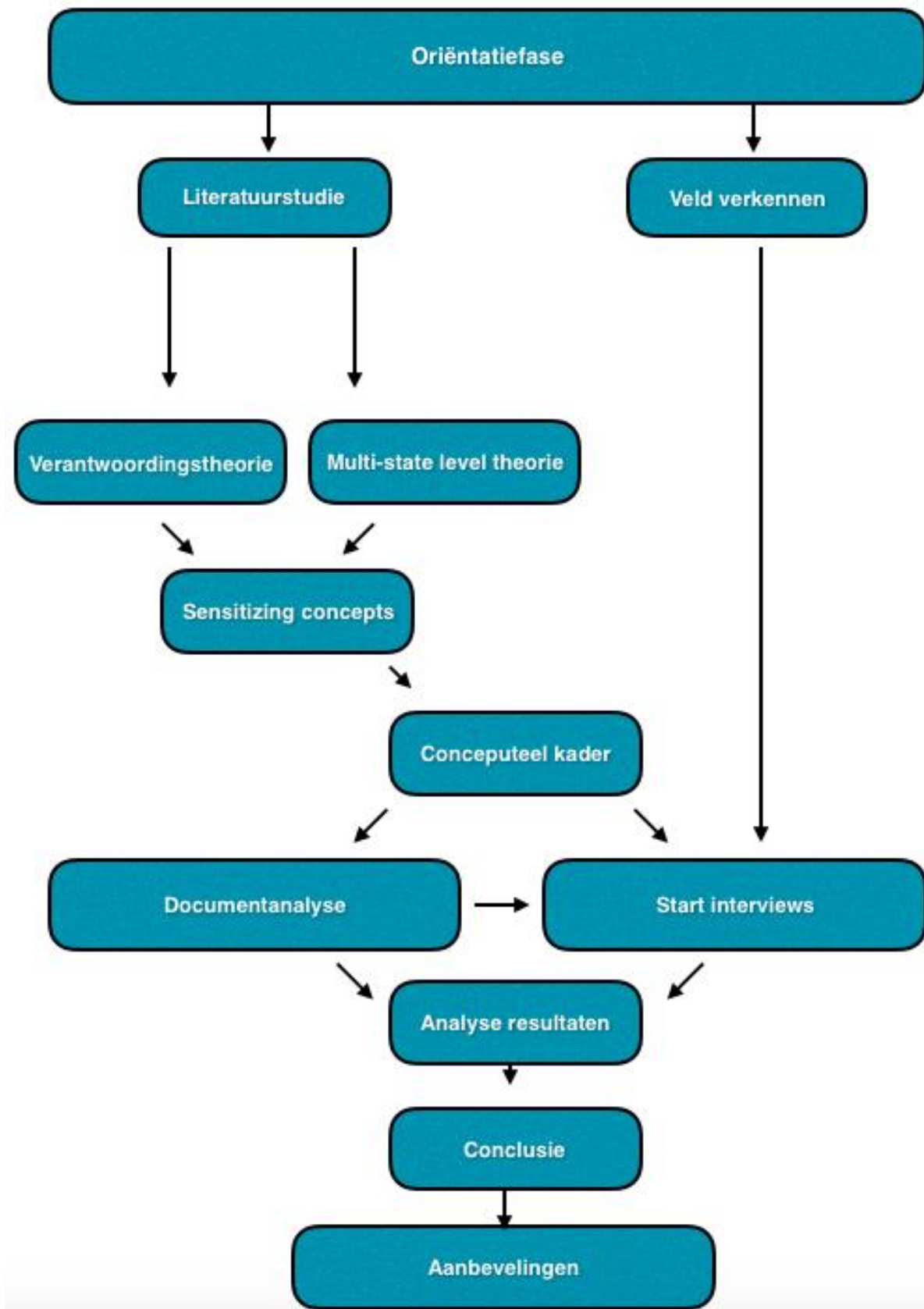
Dit brengt voordelen met zich mee voor het verloop van het onderzoek omdat de onderzoeker op de hoogte is van wat er in het onderzoeksveld speelt. Aan de andere kant brengt etnografisch onderzoek risico's voor het onderzoek met zich mee. Doordat de onderzoeker zich in het onderzoeksveld begeeft en tegelijkertijd onderzoek doet, kan er een bias bij de onderzoeker ontstaan. De onderzoeker bepaald namelijk op basis van zijn eigen interpretaties het onderzoeksthema, de methoden, de personen die geïnterviewd worden en de vragen die gesteld worden. Voor de onderzoeker is het daarom belangrijk de feiten en theorieën uit het onderzoek te beoordelen op hun betrouwbaarheid en waarde voor het onderzoek (Van Maanen, 1979, p.543). Door deze grote ruimte voor de onderzoeker in etnografisch onderzoek bestaat een risico voor de validiteit van het onderzoek. Aan de andere

kant is dit risico volgens Van Maanen onvermijdelijk om deze vorm van onderzoek uit te voren (Van Maanen, 1979, p.549). Om de validiteit van het onderzoek te vergroten wordt etnografisch onderzoek vaak gecombineerd met andere onderzoeksmethoden (Bryman, 2012, p.432). In dit onderzoek worden documentanalyse, interviews en de aanwezigheid van de onderzoeker als onderzoeksmethoden gecombineerd.

### **3.1 Onderzoekopzet**

De onderzoekopzet van dit onderzoek is weergegeven in figuur 2 op de volgende pagina. In de oriëntatiefase is aandacht besteed aan de keuze van het juiste onderwerp en een geschikte hoofdvraag. Vervolgens is gestart met het bestuderen van literatuur over verantwoording en multi-level governance en met verkenning van het onderzoeksveld. Door aanwezigheid van de onderzoeker in het onderzoeksveld is deze verkenning het gehele onderzoek doorgegaan. De concepten verantwoording en multi-level governance zijn in de volgende fase verder uitgewerkt naar een theoretisch kader dat het theoretische uitgangspunt vormt van dit onderzoek. In eerste instantie is er bij de opzet van het theoretisch kader uitgegaan van verschillende thema's die als dilemma's terugkwamen in de theorie van verantwoording en multi-level governance.

Deze dilemma's bleken bij tweede lezing niet geschikt voor de vormgeving van dit onderzoek omdat er geen overtuigend conceptueel model bij te ontwikkelen was. In plaats daarvan is er in tweede instantie een aantal hoofdontwerpen uit het theoretisch kader geselecteerd waarin de koppeling tussen beide theorieën terugkomt. Formulering van deze hoofdonderwerpen heeft uiteindelijk vier verschillende sensitizing concepts opgeleverd. Vervolgens zijn deze sensitizing concepts verwerkt in het conceptueel model van dit onderzoek. Dit model is het toetsingsmodel voor dit onderzoek en draagt bij aan de formulering van de interviewvragen en aan het doen van gerichte documentanalyse. De resultaten van het onderzoek worden vervolgens uitgewerkt en leiden tot beantwoording van de hoofdvraag. Als laatste worden aanbevelingen geformuleerd.



Figuur 2: *Onderzoeksopzet*

### **3.2.1 Dataverzameling**

De dataverzameling van dit onderzoek heeft op verschillende manieren plaatsgevonden. Door een combinatie van documentanalyse, interviews en etnografisch onderzoek is getracht een zo breed en compleet mogelijk beeld te schetsen van de situatie in de werkelijkheid. De instrumenten die gebruikt zijn voor dataverzameling, zijn verschillende documenten en onderzoeken. Voor het afnemen van de interviews is een semigestructureerde vragenlijst gebruikt. Deze vragenlijst is vooraf opgesteld en gedurende het onderzoek aangepast en aangescherpt (Boeije, 2016, p.79). De vragenlijst is opgesteld aan de hand van het theoretisch kader, de sensitizing concepts, het conceptuele framework en de documentanalyse. Door deelname van de onderzoeker in het onderzoeksveld alvorens de interviews plaatsvonden, zijn de interviewvragen tevens aangepast op actuele ontwikkelingen. Daarnaast zijn de vragen aan de hand van het onderzoekstadium aangepast en is verdieping gezocht op bepaalde onderwerpen die frequent ter sprake kwamen. Doordat het onderzoek zich richt op de verzameling van data van participanten die werkzaam zijn bij verschillende soorten organisaties, zoals bij de rijksoverheid en gemeenten, verschillen de interviewvragen per organisatie.

De laatste manier van dataverzameling, die van etnografisch onderzoek is in praktijk gebracht door het verwerven van informatie door de onderzoeker op bijvoorbeeld evenementen als de 'Regiodagen voor Gemeentefinanciën' en de conferentie 'Blik op Samenspel' georganiseerd op door het Ministerie van BZK. Op beide van deze conferenties is door de onderzoeker een workshop over Beleids- en Bestedingsvrijheid voor gemeenten gegeven. Dit heeft informatie opgeleverd over de verhoudingen tussen de gemeenten en de rijksoverheid.

### **3.2.2. Participanten**

De selectie van de participanten voor dit onderzoek heeft plaatsgevonden op basis van verschillende uitgangspunten. In figuur 3 op de volgende pagina zijn de verschillende organisaties waar interviews gehouden inzichtelijk gemaakt. Er is gekozen het interviewen van het ministerie van BZK en het ministerie van Financiën omdat deze departementen fondsbeheerders zijn van het gemeentefonds. De Algemene Rekenkamer en de Raad voor Openbaar Bestuur zijn geselecteerd omdat deze partijen beide meermaals onderzoeken hebben gepresenteerd over het functioneren van het gemeentefonds. De Vereniging van Nederlandse gemeenten is meegenomen omdat zij op rijksniveau de vertegenwoordiger van

de gemeenten is. De selectie van de verschillende gemeenten heeft plaatsgevonden op basis van aantal inwoners. Er is gekozen voor het interviewen van een kleine gemeente (<35.000 inwoners), drie middelgrote (>100.000 inwoners) gemeenten en een G4 gemeente. De selectie van deze gemeenten heeft op basis van toegankelijkheid voor de onderzoeker plaatsgevonden.

Door contact op te nemen met de verschillende onderstaande organisaties is getracht van ieder van de onderstaande organisaties ten minste één iemand te spreken. Er zijn voor dit onderzoek 12 interviews gehouden. Na dit aantal interviews was een goed beeld verzameld van de verschillende standpunten bij gemeenten en de rijksoverheid. Het contact met de participanten is per email gelegd en de interviews zijn allemaal op de locatie van de desbetreffende organisatie afgenomen.

Als laatste is getracht ook bij de Griffie van de Tweede Kamer een interview af te nemen. Omdat dit niet lukte is data over de Tweede Kamer verzameld doormiddel van documentanalyse en bestudering van Kamervragen. In de bestudering van Kamervragen zijn enkel Kamervragen over de decentralisatie van het sociaal domein bestudeerd. De reden hiervoor is dat deze Kamervragen het probleem goed omvatten en dat de gemeenten tijdens de interviews uitsluitend naar Kamervragen over dit onderwerp refereerden.

Categorie	Organisatie
Rijksoverheid	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningrijksrelaties
	Ministerie van Financiën
Hoog college van Staat	Algemene Rekenkamer
Advies college	Raad voor Openbaar Bestuur
Gemeente	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
	Gemeente Amsterdam
	Gemeente Amstelveen
	Gemeente Zwolle
	Gemeente Leeuwarden
	Gemeenten Tystjerksteradiel

Figuur 3: *Organisaties waarbij interviews hebben plaatsgevonden*

### **3.2.3 Methode data-analyse**

Bij de analyse van de resultaten is in eerste instantie een onderscheid gemaakt tussen twee interview-onderdelen: de interviews die afgenomen zijn bij gemeenten en de interviews die afgenomen zijn bij partijen van de rijksoverheid. De reden hiervoor is dat de invalshoek en de thema's binnen deze twee categorieën overeenkwamen, maar tussen de beide categorieën verschilden. Nadat er een interview had plaatsgevonden, is het audiobestand hiervan vervolgens uitgeschreven. De audiobestanden van de interviews zijn grotendeels woord voor woord uitgeschreven, maar niet in zijn geheel letterlijk getranscribeerd. Vervolgens is overgegaan tot handmatige codering van de interviews. In eerste instantie is de methode van open coderen gebruikt. De resultaten per interview-onderdeel zijn in de volgende stap samengevoegd in een web-vorming schema om verschillen en overlap te constateren. De verschillende thema's die uit de interviews naar voren kwamen zijn in dit schema met verschillende kleuren gearceerd. Voorbeelden van de verschillende thema's die uit de interviews van gemeenten naar voren kwamen zijn: het formele verantwoordingsproces; de verhoudingen tussen de verschillende partijen; de VNG; de gemeenteraad; de positie van partijen in het netwerk; het sociaal domein en visies op een beter werkend systeem.

Na het verkennen en in kaart brengen van deze verschillende thema's zijn de interviews opnieuw op een intensievere wijze gecodeerd. Bij deze tweede codering zijn de resultaten ondergebracht in hoofdthema's en is toegewerkt naar een overzichtelijke ordening van de resultaten. Vervolgens is uitgezocht of en hoe deze hoofdthema's onder de vier verschillende sensitizing concepts ondergebracht konden worden. Als laatste zijn de resultaten verwerkt in een logisch en opeenvolgend hoofdstuk in dit onderzoek. De resultaten uit de interviews zijn ter versterking met resultaten uit de documentanalyse aangevuld.



#### **4. Theoretisch kader**

In het theoretisch kader wordt de belangrijkste literatuur met betrekking tot dit onderzoek besproken. Allereerst wordt een theoretische schets gemaakt van het concept publieke verantwoording. Hierbij zal worden ingegaan op wat verantwoording in theorie inhoudt en welke hoofdonderwerpen hierbij een rol spelen. In het tweede deel volgt een theoretische analyse van multi-level governance theorie. De theorie over multi-state level governance en verantwoording vormt de opbouw voor de sensitizing concepts en het conceptuele framework dat verder in het onderzoek gepresenteerd wordt.

Het onderstaande hoofdstuk is zo opgebouwd dat de hoofdonderwerpen die van belang zijn voor de operationalisatie van dit onderzoek zijn beschreven in de verschillende subhoofdstukken. Aan het einde van dit hoofdstuk zijn de deelvragen één: *Hoe wordt publieke verantwoording in de literatuur gedefinieerd en wat is de link met multi-level governance theorie?* en deelvraag twee: *Hoe is formele publieke verantwoording van het gemeentefonds tussen de rijksoverheid en de gemeente in theorie vormgegeven?* grotendeels beantwoord.

##### **1.1 Publieke verantwoording**

In deze eerste sectie wordt het begrip publieke verantwoording uitgewerkt. Het begrip verantwoording kent bijna net zo veel verschillende definities als wetenschappers die over verantwoording geschreven hebben. Het begrip wordt vanuit diverse disciplines bestudeerd en aangehaald. Hoewel er grote verschillen bestaan in de definiëring van verantwoording, komen verschillende kernconcepten met grote regelmaat terug. Voorbeelden hiervan zijn transparantie, efficiëntie, integriteit, legitimiteit en verantwoordelijkheid (Bovens, 2010, p.946). Dit onderzoek gaat over een specifieke vorm van verantwoording, namelijk over *publieke verantwoording*. Wat verantwoording volgens Bovens publiek maakt is het feit dat verantwoording publiekelijk wordt afgelegd. Het is een open, geïnstitutionaliseerde vorm van verantwoording die hoort bij de publieke sector (Bovens, 2005, p.183). De definitie van verantwoording die gebruikt wordt in dit onderzoek luidt als volgt: *verantwoording is een relatie tussen een actor en een significante andere partij, waarin de actor de verplichting voelt om zijn acties te verklaren en te rechtvaardigen tegenover de andere partij* (Bovens, 2005 p.185). Naast deze definitie van verantwoording worden twee verschillende vormen van verantwoording onderscheiden, verantwoording als een waarde en verantwoording als mechanisme.

Bij verantwoording als een waarde gaat het om *verantwoordelijk zijn voor* en *verantwoording dragen* (Bovens, 2010, p.949). De uitwerking hiervan is het voldoen aan standaarden en regels die gesteld zijn om verantwoording te meten en te toetsen. De tweede vorm, verantwoording als een mechanisme, is in dit onderzoek bruikbaar en is een smallere vorm van verantwoording, welke zich vooral toespitst op het afleggen van verantwoording (Bovens, 2010, p.948). Deze vorm is in dit onderzoek bruikbaar. Bij verantwoording als mechanisme is de verplichting van de ene partij om verantwoording af te leggen aan een andere partij of systeem inherent. Door deze verplichting hebben partijen een verantwoordingsrelatie met elkaar. Volgens Bovens bestaat de relatie tussen de actor (de partij die verantwoording aflegt) en het forum (de partij die om verantwoording vraagt) vaak uit drie verschillende elementen (Bovens, 2010, p.952).

1. De actor is, of voelt zich, verplicht om de het forum te informeren over de voortgang.
2. Het forum moet de mogelijkheid hebben om informatie op te vragen bij de actor en over de adequaatheid en legitimiteit daarvan te oordelen.
3. Het forum moet de actor kunnen beoordelen en eventueel sanctioneren

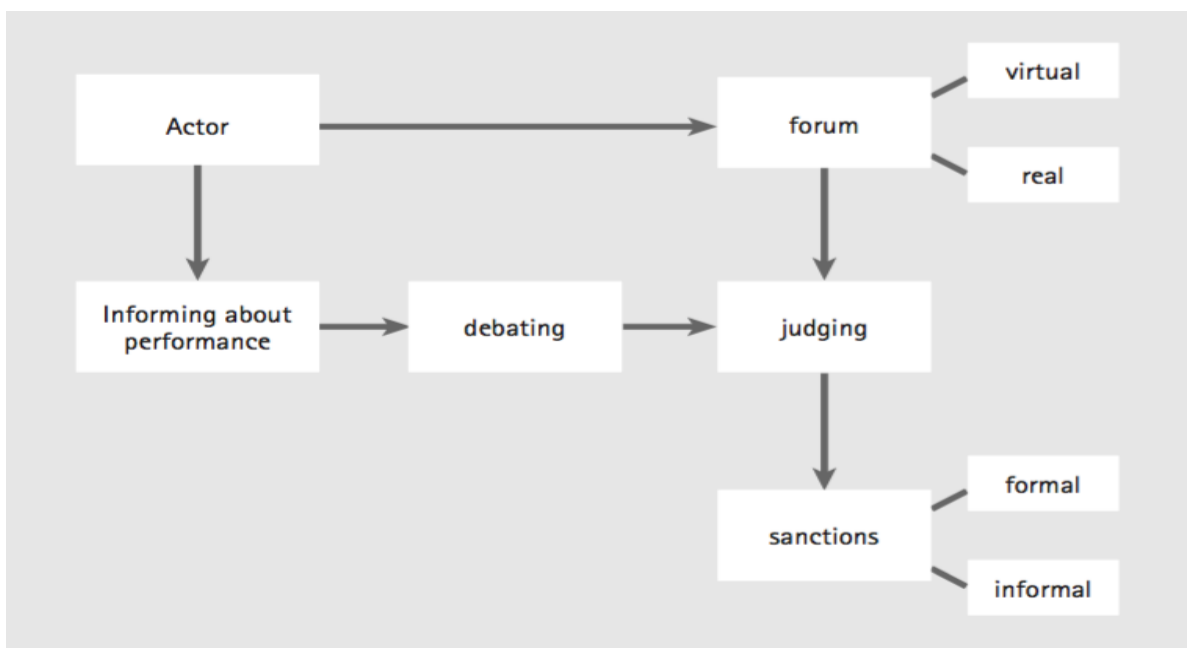
Uit deze drie verschillende elementen komt duidelijk naar voren dat de relatie tussen actor en het forum van belang is voor het afleggen van publieke verantwoording. Wat opvalt bij deze elementen is dat de actor zich in zekere mate verplicht moet voelen om publieke verantwoording af te leggen aan het forum. De vraag die hierbij gesteld kan worden is of de verplichting om verantwoording af te leggen een voorwaarde is om een verantwoordingsrelatie te hebben.

Iedere verantwoordingsrelatie is door haar verschillende actoren, fora, externe factoren en organisatiestructuur verschillend. De verantwoordingsrelatie speelt zich daarnaast af in een breder netwerk. Dit netwerk is een netwerk in de publieke context waarbij interactie tussen actoren plaatsvindt en waar beleid wordt gemaakt en uitgevoerd (Klijn & Koppenjan, 2012, p.5). Door de grote hoeveelheid interacties en actoren is het netwerk complex en moeilijk te overzien. De interactie van de verschillende actoren leidt niet allen tot beleid en de uitvoering daarvan maar er ontstaat tevens relatievorming tussen de actoren (Klijn & Koppenjan, 2012, p.5). Daarom is het bij bestudering van een verantwoordingsrelatie nuttig om na te gaan wat verantwoording voor de verschillende actoren is (Keunig & Epping, 2007, p.111.). Bovens en Behn hebben beide vergelijkbare vragen opgesteld om de formele

verantwoordingsrelatie tussen actoren te definiëren. Een combinatie van de opgestelde vragen door Bovens en Behn levert de onderstaande vragen op om de verantwoordingsrelatie te definiëren (Behn, 2001, p.62, Bovens, 2005, p.186)

- *Wat* is verantwoording?
- *Hoe* leg je verantwoording af?
- *Aan wie* wordt verantwoording afgelegd?
- *Waarover* moet er verantwoording worden afgelegd?
- *Wie* moet er verantwoording afleggen aan *wie*?
- *Wie* bepaald dat en ben je verantwoordelijk voor resultaten of voor het proces?
- *Waarom* moet de actor verantwoording afleggen?

Bij het duiden van de verantwoordingsrelaties in een netwerk kunnen deze bovenstaande vragen worden beantwoord. Hiermee kan de formele verantwoordingsrelatie tussen gemeenten en de rijksoverheid worden gedefinieerd.



Figuur 4: *Schematische weergave formele verantwoordingsrelatie actor en forum* (overgenomen uit: Bovens, 2005, p.186)

In de bovenstaande figuur is een verantwoordingsrelatie tussen een actor en een forum weergegeven. De actor moet in dit schema verantwoording afleggen aan het forum. Daarnaast informeert de actor het forum over de voortgang en over de prestaties. Hierover is debat en heeft het forum de ruimte om haar visie naar voren te brengen. Het forum heeft ook de

bevoegdheid om de actor te beoordelen (Bovens, 2005, p.185).

In dit schema van Bovens zijn bij beoordeling van de *performance* van de actor ook sancties weergegeven. Volgens Bovens is sanctioneren echter niet per se effectief in een verantwoordingsrelatie (Bovens, 2005, p.185). Behn heeft zich tevens uitgesproken over de functie van verantwoording en de mogelijkheid tot sanctioneren. Hoewel Behn stelt dat verantwoording inherent gericht is op aanspreken, bijsturen en sanctioneren heeft het ook een functie om misstappen te voorkomen (Behn, 2001, p.15). Het gevaar van een te grote focus op verantwoording afleggen met het risico op sanctioneren kan ervoor zorgen dat actoren niet meer intrinsiek gemotiveerd zijn om goed te presteren (Behn, 2001, p.15). Hierdoor kan de relatie tussen de actor en het forum negatief worden beïnvloed.

#### **4.2 Vertrouwen en de verantwoordingsrelatie**

Naast inzicht in elkaars betekenis van verantwoording speelt in het netwerk van publieke actoren en fora vertrouwen tevens een grote rol. Bij de relatievorming tussen de actoren is het opbouwen van vertrouwen van enorm belang (Ansell & Gash, 2008, p.558). Ansell en Gash beschrijven in hun theorie van *collaboratieve governance* startcondities die nodig zijn voor een goed werkende samenwerking van publieke en non-publieke actoren in een collectief beslissingsproces zitten (Ansell & Gash, 2008, p.545). Het (opbouwen van) vertrouwen tussen actoren in een netwerk is één van deze startcondities en draagt bij aan het functioneren van een netwerk. Vertrouwen is belangrijk voor het goed functioneren van een organisatie omdat het positieve resultaten heeft voor de prestaties van het netwerk in zijn geheel (Behn, 2001, p.96).

In een netwerk waarin delegatie van taken een rol speelt moet er tevens een zekere mate van vertrouwen zijn om werkelijk tot delegatie over te kunnen gaan (Behn, 2001, p.96). Met andere woorden, in een netwerk waar sprake is van decentralisatie van taken of het voeren van medebewind is vertrouwen in de relatie van groot belang.

Daarnaast geven Ansell en Gash aan dat wanneer er grote interdependentie tussen actoren is, de actoren dus van elkaar afhankelijk zijn om een bepaald doel te bereiken, het belang en de mogelijkheid om vertrouwen op te bouwen tussen de actoren groter is dan wanneer actoren geen gezamenlijk doel nastreven. Vertrouwen speelt, met andere woorden, een grotere rol naarmate de interdependentie tussen actoren toeneemt (Ansell & Gash, 2008, p.563). Kortom, in een netwerk waarin actoren van elkaar afhankelijk zijn of bijvoorbeeld één

overheid vormen is vertrouwen niet alleen belangrijk om doelen te behalen maar voor in de kwaliteit van de verantwoordingsrelatie. Meer wederzijds vertrouwen tussen de actoren in het netwerk kan ervoor zorgen dat er meer informatie wordt gedeeld en er minder complexe afspraken worden gemaakt (Klijn & Koppenjan, 2012, p.7).

#### **4.3 Formele en informele structuren**

Het feit dat vertrouwen voor de kwaliteit van de verantwoordingsrelatie een grote rol speelt laat zien dat er naast de formele verantwoordingsrelatie die in kaart kan worden gebracht door beantwoording van de vragen van Bovens en Behn, ook informele elementen van de verantwoordingsrelatie van groot belang zijn. Anders gezegd, in een netwerk spelen niet alleen formele vastgelegde afspraken en relaties een rol maar vormen ook informele structuren een onderdeel van de relatie en de organisatiestructuur (Keuning & Epping, 2007, p.122).

Met formele verantwoordingsmechanismen worden in dit onderzoek vastgelegde, afgesproken manieren van verantwoording bedoeld. Het zijn de formele processen, structuren en regels die ten grondslag liggen aan de verantwoordingsrelatie tussen de actor en het forum. Deze formele afspraken zijn terug te vinden in de wet of elders vastgelegd en vormen het officieel vastgestelde raamwerk van verantwoording (Keuning & Epping, 2007, p.111). Een voorbeeld van een formeel verantwoordingsmechanisme is het controleren of een organisatie zich heeft gehouden aan vooraf vastgestelde doelen en budgetten. Formele verantwoording kan op deze manier een passieve vorm van verantwoording zijn die alleen en controle achteraf vraagt.

Informele structuren zijn daarentegen niet gestructureerd en niet vastgelegd. Ze vormen de 'regels in de praktijk', de manier waarop het 'in het echt gaat' (Keuning & Epping, 2007, p.7). Deze informele regels zijn volgens Gilsdorf moeilijk te definiëren. Gilsdorf stelt dat hoe meer ongeschreven regels expliciet erkend worden, hoe meer ze worden beschouwd als ingebed in de cultuur van een organisatie (Gilsdorf, 1998, p.175). De informele organisatiecultuur wordt gevormd door het geheel aan waarden, sociale normen en doelen van een organisatie. Daarnaast spelen informele structuren en regels een rol bij nieuwe ontwikkelingen en vormen zij oplossingen in onvoorziene situaties (Keuning & Epping, 2007, p.122). De combinatie van formele en informele structuren vormen het geheel aan regels en werkwijzen in een organisatie (Herold, 2017, p.136)

Uit het onderzoek van Herold blijkt dat in de literatuur voornamelijk onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds expliciete regels, die de organisatiestructuur en de manier waarop taken moeten worden uitgevoerd bepalen. Anderzijds, bestaan er informele ongeschreven regels, die vooral terugslaan op gedrag van actoren (Herold, 2017, p.126). Ongeschreven structuren zorgen er volgens Herold voor dat de uitvoering van formele regels en mechanismen werkbaar is (Herold, 2017, p.131). Gilsdorf maakt in zijn onderzoek onderscheid tussen vier verschillende soorten regels binnen een organisatie, namelijk (Gilsdorf, 1998, p.175);

1. Geschreven en formeel erkende regels
2. Geschreven regels, niet formeel erkend
3. Ongeschreven regels en erkend
4. Ongeschreven regels, niet formeel erkend

Bij deze regels wordt onderscheid gemaakt tussen formele en informele regels en erkende en niet erkende regels. De eerste twee categorieën van Gilsdorf vormen samen de formele regels. Onder deze twee categorieën valt de formele verantwoordingsrelatie tussen de rijksoverheid en gemeenten. Samen met de beantwoording van de vragen van Bovens en Behn kan met deze twee categorieën de formele verantwoordingsrelatie in kaart worden gebracht. Met deze twee elementen kan deelvraag twee van dit onderzoek: *Hoe is formele publieke verantwoording van het gemeentefonds tussen de rijksoverheid en de gemeente in theorie vormgegeven?* worden beantwoord.

De laatste twee categorieën, de informele erkende en de informele niet-erkende regels, zijn tevens van belang voor dit onderzoek en dragen bij aan het formuleren van een antwoord op deelvraag drie van dit onderzoek. Herold maakt in zijn onderzoek onderscheid tussen collectief en individueel erkende informele regels. De collectief erkende informele regels zijn voor dit onderzoek interessant omdat dit regels zijn die iedereen kent, of waar iedereen zich aan houdt, maar die niet formeel zijn vastgelegd. Dit soort regels noemt Herold gedeelde mentale modellen van ongeschreven regels, ofwel *harde ongeschreven regels* (Herold, 2017, p.133). De harde ongeschreven regels van Herold komen grotendeels overeen met de derde categorie van Gilsdorf, namelijk de ongeschreven erkende regels. De beantwoording van onder andere deelvraag drie vindt in dit onderzoek plaats door op zoek te

gaan naar de collectief erkende ongeschreven regels. Zodat er een breder beeld geschetst kan worden van de uitoefening van verantwoording in de praktijk.

#### **4.4 Verantwoording en hiërarchie**

Niet alleen de kwaliteit van de relatie en informele mechanismen, maar ook de horizontale of verticale verhoudingen tussen actoren spelen een rol in hoe verantwoording wordt afgelegd. Als er bijvoorbeeld sprake is van een forum dat verticaal boven de actoren staat kan dat ervoor zorgen dat machtsongelijkheid in de relatie ontstaat en hiërarchie de verantwoordingsrelatie bepaald. Ansell en Gash stellen dat het hebben van ongelijke machtsverhoudingen als een startconditie in samenwerkingsprocessen vaak een negatieve uitwerking heeft op de samenwerking (Ansell & Gash, 2008, p.550). Met andere woorden, wanneer actoren met elkaar samenwerken en er vooraf sprake is van een ongelijke machtsverhouding kan dat de samenwerking negatief beïnvloeden.

In aanvulling hierop kan er, wanneer ongelijke machtsverhoudingen aan verantwoordingsmechanismen gekoppeld worden, het gevaar op een principaal agent relatie tussen de verschillende overheden ontstaan (Bovens, 2005, p.951).

De principaal agent theorie houdt in dat er een relatie tussen een principaal en een agent is waarbij de principaal de opdrachtgever en de agent de opdrachtnemer is. Vaak is er in die relatie conflict tussen de principaal en de agent. Het conflict ontstaat doordat de doelen van de principaal en de agent verschillen. De agent streeft, naast uitvoering van het opgelegde doel door de principaal, vooral naar het behartigen van haar eigenbelang. Terwijl je principaal van de agent verlangt dat deze de door de principaal gestelde doelen uitvoert. Daarnaast heeft de agent een sterkere informatiepositie waardoor controle door de principaal moeilijk uit te voeren is (Eisenhardt, 1989, p.60). Hoewel de principaal wel bevoegdheden tot informatieverzameling en monitoring heeft, heeft deze ook constant een informatieachterstand op de agent (Pollack, 1997,p.108). Met andere woorden, bij een principaal agentrelatie is er sprake van tegengestelde belangen bij de principaal en de agent. Deze tegengestelde belangen leiden tot onderling conflict tussen de partijen en een ongelijke informatiepositie voor de principaal. Een andere invalshoek van de principaal agent theorie is de positivistische principaal agenttheorie. Deze positivistische theorie is minder gericht op het conflict tussen principaal en agent maar omvat nog wel de risico's van hiërarchische verhoudingen. Bij de positivistische principaal agenttheorie wordt het belang van de agent

door een overheid ingedamd. Door inzet van overheidsmechanismen wordt de mate van conflict tussen de principaal en agent beperkt. Deze benadering gaat er meer vanuit dat principaal en agent streven naar hetzelfde doel dat zij gezamenlijk dienen te bereiken. Deze positivistische benadering past wellicht beter in het publieke domein omdat deze meer gericht is op de relatie tussen de principaal en de agent in het publieke domein (Eisenhardt, 1989, p.60). De positivistische principaal agent relatie is echter ook geen gewenste situatie omdat de principaal hier het belang van de agent indamt om conflicterende uitgangspunten te voorkomen.

#### **4.5 Verantwoording en coördinatie**

Het laatste subonderwerp met betrekking tot het concept verantwoording is verantwoording en coördinatie. Volgens Ansell en Gash vereist verantwoording duidelijkheid en coördinatie van de verschillende rollen van de actoren. Als er geen duidelijkheid bestaat over rollen, ontstaat er een ongecoördineerde situatie omdat actoren niet weten waar hun verantwoordelijkheden liggen. Een duidelijke uitgangspositie en een transparant proces helpen tevens mee aan het vergroten van vertrouwen en de legitimiteit van het proces (Ansell & Gash, 2008, p.556). Wanneer actoren met vertrouwen een duidelijk en transparant samenwerkingsproces ingaan, is er sprake van een gelijkwaardige uitgangspositie. De hiërarchische positie van de partijen hoeft in dit geval niet gelijk te zijn, maar het gaat erom dat de uitgangspositie gelijk is. Bij een gelijkwaardige uitgangspositie hebben partijen bijvoorbeeld dezelfde toegang tot informatie. Kortom, in een verantwoordingsrelatie zijn duidelijkheid en coördinatie van de verschillende rollen belangrijk. Daarnaast zorgt een gelijke uitgangspositie en een transparant proces tevens voor een betere samenwerking.

Er bestaat een risico dat wanneer een actor te veel verantwoording moet afleggen, de efficiëntie en effectiviteit van de organisatie beperkt wordt (Flinders, 2011, p.5.). Tot op zekere hoogte is het afleggen van verantwoording nuttig, maar vanaf een bepaald punt kan het de actor en het forum in de weg staan. Deze inefficiëntie wordt door Bovens de verantwoordingsparadox genoemd (Bovens, 2005, p.194). Herold voegt hieraan toe dat te veel formele regels kunnen zorgen voor rigiditeit in een organisatie, omdat deze moeilijk te wijzigen zijn en bij wijziging grote veranderingen van de organisatie vragen. Het risico op rigiditeit bij verantwoordingsmechanismen is ook aanwezig, doordat actoren met



verantwoording grip willen houden op het proces en daardoor verandering niet bevorderen (Herold, 2017, p.122).

#### **4.6 Multi-level governance theorie**

In de volgende sectie wordt de literatuur van het tweede hoofdconcept van dit onderzoek besproken: multi-level governance (MLG). Het begrip multi-level governance zal worden uitgelegd en er wordt inzichtelijk gemaakt waarom deze theorie relevant is voor dit onderzoek.

Zoals eerdergenoemd bestaat Nederland uit verschillende overheden. Deze overheden werken samen om in de publieke diensten in Nederland te kunnen voorzien, aangezien veel maatschappelijke opgaven inzet vragen van meerdere bestuurslagen (Steen Van der et al, 2016, p.2). Deze samenwerking kan niet alleen vanuit verantwoordingstheorie worden uitgelegd, maar past tevens in de MLG-theorie. De toepassing van MLG vindt zijn oorsprong in de koppeling van nationale en supranationale politiek tijdens de vorming van de Europese Unie. MLG had als doel de Europese integratie en de ontwikkeling van het Europese politieke systeem te verklaren (Bache en Flinders, 2004, p.2). Inmiddels wordt de theorie door en voor verschillende disciplines gebruikt.

Hoewel er geen vaste definitie van MLG bestaat, definieerde de grondlegger Marks het als: *de continue interactie tussen verschillende overheidslagen waarbij verschillende overheidsniveaus, supranationaal, nationaal, regionaal en lokaal, verbonden zijn in een overkoepelend netwerk* (Bache & Flinders, 2004, p.3). Met 'multi-level' wordt de afhankelijkheid tussen deze verschillende overheidsniveaus geduid.

Aan de hand van vier kenmerken van die door Peters en Pierre worden benoemd, wordt het begrip MLG verder uitgewerkt. Allereerst gaat het bij MLG om een systeem van governance, een manier van besturen die geen traditioneel systeem vereist. De nationale overheid is in MLG bijvoorbeeld niet meer de 'enige' overheid maar andere overheden en actoren hebben ruimte binnen dezelfde overheid (Peters en Pierre, 2004, p.77).

Het tweede kenmerk van Peters en Pierre is dat MLG voornamelijk gebaseerd is op onderling (informeel) overleg en minder op wetgeving en constituties. Bij een focus op (informeel) overleg spelen niet enkel formele structuren, maar ook informele structuren zoals beleidsnetwerken en relaties tussen actoren, een grote rol (Peters en Pierre, 2004, p.77). Naast bestudering van formele macht is het daarom in dit onderzoek tevens van belang de

dynamiek en uitoefening van de informele macht tussen de verschillende actoren te bestuderen. Peters en Pierre stellen echter een kanttekening bij werken vanuit van informele relaties. Doordat bij MLG de nadruk voornamelijk ligt op samenwerking via informele overleggen en minder op wetgeving, stellen zij dat samenwerking voornamelijk goed werkt wanneer positivisme de boventoon voert. De focus ligt dan vooral op de positieve kanten van afspraken en samenwerking, zonder dat hierbij eventuele negatieve consequenties van een afspraak aanvaard worden. Hierdoor wordt samenwerking echter een moeilijk begaanbare weg als visies uit elkaar liggen (Peters en Pierre, 2004, p.81). In de huidige inrichting van de Europese Unie is deze samenwerkingsuitdaging bijvoorbeeld duidelijk terug te zien.

Als derde kenmerk van MLG noemen Peters en Pierre de rol van satellietorganisaties die niet formeel onderdeel zijn van het gouvernementele framework. De grote rol van non-state actoren is een belangrijk kenmerk van multi-level governance. Met governance wordt de groeiende afhankelijkheid en toenemende interactie tussen publieke en semi- of niet-publieke actoren in de Europese Unie bedoelt volgens Marks (Bache & Flinders, 2004, p.3). Volgens Ansell and Gash onderschrijft 'governance' het belang van de inclusie van publieke en non-statelijke actoren in het besluitvormingsproces (Ansell & Gash, 2008, p.545). Deze non-statelijke actoren opereren niet enkel naast de overheden maar ook mét de overheden. Het samenwerkingsproces en de verbindingen tussen deze verschillende levels is hierbij van belang (Peters en Pierre, 2004, p.77).

Het laatste kenmerk van MLG is de afwezigheid van vooraf vastgestelde hiërarchische ordening van instituties (Peters en Pierre, 2004, p.77). Met andere woorden, er is geen sprake van hiërarchie in instituties in de MLG-theorie. Dit kenmerk lijkt lichtelijk op het als eerst benoemde kenmerk van Peters en Pierre. Het eerste kenmerk gaat echter voornamelijk om de governance structuur, terwijl dit kenmerk gaat over de horizontale ordening van instituties. In de MLG-theorie vindt de uitoefening van formele en informele macht zowel horizontaal als verticaal plaats (Bache en Flinders, 2004 p.105). MLG-theorie verschilt hierin van traditionele intergouvernementele theorieën waarbij wel een duidelijke hiërarchie tussen overheden bestaat en waar taken zijn verdeeld met het uitgangspunt van één *dominante bestuurslaag* (Steen Van der et al, 2016, p.3.). Dit staat haaks op het uitgangspunt van MLG waar de taken parallel over verschillende overheden zijn verdeeld (Steen Van der et al, 2016, p.3). Door deze parallelle taakverdelingen worden de onderlinge relaties intensiever en kan MLG ervoor zorgen dat het intergouvernementele framework wordt versterkt (Bache en Flinders, 2004, p.105).

Deze theorie van MLG over hiërarchie staat tevens ver af van de eerder beschreven principaal agent theorie in dit theoretisch kader. Terwijl er bij de principaal agent theorie sprake is van een sterke hiërarchie, is deze bij MLG-theorie afwezig.

De Nederlandse staat is een gedecentraliseerde éénheidsstaat met verschillende onafhankelijke overheden (Kortmann, 2012, p. 516). Deze gelijke huishoudingen passen in theorie goed bij de parallelle taakverdeling en afwezigheid van hiërarchie van de MLG-theorie. Hooghe en Marks schetsen in hun theorie twee verschillende typen multi-level governance. Het Nederlandse multi-level systeem past het beste in het tweede model dat Hooghe en Marks schetsen (Hooghe & Marks, 2003, p.236). Dit *Type II Governance* is een multi-level systeem waarbij verschillende onafhankelijke overheidsniveaus met elkaar samenwerken, maar de taken gescheiden zijn. Er is niet één overheid die taken decentraliseert maar een gezamenlijke overheid die uit meerdere lagen bestaat en ieder van deze lagen beschikt over een rechtspositie en wettelijke legitimatie. Deze theorie van Hooghe en Marks past enerzijds in de historische samenwerking vanuit het principe 'je gaat erover of niet' van verschillende Nederlandse overheden (ROB, 2019, p.35). Anderzijds past deze theorie van Hooghe en Marks niet precies bij het Nederlandse systeem omdat de rijksoverheid ondanks de gelijke huishoudingen de nationale wetgever is en zij, met die bevoegdheid, wetten en verplichtingen over de andere overheden kan uitrollen. Met andere woorden, de rijksoverheid blijft wel de overheid die de taken decentraliseert. Daarnaast is de rijksoverheid uiteindelijk verantwoordelijk voor de overheid als geheel via de systeemverantwoordelijkheid en ministeriele verantwoordelijkheid. Het uitgangspunt van dat Hooghe en Marks benadrukken en waar 'je gaat erover of niet' uit voortvloeit, is moeilijk te verenigen met de systeemverantwoordelijkheid en de ministeriele verantwoordelijkheid van de rijksoverheid (Steen Van der et al. 2016, p.5).

Door toepassing van de verschillende kenmerken van MLG-theorie en de eerder hierboven besproken principaal agent theorie kan in de uitwerking van dit onderzoek getoetst worden, of en hoe er in de praktijk sprake is van een ordening van instituties.

#### **4.7 Multi-level governance en coördinatie**

Het belang van het coördineren van verantwoording is al besproken bij het concept verantwoording. In combinatie met verschillende overheidslagen is het coördineren van verantwoording echter des te belangrijker. Verschillende overheidsniveaus kunnen deze

coördinatie ingewikkelder maken. Een reden hiervoor is dat verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheden niet sterk afgebakend zijn en er in sommige gevallen sprake is van een overlap tussen verantwoordelijkheden. Met andere woorden, de verantwoordelijkheid van de ene actor eindigt niet waar de verantwoordelijkheid van een andere actor begint (Steen Van der et. al, 2016).

Deze overlap van verantwoordelijkheden tussen overheden noemen Hooge en Marks 'spill-over effecten' (Hooge en Marks, 2001, p.11). Verschillende overheden werken op elkaar in; een actie op het ene niveau heeft gevolgen voor een ander niveau (Steen Van der et. al ,2016 p.2). Wanneer de functies van overheidslagen op elkaar inwerken of overlappen is coördinatie nodig om het proces op een goede manier te laten verlopen. Om dit 'coördinatiedilemma' te lijf te gaan, noemen Hooge en Marks dat er moet worden gezorgd voor minimale spill-over tussen de verschillende lagen. Om spill-overs te minimaliseren moet echter eerst duidelijk zijn waar risico voor spill-over bestaat en tussen welke overheidslagen deze plaatsvinden. Spill-over effecten kunnen namelijk plaatsvinden tussen dezelfde overheden zoals gemeenten, maar ook tussen de rijksoverheid en gemeenten. Daarnaast zijn spill-over effecten niet inherent negatief; ze kunnen ook juist voor samenwerking zorgen bij uitvoering van dezelfde taken (Hooge en Marks, 2001, p.11).

Kortom, verantwoordingsmechanismen vereisen volgens MLG-theorie duidelijke coördinatie over waarover er verantwoording moet worden afgelegd, en wie die verantwoording aflegt. Op deze manier kunnen spill-over effecten worden geminimaliseerd. Er is hier een overlap tussen MLG-theorie en de theorie over verantwoording die eerder in dit hoofdstuk besproken is. Wanneer de verantwoordingsrelatie voor de actor en het forum duidelijk gedefinieerd zijn, bijvoorbeeld door beantwoording van de vragen van Bovens en Behn die onder 6.1 besproken zijn, kunnen spill-over effecten verminderd worden.

#### **4.8 Conclusie theoretisch kader**

In het bovenstaande theoretisch kader zijn de belangrijkste begrippen uit dit onderzoek besproken. Het begrip publieke verantwoording is uitgewerkt door in te gaan op verschillende subonderwerpen. Na een definitie geschetst te hebben van publieke verantwoording is door middel van de literatuur van Bovens en Behn een manier gevonden om formele publieke verantwoording in de praktijk te toetsen. Vervolgens is ingegaan op het belang van vertrouwen voor de verantwoordingsrelatie, de invloed van de aanwezigheid van hiërarchie

in de verantwoordingsrelatie, het herkennen van informele verantwoordingsstructuren en het belang van coördinatie van verantwoording. Bij de uitwerking van het begrip multi-level governance zijn grotendeels dezelfde onderwerpen aan bod gekomen. Daarnaast is er bij theorie over verantwoording aandacht besteed aan het risico op een principaal agent relatie en is er bij MLG-theorie nadruk gelegd op de afwezigheid van hiërarchie.

Gelet op de belangrijkste concepten die besproken zijn in dit theoretisch kader kunnen de hoofdonderwerpen uit het theoretisch kader worden samengevat in de onderstaande vier punten:

1. Het belang van een goede relatie tussen partijen
2. Formele en informele structuren
3. De aan- of afwezigheid van hiërarchie
4. De noodzaak van goede coördinatie.

Aan de hand van deze bovenstaande hoofdonderwerpen wordt er in het volgende hoofdstuk invulling gegeven aan de sensitizing concepts van dit onderzoek.

## 5. Conceptueel kader

### 5.1 Sensitizing concepts

In dit hoofdstuk worden de sensitizing concepts van dit onderzoek geïntroduceerd. De belangrijkste hoofdonderwerpen die in het theoretisch kader over verantwoording en multi-level governance terugkomen vormen de basis voor deze sensitizing concepten. De sensitizing concepts vormen het fundament van dit onderzoek en zijn geformuleerd met de gedachte dat operationalisatie van deze concepten in de praktijk bruikbare onderzoeksresultaten zullen opleveren.

De sensitizing concepts dragen bij aan de beantwoording van de verschillende deelvragen, en uiteindelijk aan de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek. Deelvraag één en twee zijn grotendeels beantwoord in het theoretisch kader. Deelvraag drie: *Hoe wordt formele en informele verantwoording uitgevoerd in de praktijk?* en vier: *Welke visie hebben betrokkenen op de vormgeving en uitvoering van publieke verantwoording met betrekking tot het Gemeentefonds?* worden beantwoord aan de hand van de sensitizing concepts door beoordeling van de interviewresultaten van dit onderzoek.

Aan de hand van in het theoretisch kader benoemde hoofdonderwerpen, actieve deelname aan de praktijk door de onderzoeker en door documentanalyse zijn vier sensitizing concepten opgesteld. Deze sensitizing concepts zijn:

1. Kwaliteit van de verantwoordingsrelatie (in een breder netwerk)
2. Onderscheiden van informele structuren
3. Hiërarchische structuren
4. Coördinatie van verantwoording

Deze sensitizing concepts bestaan uit verschillende subonderwerpen. De subonderwerpen zijn geformuleerd aan de hand van de onderwerpen uit het theoretisch kader van dit onderzoek. Doordat de sensitizing concepts opgebouwd zijn uit subonderwerpen wordt het geheel aan besproken theorie in het theoretisch kader meegenomen in het onderzoeksmodel. De sensitizing concepts en daar bijbehorende subonderwerpen zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2: Sensitizing concepts en subonderwerpen

Sensitizing concepts	Subonderwerpen
Kwaliteit van de verantwoordingsrelatie	Belang vertrouwen in de relatie tussen actoren
	De mate van afhankelijkheid tussen de actoren
	Verplichting tot het afleggen van verantwoording
	Sanctioneren
Onderscheiden informele structuren	Informele structuren herkennen
	Collectief erkende ongeschreven regels
	Risico focus op enkel positieve samenwerking
Hiërarchische structuren	Financiële afhankelijkheid
	Risico op principaal agent relatie
	Informatieongelijkheid
Coördinatie van verantwoording	Coördinatie dilemma
	Gelijke uitgangspositie
	Risico op spill-over effecten
	Risico op verantwoordingsoverload

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de verschillende sensitizing concepten per concept verder uitgewerkt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de presentatie van het conceptuele model van dit onderzoek.

### 5.1.1 Kwaliteit van de verantwoordingsrelatie

Het eerste sensitizing concept, de 'Kwaliteit van de verantwoordingsrelatie, zal worden uitgewerkt aan de hand van vier verschillende subonderwerpen. Het eerste subonderwerp is de *het belang van vertrouwen tussen de verschillende actoren*. In dit subonderwerp zal worden uitgezocht in welke mate de verschillende actoren vertrouwen in de relatie van belang vinden. Daarnaast zal worden onderzocht of vertrouwen tevens de kwaliteit van de relatie bepaald.

Bij het tweede subonderwerp, *de mate van afhankelijkheid tussen actoren*, wordt onderzocht of er sprake is van afhankelijkheid tussen de actoren en in welke mate de mogelijke afhankelijkheid de kwaliteit van de verantwoordingsrelatie bepaald. Vervolgens komt het subonderwerp *verplichting tot het afleggen van verantwoording* aan bod. Zoals in de theorie wordt beschreven, bepaald de verplichting, en het gevoel van verplichting, tot verantwoording deels de kwaliteit van de verantwoordingsrelatie. Door toetsing van deze

theorie zal worden gekeken of de verplichting tot verantwoording ook in de relatie tussen de rijksoverheid en gemeenten invloed heeft op de kwaliteit van de verantwoordingsrelatie.

Het laatste subonderwerp van het sensitizing concept kwaliteit van de verantwoordingsrelatie is *sanctioneren*. Dit subonderwerp bouwt voort op het subonderwerp verplichting tot verantwoording en gaat na of sanctioneren een rol speelt in de relatie tussen de actoren.

De verwachting van dit sensitizing concept is, hoe beter de kwaliteit van de verantwoordingsrelatie is, hoe meer vertrouwen er is tussen de verschillende partijen. Wanneer er veel vertrouwen in de relatie tussen de verschillende actoren is, zal de mate van verantwoording afnemen. Daarnaast kan het gevoel van verplichting tot het afleggen van verantwoording bij de actoren, bij een goede vertrouwensrelatie, afnemen.

### **5.1.2 Onderscheiden van Informele structuren**

Het tweede sensitizing concept, 'Onderscheiden van informele structuren', omvat tevens verschillende subonderwerpen. In het theoretisch kader is het bestaan van informele structuren bij de theorie over verantwoording, als ook bij MLG-theorie besproken. De subonderwerpen van dit sensitizing concept zijn dan ook een combinatie van beide theorieën. In het eerste subonderwerp, *informele structuren herkennen*, worden een aantal informele structuren uitgewerkt die in de resultaten naar boven gekomen zijn. Hier wordt getracht een beeld te vormen van hoe informele structuren ontstaan. Vervolgens wordt er in het tweede subonderwerp, *collectief erkende ongeschreven regels*, aandacht besteed aan informele regels die door het merendeel van de geïnterviewden wordt beschouwd als 'de normale gang van zaken'. Deze *collectief erkende ongeschreven regels* zijn een combinatie van de verschillende modellen over informele regels van Gilsdorf en Herold. In het laatste subonderwerp, *risico focus op enkel positieve samenwerking*, wordt de MLG-theorie over het risico op enkel positieve samenwerking die besproken is in het theoretisch kader toegepast.

De verwachting van de uitkomsten van dit sensitizing concept is, dat er naast het bestaan van formele regelgeving en mechanismen, er tevens informele mechanismen en zijn die in de praktijk worden toegepast. Deze worden wellicht niet allemaal door iedereen erkend, maar de verwachting van dit onderzoek is dat er ook regels bestaan waar iedereen zich aan houdt, maar die niet formeel op papier zijn uitgewerkt.



### 5.1.3 Hiërarchische structuren

Het derde sensitizing concept, 'Hiërarchische structuren', wordt uitgewerkt door na te gaan in hoeverre er sprake is van hiërarchie tussen de verschillende actoren in dit onderzoek. Het onderzoek gaat uit van een parallelle taakverdeling, zoals het Nederlandse systeem van gelijke huishoudingen voorschrijft. Daarmee wordt er uitgegaan van een afwezigheid van hiërarchie, zoals in MLG-theorie wordt beschreven. Om de aan- of afwezigheid van hiërarchie te toetsen wordt dit sensitizing concept tevens in subonderwerpen uitgewerkt. In het eerste subonderwerp *financiële afhankelijkheid* wordt getoetst of de financiële afhankelijkheid van gemeente bijdraagt aan een hiërarchische verhouding tussen de partijen.

Uit het theoretisch kader is gebleken dat een koppeling van verantwoording en hiërarchie kan leiden tot een principaal agent relatie tussen verschillende partijen. In een principaal agent relatie liggen de doelen van de actor en het forum uiteen en is er vaak sprake van conflict tussen de verschillende partijen. Daarnaast is er vaak sprake van informatieongelijkheid tussen de partijen (Eisenhardt, 1989, p.60). Deze kenmerken van de een principaal agent relatie worden getoetst in het tweede subonderwerp van het sensitizing concept hiërarchische structuren, namelijk *risico op principaal agent relatie*. In het derde en laatste subonderwerp van dit sensitizing concept wordt het risico op *informatieongelijkheid* apart uitgelicht. De reden hiervoor is dat dit subonderwerp zowel bij de principaal agent theorie als bij MLG-theorie een rol speelt. Bij de principaal agent theorie hebben de verschillende partijen geen gelijke toegang tot informatie, terwijl MLG juist uitgaat van een gelijke uitgangspositie met tevens gelijke toegang tot informatie.

De verwachting van dit sensitizing concept is dat er tussen de rijksoverheid en gemeenten met betrekking tot middelen in het gemeentefonds geen sprake is van hiërarchie. De reden hiervoor is dat de verschillende Nederlandse overheden bij wet gelijk zijn er is geen sprake van hiërarchie. Gemeenten zijn echter wel voor het grootste deel van hun inkomsten afhankelijk van rijksgeld en daarom bestaat er Nederland wel enigszins ordening van instituties. Het uitgangspunt is dan ook, hoe groter de afhankelijkheid van andere overheden, hoe groter ook de kans op hiërarchie in de structuur en in de verantwoordingsrelatie.

#### **5.1.4 Coördinatie van verantwoording**

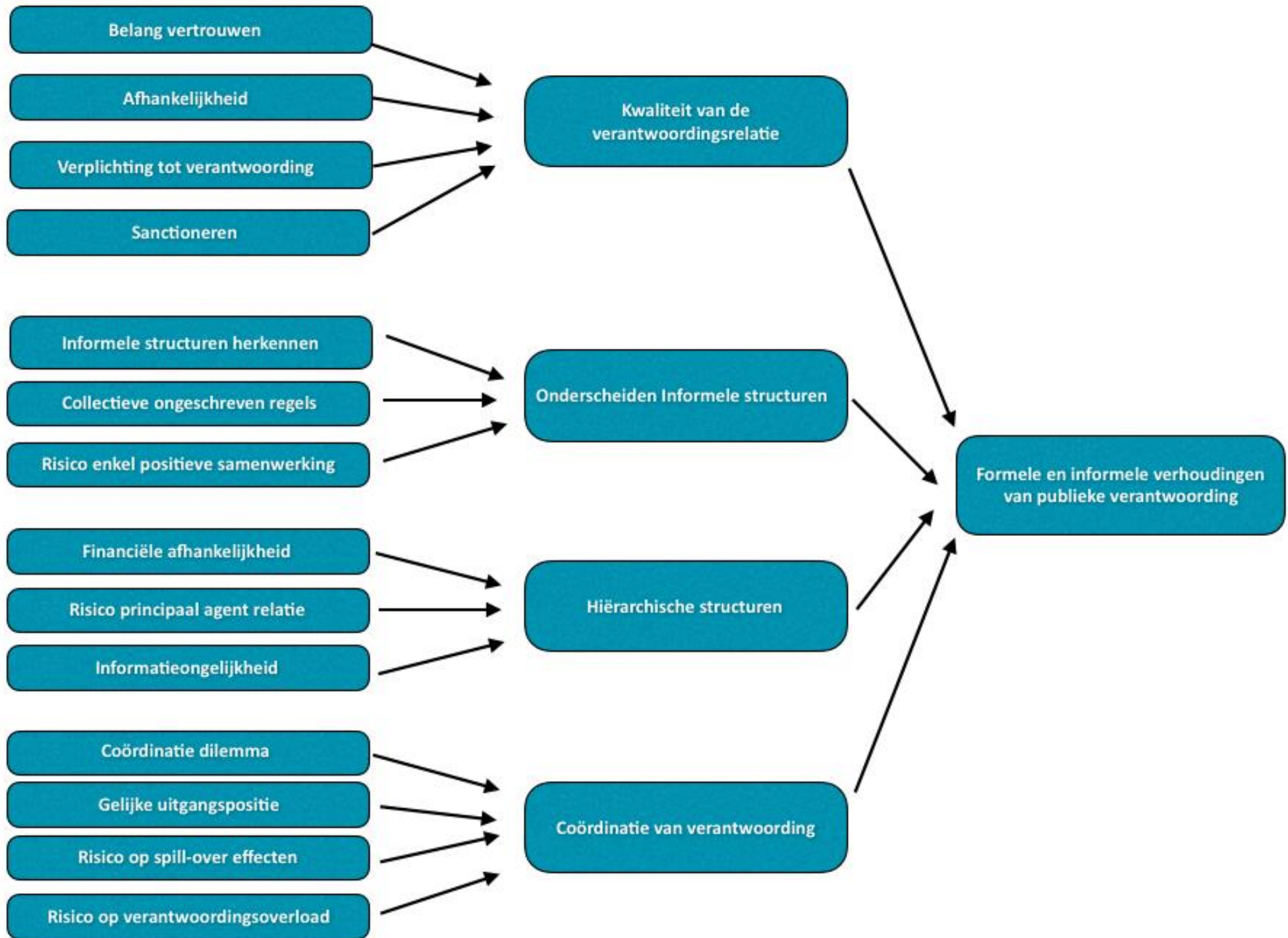
Het laatste sensitizing concept van dit onderzoek is ‘Coördinatie van verantwoording’. De uitwerking van dit concept zal toegespitst zijn op de vraag of er sprake is van een coördinatiedilemma in de praktijk en of er spill-over effecten tussen verschillende actoren te ontdekken zijn. De verwachting van dit sensitizing concept is gebaseerd op de literatuur over het belang van coördinatie uit het theoretisch kader. Wanneer de coördinatie van het afleggen van verantwoording onduidelijk is, kan dit ervoor zorgen dat partijen minder goed op de hoogte zijn van elkaars verwachtingen en verplichtingen. Hierdoor kan de relatie tussen de verschillende actoren negatief beïnvloed worden. Andersom kan de relatie ook positief beïnvloed worden wanneer er duidelijke coördinatie bestaat over waarom, waarover en aan wie er verantwoording moet worden afgelegd. Dit sensitizing concept wordt uitgewerkt aan de hand van het subonderwerp *coördinatiedilemma*, waarbij wordt getoetst of er sprake is van een coördinatiedilemma. Vervolgens worden de resultaten geanalyseerd op de vraag of er sprake is van een *gelijke uitgangspositie* tussen de verschillende actoren. Als laatste komen de subonderwerpen, *risico op spill-over effecten* en *risico op verantwoordingsoverload*, aan bod.

#### **5.2 Conceptueel model**

Op de volgende pagina wordt in figuur 4 het conceptuele model van dit onderzoek gepresenteerd. De subonderwerpen vormen de basis van het model. De literatuur uit het theoretisch kader wordt vertegenwoordigd door deze subonderwerpen. Vervolgens leiden de subonderwerpen tot een specifiek sensitizing concept. De resultaten die besproken zullen worden in het hierop volgende hoofdstuk worden vormgegeven aan de hand van deze sensitizing concepts.

Uiteindelijk is de verwachting dat deze vier sensitizing concepts voldoende zijn om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden: Hoe kunnen formele en informele verhoudingen van publieke verantwoording tussen de betrokken partijen binnen het gemeentefonds verklaard worden op basis van de theorie van verantwoording en multi-level governance?

Figuur 4: *Conceptueel Model*



## **6. Resultaatanalyse**

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van de interviews en de documentanalyse uitgewerkt. De uitwerking van de resultaten vindt plaats aan de hand van de vier verschillende sensitizing concepts, welke zijn besproken in het conceptuele model. De subonderwerpen die onder ieder sensitizing concept vallen helpen bij de structurering van deze resultatensectie. De uitwerking van het eerste sensitizing concept, 'Kwaliteit van de verantwoordingsrelatie', is voornamelijk een uitwerking van de formele verantwoordingsprocessen in de praktijk. Vervolgens worden in de tweede sectie van dit hoofdstuk (6.2) de resultaten van 'Informeel structuren' uiteengezet. In 6.3 worden de resultaten van het sensitizing concept 'Hiërarchische structuren' besproken. Het laatste sensitizing concept dat aan de hand van haar subonderwerpen wordt besproken is de 'Coördinatie van verantwoording' in 6.4.

### **6.1 Kwaliteit van verantwoordingsrelatie**

Het eerste sensitizing concept dat in deze resultatensectie wordt uitgewerkt is de 'Kwaliteit van de verantwoordingsrelatie'. Met dit sensitizing concept wordt geprobeerd inzicht te krijgen in de kwaliteit van de relatie tussen de rijksoverheid en gemeenten. In de praktijk betekent dit dat er wordt onderzocht hoe de verhoudingen tussen de verschillende partijen zijn. De resultaten van deze variabele worden beschreven aan de hand van de subonderwerpen die voortkomen uit het theoretisch kader. Ieder subonderwerp behelst een ander onderdeel van de verantwoordingsrelatie. De subonderwerpen bij de variabele 'Kwaliteit van de Verantwoordingsrelatie' zijn:

- *Het belang van vertrouwen in de relatie tussen de verschillende actoren*
- *De mate van afhankelijkheid*
- *De vraag of sanctioneren een rol speelt in de relatie tussen de verschillende actoren*
- *De verplichting tot het afleggen van verantwoording.*

#### **6.1.1 Belang van vertrouwen**

Het eerste subonderwerp van dit sensitizing concept is het *Belang van vertrouwen tussen de verschillende actoren*. Het opbouwen van vertrouwen tussen verschillende actoren vormt volgens de theorie een belangrijke basis voor de instandhouding van relaties (Ansell & Gash, 2008, p.558). Omdat gemeenten en de rijksoverheid samenwerken in een publiek netwerk

ontstaan er relaties tussen deze verschillende overheden. Voor dit onderzoek is het daarom van belang te onderzoeken welk belang beide partijen hechten aan vertrouwen in de relatie. Uit de resultaten blijkt dat het belang van vertrouwen door vier van de zes gemeenten letterlijk wordt benadrukt. De verschillende gemeenten geven aan dat het versterken van het wederzijds vertrouwen tussen de rijksoverheid en de gemeenten van groot belang is. Volgens de gemeente Amsterdam moeten partijen meer naar elkaar luisteren en moet er ruimte zijn om als gelijkwaardige partners “*samen om tafel*” te gaan. De gemeenten leggen hier met nadruk ook een verantwoordelijkheid bij de rijksoverheid, om haar best te doen gemeenten te begrijpen en meer in te zetten op vertrouwen.

*“Ik denk dat het grootste gedeelte ook in vertrouwen zit, ik zeg absoluut niet dat er geen vertrouwen is tussen het rijk en de lokale overheid maar (...) Terwijl ik denk, moet je dan niet op bepaalde onderwerpen wat meer op die relatie zitten omdat die gelden wel terechtkomen bij de doelgroep. Ik denk dat je er minder op zou kunnen, zou moeten zitten. Want waarom zou een gemeente een andere keus maken als het rijk zegt, ‘we gaan landelijk inzetten op schuldhulpverlening want het is landelijke problematiek.’” Onderzoeker: en dat vertrouwen is wat dat betreft misschien niet genoeg aanwezig in de relatie? Antwoord geïnterviewde: Nou ik kan niet zeggen dat het er niet is, maar je bent met mekaar de overheid dus ik denk dat je wel iets meer kunt inzetten op vertrouwen in plaats van regels maken qua verantwoording.” (Gemeente Amstelveen).*

Zoals uit de bovenstaande citaat blijkt geeft de gemeente Amstelveen duidelijk aan dat ze belang heeft bij een versterking van de vertrouwensrelatie tussen de rijksoverheid en gemeenten. Daarnaast benadrukken gemeenten dat zij, gezamenlijk met de rijksoverheid, één overheid zijn en dat daar een basisniveau van vertrouwen bij zou moeten horen.

Een aantal gemeenten benoemd tevens een gevoel van afstand tussen de rijksoverheid en gemeenten. Doordat de rijksoverheid op macroniveau denkt en gemeenten op microniveau uitvoeren, gaat de rijksoverheid makkelijk aan gemeenten voorbij en komt de relatie tussen gemeenten en de rijksoverheid onder druk te staan. Dit gevoel van afstand, of druk op de relatie komt niet terug uit de interviews met rijkspartijen. Mogelijk hebben de gemeenten en de rijksoverheid een verschillende waardering van het belang van vertrouwen.

De gemeente Leeuwarden geeft aan dat de relatie met de rijksoverheid niet slecht is maar dat het prettig zou zijn als de rijksoverheid bepaalde cijfers en financiële ontwikkelingen eerder presenteert. Hierdoor wordt de afstand en de afhankelijkheid minder groot.

*“Een groot deel wordt natuurlijk over je heen geschud, daar kun je niet zoveel aan veranderen, dat is p x q. Waar we wel moeite mee hebben zijn bijvoorbeeld taakstellingen die in het verleden zijn gedaan (...). Dat zijn gewoon hele irritante zaken, dat je denkt van ja dat is geen nette relatie met elkaar. Je moet op een gegeven moment zeggen, we gaan dit niet meer doen, dan moet je ook de taakstelling weer terugdraaien.” (Gemeente Amstelveen).*

Kortom, uit deze resultaten blijkt dat het belang van vertrouwen tussen de rijksoverheid en gemeenten vooral door gemeenten wordt benadrukt. Het vertrouwen tussen de partijen ontbreekt niet volledig maar uit de resultaten blijkt wel een zeker wantrouwen van gemeenten ten opzichte van de rijksoverheid. Afstand die ervaren wordt door gemeenten, komt voornamelijk voort uit financiële afhankelijkheid en de afhankelijkheid van informatie van gemeenten ten opzichte van het rijk. De gemeente lijkt sterker, en als volledige partij, betrokken te willen worden bij het proces. Waarbij de focus minder op verantwoording moet liggen en meer op wederzijds vertrouwen en samenwerking.

### **6.1.2 Afhankelijkheid**

Als er niet alleen sprake is van afhankelijkheid, maar ook van interdependentie tussen verschillende partijen, dan is een basis van vertrouwen van een nog groter belang (Ansell & Gash, 2008, p.563). Daarom wordt er in dit subonderwerp nagegaan in hoeverre afhankelijkheid de verantwoordingsrelatie tussen gemeenten en de rijksoverheid bepaald.

Tijdens de interviews is gebleken dat iedere gemeente zich, al dan niet letterlijk, uitlaat over afhankelijkheid ten opzichte van de rijksoverheid. Omdat gemeenten voor het grootste deel van hun inkomsten afhankelijk zijn van middelen uit het gemeentefonds is deze afhankelijkheid van gemeenten mogelijk grotendeels toe te schrijven aan financiële afhankelijkheid. Deze financiële afhankelijkheid vormt volgens de Raad van Openbaar bestuur (ROB) een belangrijke basis voor de bestuurlijke verhoudingen.

*“En het is nog altijd zo dat het rijksgeeld is natuurlijk, wie betaalt bepaalt. Er zit een hele grote afhankelijkheid in. Bij voorbaat zit je eigenlijk in een underdogpositie” (Gemeente Amsterdam).*

Uit deze bovenstaande citaat blijkt allereerst dat er sprake is van afhankelijkheid. Daarnaast blijkt tevens dat deze afhankelijkheid niet enkel financieel is, maar ook bestuurlijk ervaren wordt. Meegaand met de redenering van de gemeente Amsterdam zitten gemeenten namelijk in een underdogpositie. Het gebruik van deze bewoording toont het gevoel van

verticale afhankelijkheid bij gemeenten. De gemeente Leeuwarden stelt zelfs letterlijk het gevoel te hebben dat ze “aan het infuus” van de rijksoverheid zit.

*“Gemeentefonds is een heel groot onderdeel van de inkomsten van gemeenten. ‘Ik zeg wel eens, we hangen aan het infuus van het Rijk’. We hebben dan nog wel wat lokale belastingen en andere opbrengsten maar gemeentefonds is een heel belangrijk onderdeel. Als daar 1 of 2 procent in muteert heeft dat meteen structurele financiële gevolgen voor gemeenten.” (Gemeente Leeuwarden.)*

De gemeenten Amsterdam en Leeuwarden wijzen hier niet enkel op de afhankelijkheid van geldstorting door de rijksoverheid, maar ook op de systematiek van het gemeentefonds waaraan gemeenten gebonden zijn. Deze gemeentefondssystematiek heet de normeringssystematiek, maar wordt ook wel ‘samen trap op, samen trap af’ genoemd. De normeringssystematiek werkt zo, dat als de rijksoverheid meer geld uitgeeft, de gemeenten meer budget krijgen. Wanneer de rijksoverheid minder geld uitgeeft, neemt het budget van de gemeenten tevens af. Deze systematiek brengt, ondanks dat gemeenten hem willen handhaven, tevens financiële afhankelijkheid met zich mee.

De afhankelijkheid van gemeenten ten opzichte van de rijksoverheid wordt naast financiële afhankelijkheid en afhankelijk van het systeem, tevens bepaald door de mate waarin gemeenten het gevoel hebben dat ze verkregen middelen uit het gemeentefonds beleids- en bestedingsvrij kunnen inzetten. Dat betekent dat gemeenten zelf mogen bepalen waaraan zij hun geld besteden en hoeveel zij per domein gebruiken. Gemeenten lopen ertegenaan dat zij op gedecentraliseerde taken, waar zij vrij beleid op mogen voeren en de verkregen middelen van de rijksoverheid vrij mogen besteden, in de praktijk niet altijd volledig vrij zijn.

*“Wat ik wel vind, is dat als je het op afstand zet, zet het dan ook op afstand. Dat merk je ook bij de decentralisatie. Het is een soort budget op afstand, en bij de eerste komen er Kamervragen en dan gaan ze toch vanuit Den Haag het domein weer bestieren als je niet oppast. Het wordt gedecentraliseerd, je krijgt wel de lasten maar krijg je ook de beleidsvrijheid? Ik denk dat dat tegenvalt. De druk is heel groot. Wat is vrijheid, de beïnvloedbaarheid is maar heel klein.” (Gemeente Tystjerksteradiel).*

Als aanvulling op het bovenstaande citaat stelt de ROB dat afhankelijkheid van gemeenten van de rijksoverheid na decentralisatie groot blijft (ROB, 2017, p.5.).

Drie van de zes gemeenten geven letterlijk aan dat zij ervan overtuigd zijn beter in staat zijn om beleid lokaal uit te voeren dan de rijksoverheid zelf. Ze stellen echter als kanttekening dat er wel genoeg financiële middelen beschikbaar moeten zijn om dat beleid zelf uit te voeren.

*“Ik denk, sturen is ook durven loslaten, en besturen is eigenlijk hetzelfde ding. Er werkt niets zo verstikkend als iets geven en dan zeggen maar maar maar maar, dat gaat niet werken. Ik denk dat het lokaal bestuur, dat geldt niet alleen voor Amsterdam, maar voor al het lokaal bestuur, veel beter in staat is om te kijken wat zijn de noden en dus wat zou de eerste bestedingsrichting moeten zijn.” (Gemeente Amsterdam).*

Kortom, uit de bovenstaande resultaten blijkt dat afhankelijkheid een grote rol speelt in de relationele verhoudingen tussen de gemeenten en de rijksoverheid. De afhankelijkheid van gemeenten wordt bepaald door financiële afhankelijkheid van het gemeentefonds, door de normeringssystematiek, de mate van beleids- en bestedingsvrijheid voor gemeenten en de afhankelijkheid van budget bepaling door de rijksoverheid. Uit deze resultaten komt naar voren dat voornamelijk gemeenten deze afhankelijkheid benoemen en ervaren. Rijkspartijen benoemen vooral dat het de systematiek is waardoor deze afhankelijkheid logischerwijs ontstaat.

### **6.1.3 Verplichting tot verantwoording**

Het derde subonderwerp van het sensitizing concept ‘Kwaliteit van de verantwoordingsrelatie’, is de *Verplichting tot verantwoording*. Dit subonderwerp is gebaseerd op de definitie van verantwoording van Bovens. Deze definitie stelt dat een actor zich in een verantwoordingrelatie verplicht moet voelen om verantwoording af te leggen aan een andere significante partij (Bovens,2005,p.185). Uit de interviewresultaten en de documentanalyse is gebleken dat verantwoording over het gemeentefonds primair in de eigen gemeenteraad en bij de provincie, door gemeenten wordt afgelegd.

*“Wij hebben ook verantwoording naar de provincie toe. De provincie is toezichhouder, en ik denk dat we daar nog meer last van hebben dan van het rijk” (Gemeente Zwolle).*

De enige verplichting jegens de rijksoverheid waaraan een gemeente moet voldoen is het aanleveren van ‘Informatie voor Derden’ (IV3) voor het Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds (POR) bij het ministerie van BZK. Op het niet aanleveren van deze data staat een sanctie, maar deze verplichting tot aanleveren van data brengt geen



verantwoordingsverplichting over besteding van middelen uit het gemeentefonds met zich mee. Er is enkel een verplichting op het aanleveren van data. IV3 data wordt volgens het ministerie van BZK niet gebruikt om gemeenten te controleren, maar voor het verbeteren van de vormgeving van het fonds en om maatstaven voor de toekomst te bepalen. Het is statistische informatie die inzichtelijk is voor alle partijen.

Hoewel er niet van een verantwoordingsverplichting kan worden gesproken komt uit het interview ministerie van Financiën wel naar voren dat de IV3 data wel door de rijksoverheid gebruikt wordt om beleid te monitoren of om op hoofdlijnen een vinger aan de pols te houden. Deze uitkomst is niet verassend maar wellicht zit er door deze monitoring van de rijksoverheid, indirect en op langere termijn, sturing in het gemeentelijk beleid.

Kortom, het aanleveren van IV3 data lijkt niet het gevoel van verplichting op te wekken dat Bovens bedoelt in zijn definitie van de verantwoordingsrelatie. Gemeenten leveren de data aan de rijksoverheid en beschouwen de verplichting daarmee als afgedaan. Dit is verklaarbaar want bestedingen uit het gemeentefonds hoeven niet verklaard of gerechtvaardigd te worden. Toch lijkt er indirect wel sprake te zijn van verantwoording omdat de rijksoverheid de IV3 data naast dat zij deze data gebruikt voor de herziening van het gemeentefonds, ook gebruikt om de uitvoering van gemeenten te monitoren. Omdat de rijksoverheid uiteindelijk wel verantwoordelijk is voor het geheel is dit verklaarbaar maar het kan tevens indirecte sturing opleveren. Deze uitkomst is interessant voor dit onderzoek omdat er op deze manier wellicht sprake is van informele verantwoording tussen de rijksoverheid en gemeenten.

#### **6.1.4 Sanctioneren**

Het vierde en laatste subonderwerp van het sensitizing concept 'Kwaliteit van de verantwoordingsrelatie' is *Sanctioneren*. In het theoretisch kader van dit onderzoek wordt het risico geschetst, dat de mogelijkheid tot sanctioneren of het risico sancties opgelegd te krijgen, de verantwoordingsrelatie tussen actoren negatief kan beïnvloeden. Van deze negatieve beïnvloeding door sanctioneren lijkt in de verantwoordingsrelatie tussen de rijksoverheid en gemeenten geen sprake te zijn. De belangrijkste reden hiervoor is dat er geen verplichting tot verantwoording aan de rijksoverheid is, en daardoor ook geen mogelijkheid tot sanctioneren voor de rijksoverheid. De enige mogelijkheid waarop gemeenten een sanctie opgelegd kunnen krijgen van de rijksoverheid met betrekking tot het gemeentefonds is na het niet aanleveren

van IV3 data. Deze sanctie staat los van een eventuele verantwoordingsverplichting en valt daarom niet onder het risico op een negatieve beïnvloeding van de verantwoordingsrelatie.

Kortom, van een negatieve beïnvloeding van de verantwoordingsrelatie door sanctioneren lijkt geen sprake te zijn.

#### **6.1.5 Conclusie sensitizing concept: Kwaliteit van de verantwoordingsrelatie**

In de bovenstaande sectie is het sensitizing concept, de 'Kwaliteit van de verantwoordingsrelatie' uitgewerkt. Uit de resultaten is gebleken dat vooral gemeenten het belang van een goede relatie met de rijksoverheid uitspreken. Vertrouwen in deze relatie is voor gemeenten een belangrijke pijler omdat zij financieel en door de systematiek van het gemeentefonds afhankelijk zijn van de rijksoverheid. Daarnaast speelt een goede vertrouwensrelatie tevens een rol in de bestuurlijke verhouding tussen de actoren. De verplichting tot het afleggen van verantwoording heeft, net als sanctioneren, minder effect op de kwaliteit van de verantwoordingsrelatie dan van tevoren werd verwacht. De verantwoordingsrelatie tussen de rijksoverheid wordt niet door verplichting van verantwoording gedefinieerd. Afhankelijkheid van de gemeenten ten opzichte van de rijksoverheid lijkt voor een groter deel de relatie tussen de rijksoverheid en gemeenten te bepalen. Los van formele verantwoording is er wel sprake van een zekere informele verantwoording in de monitoring van de rijksoverheid via IV3 data. Op de volgende pagina worden de bevindingen van dit sensitizing concept samengevat in figuur vijf.

Sensitizing concept		Kwaliteit van de verantwoordingsrelatie
Subonderwerpen	Belang vertrouwen	Belang inzetten op vertrouwen is groot
		Zeker wantrouwen t.o.v. de rijksoverheid
	Afhankelijkheid	Gemeenten willen sterker betrokken worden
		Afhankelijkheid speelt een grote rol in relationele verhoudingen
		Grote financiële afhankelijkheid van gemeenten
		Afhankelijkheid door systematiek gemeentefonds
		Bestuurlijke afhankelijkheid
		Druk op beleids- en bestedingsvrijheid
		Verplichting tot verantwoorden
	Aanleveren IV3 data leidt mogelijk tot informele sturing	
	Sanctioneren	Geen risico op negatieve beïnvloeding verantwoordingsrelatie door sanctioneren

Figuur 5: Resultaten sensitizing concept Kwaliteit van de verantwoordingsrelatie

## **6.2 Onderscheiden van Informele structuren**

In het onderstaande hoofdstuk wordt het sensitizing concept ‘Onderscheiden van Informele structuren’ uitgewerkt. De uitwerking van dit concept is gebaseerd op de theorie dat er naast het formeel vastgelegde raamwerk van verantwoording ook een informele verantwoordingsstructuur bestaat. De informele verantwoordingsstructuur bestaat volgens de theorie uit ‘de regels in de praktijk’ die gevormd worden door waarden, sociale structuren, doelen en normen van een organisatie of netwerk (Keuning & Epping, 2007, p.122). In het vorige hoofdstuk is voornamelijk de werking en uitvoering van formele verantwoording beschreven. Uit de in 6.1 besproken resultaten blijkt dat de relatie tussen de rijksoverheid en de gemeenten niet enkel formeel is. Daarom worden in dit hoofdstuk informele structuren en ongeschreven regels besproken, die naar voren zijn gekomen uit de interviews. Deze informele regels en structuren geven een beeld van hoe informele mechanismen naast formele relaties kunnen ontstaan. Het sensitizing concept ‘Onderscheiden van informele structuren’ wordt uitgewerkt aan de hand van drie verschillende subonderwerpen, namelijk:

- *Informele structuren herkennen*
- *Collectief erkende ongeschreven regels*
- *Risico focus op enkel positieve samenwerking*

### **6.2.1 Informele structuren herkennen**

De uitwerking van deze eerste sectie *Informele structuren herkennen* richt zich voornamelijk op het onderscheiden van informele structuren. Dat betekent dat er aan de hand van de resultaten gekeken wordt naar hoe informele structuren door geïnterviewden herkend en beschreven worden. Gemeenten geven in de interviews allereerst aan dat zij weinig concrete antwoorden kunnen geven op de vraag of er sprake is van informele mechanismen tussen de rijksoverheid en gemeenten. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de geïnterviewden van dit onderzoek voornamelijk op een financiële afdeling binnen de gemeenten werkten. Veel van hen gaven aan, in hun werk vrij ver af te staan van de dagelijkse gemeentelijke- en rijkspolitiek.

*“Wij merken niet dat de Tweede Kamer meer vragen stelt, nee niet vanuit financiën. Nou is financiën een redelijk makkelijk iets, we verantwoorden gewoon cijfers, is niet politiek, we zijn gewoon een fabriek. Wij doen niks met politiek.” (Gemeente Zwolle).*

Dat betekent niet dat zij geen idee hebben wat er binnen de gemeente speelt maar wel dat zij de informele wegen van de gemeentelijke politiek niet bewandelen. Daarnaast is een andere mogelijke verklaring voor het feit dat gemeenten aangeven weinig informele structuren te herkennen, dat deze informele structuren zo ingebakken zijn in de formele structuur dat het onderscheid tussen informele en formele structuren slecht te maken is. Daarbij blijkt uit de resultaten dat rijkspartijen beter op de hoogte lijken te zijn van informele structuren dan de gemeenten. De verschillende rijkspartijen lieten zich meer uit over de vraag of er impliciete verantwoording plaatsvindt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de rijkspartijen een beter overzicht hebben van het ontstaan van informele structuren omdat zij een overzicht hebben over het systeem als geheel.

In het theoretisch kader is besproken dat de kans op het ontstaan van informele structuren groter is bij nieuwe processen. De ROB stelt daarbij in het interview dat informele structuren sneller ontstaan wanneer er tussen partijen met een gecompliceerde taakuitvoering veel samenwerking is. Hoe meer gezamenlijke taken, hoe ingewikkelder de relatie tussen de verschillende actoren wordt. De Algemene Rekenkamer (AR) vult hierop aan dat het netwerk tussen rijksoverheid en gemeenten door de decentralisatie van het sociaal domein diffuser is geworden.

*“Want je kunt in formele zin de taak wel niet meer hebben maar dan is de omgang met de taak waar je niet meer overgaat misschien nog wel ingewikkelder voor het rijk.” (Algemene Rekenkamer).*

De historische relatie tussen de rijksoverheid en gemeenten verandert door deze grote decentralisaties. In plaats van dat de rijksoverheid of de departementen zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de taak, zijn zij nu geldverstrekker en daarnaast steeds vaker partner in het proces.

*“Ons onderzoek domein wordt eigenlijk alleen maar groter, want je kan in formele zin de taak wel niet meer hebben maar dan is de omgang met de taak waar je niet meer over gaat misschien nog wel ingewikkelder voor het rijk. Je kunt maar beter van A tot Z ergens over gaan, want dan kun je zeggen, ‘dit is mijn intentie, en daarvoor ga ik heel veel geld gebruiken en dit is het resultaat’. Je zult maar bij VWS zitten en over de jeugdzorg gaan, dat is ingewikkeld. Voor een deel ben je heel hard aan het sturen, de kamer stuurt mee, het departement doet van alles.” (Algemene Rekenkamer)*

De decentralisatie van het sociaal domein waar ook dit citaat naar verwijst is een goed voorbeeld van een nieuw proces waarbij informele mechanismen ontstaan. Uit dit citaat van de AR blijkt dat er niet alleen op gemeentelijk niveau informele structuren kunnen ontstaan maar dat ook de rijksoverheid moeite heeft met het formeel invullen van haar nieuwe taken. Er ontstaan informele structuren doordat departementen mee willen blijven sturen en de Tweede Kamer meer informatie over het verloop van de decentralisatie opvraagt via Kamervragen (ROB, 2019, p.15). Kortom, nieuwe of deels ongedefinieerde processen ervoor dat er informele structuren ontstaan.

Naast dat informele structuren ontstaan in nieuwe processen, ontstaan deze ook via andere kanalen in het netwerk tussen de rijksoverheid en gemeenten. Bijvoorbeeld bij het betrekken van gemeenten bij onderzoeken die de rijksoverheid doet, zoals beleidsdoorlichtingen, analyses en monitoring.

*“En zelfs wanneer er geen formele relatie met het rijk is, is er altijd nog een informele relatie daarnaast. Omdat wij als hogere wetgever, hogere overheid, moeten kunnen bijhouden of die wetten waarin we die decentralisatie regelen, gaan zoals we willen zoals die gaan. Er wordt best wel vaak evaluatieonderzoek gedaan, beleidsdoorlichtingen, IBO's en evaluatie van wetten zelf waar de medewerking van gemeenten wordt gevraagd. Niet perse gevorderd, maar we hebben wel een moeilijk gesprek op het moment dat ze niet meewerken.” (Ministerie van Financiën).*

Tenzij er een wettelijke grondslag voor monitoring of onderzoek is, is deelname van rijkspartijen en gemeenten aan onderzoek vrijwillig. Er is echter zoals blijkt uit het bovenstaande citaat, wel een bestuurlijke druk voor gemeenten om te participeren aan onderzoeken. De gemeente Amsterdam zegt hierover dat gemeenten over het algemeen wel meewerken met dit soort onderzoeken, maar dat de mate van invloed die zij hebben beperkt is. Daarnaast blijkt uit het onderstaande citaat dat er naast informatieverzameling via informele mechanismen, mogelijk een vorm van informele verantwoording plaatsvindt.

*“Want op het moment dat wij merken dat beleid niet werkt, niet effectief/efficiënt is, gaat er vanzelf bijsturing plaatsvinden. Mechanisme is erg traag en indirect maar er vindt op die manier wel, ik zou het durven betitelen als een vorm van verantwoording. Vaak niet alle gemeenten, een doorsnede van gemeenten.” (Ministerie van Financiën).*

Kortom door verschillende onderzoeken die de rijksoverheid doet, ontstaan informele structuren en wordt mogelijk indirect bijgestuurd op gemeentelijk beleid door de

rijksoverheid.

Naast onderzoeken die worden uitgevoerd door de rijksoverheid, vormen ook werkgroepen over een bepaald thema een informatiebron voor de rijksoverheid en gemeenten. Het 100.000+ overleg, dat bestaat voor gemeenten die groter zijn dan 100.000 inwoners, is hier een voorbeeld van. De gemeente Leeuwarden geeft aan bij dit overleg betrokken te zijn. Het doel van het overleg is verheldering van de maatstaven, uitleg over de circulaire en beantwoording van vragen van gemeenten. In dit mechanisme is niet direct een informele verantwoordingsstructuur te herkennen, omdat dit overleg meer een verklaringsorgaan is dan een orgaan waar indirecte sturing uit naar voren komt. Toch geven het ministerie van BZK en de VNG aan dankbaar gebruik te maken van dit mechanisme om informatie te verzamelen, kennis uit te wisselen en contact te houden met gemeenten. Aan de ene kant kan daarom gesteld worden dat een mechanisme als dit, waarbij vooral vragen worden beantwoord, geen informele sturing met zich meebrengt. Aan de andere kant kan de combinatie van de relatie met de rijksoverheid en de financiële afhankelijkheid van gemeenten er ook voor zorgen dat er bij een werkgroep als deze informele informatie- of verantwoordingsmechanismen ontstaan.

Wat betreft deze sectie kan geconcludeerd worden dat informele mechanismen door rijkspartijen en in tweede instantie ook door gemeenten worden benoemd en erkend. Informele mechanismen ontstaan vaak op meerdere niveaus in nieuwe, nog ongecoördineerde processen zoals bij de decentralisatie van het sociaal domein. Deze informele mechanismen ontstaan bij het invullen van deze nieuwe taken of omdat de rijksoverheid bijvoorbeeld geïnformeerd wil blijven over de voortgang of impliciet invloed uit wil oefenen. Dat gebeurt via onderzoeken, werkgroepen en andere informatiestructuren. Deze en andere informele structuren kunnen vervolgens bestuurlijke druk of informele verantwoordingsstructuren voor gemeenten met zich meebrengen.

### **6.2.2 Collectief erkende ongeschreven regels**

In deze volgende sectie worden *Collectief erkende ongeschreven regels* die uit de resultaten naar voren zijn gekomen besproken. In de theorie van dit onderzoek worden collectief erkende ongeschreven regels gedefinieerd als regels die iedereen kent en gebruikt, maar niet formeel zijn vastgelegd. Uit de resultaten zijn twee structuren naar voren te komen die niet formeel vastgelegd zijn, maar wel veelvuldig ter sprake kwamen en als collectief erkend

kunnen worden beschouwd.

De eerste structuur die uit de resultaten naar voren is gekomen is dat gemeenten collectief benoemen dat de Tweede Kamer teveel en te gedetailleerde de Kamervragen stelt over gedecentraliseerde middelen uit het gemeentefonds. Gemeenten geven aan dit als ongewenst te ervaren, omdat de Tweede Kamer hier in wezen op de stoel van de gemeenteraad gaat zitten. De gemeenteraad is op dat moment namelijk het aangewezen orgaan om op lokaal niveau vragen te stellen en de risico's van de uitvoering van het beleid te dragen.

*“Want je wilt niet met je primaire beleid zeggen: “gemeenten zoek het maar uit” en tegelijkertijd langs het achterdeurtje wel allemaal informatie willen over wat doen jullie nu eigenlijk. Dat kan niet, dat is hinken op twee gedachten. Dus dat moet je loslaten.” (Gemeente Amsterdam).*

Het bovenstaande citaat refereert naar het feit dat wanneer de rijksoverheid ervoor kiest om taken te decentraliseren, er vervolgens niet achteraf via door de rijksoverheid gestuurd mag worden of verantwoording gevraagd mag worden. Naast het feit dat de Tweede Kamer vragen stelt over taken van gemeenten, zijn deze vragen volgens gemeenten tevens zeer gedetailleerd.

*“Nou je weet gewoon dat democratische organen aanslaan op onderwerpen die lang niet altijd binnen hun domein liggen. Dus zowel de Tweede Kamer, als de Gemeentewet of de Provinciale staten discussiëren over onderwerpen waar eigenlijk hun organen geen zeggenschap over hebben. Soms is het onschuldig, worden hier moties aangenomen die heel braaf naar Den Haag worden gebracht. Maar soms worden er in Den Haag bijna aanmatigende discussies gevoerd over wat gewoon hier in de verantwoordelijkheid ligt.” (Gemeente Tytsjerksteradiel).*

Vanuit gemeentelijk oogpunt is het begrijpelijk dat de Tweede Kamer zich niet moet mengen in de taken die onder gemeentelijke beleids- en bestedingsvrijheid vallen. Vanaf rijkszijde bekeken is het tegelijkertijd begrijpelijk dat de Tweede Kamer en de rijksoverheid de behoefte voelen om recent gedecentraliseerde onderwerpen, die eerder tot de uitvoering en besteding van de rijksoverheid zelf behoorden, te monitoren en daarop mee te kijken.

Deze neiging tot detaillisme van de Tweede kamer is volgens het ministerie van Financiën dan ook wel begrijpelijk. De Tweede Kamer zit hier in een spagaat, aan de ene kant wil zij weten wat er met de gedecentraliseerde middelen gebeurt, omdat zij de geldelijke



verstrekker en systeemverantwoordelijke blijft, terwijl zij aan de andere kant afstand dient te houden van deze gedecentraliseerde taken.

Deze spagaat tussen verantwoordelijkheid en afstand is tevens zichtbaar in de motie van Tweede Kamerlid Bergkamp uit 2017. In deze motie wordt verzocht om een onderzoek naar de informatievoorziening van de Tweede Kamer met betrekking tot de decentralisatie van het sociaal domein. De Tweede Kamer wil graag een duidelijker overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het sociaal domein omdat de Kamer met de huidige informatie geen heldere beoordeling kan geven over de voorgang en de resultaten (Kamerstukken II, 2016/17, 34725-XVI, nr. 13.) Het feit dat de Kamer om dit onderzoek verzoekt, geeft aan dat de Kamer niet het gevoel heeft dat zij voldoende informatie ontvangt over deze decentralisatie. Ondanks het feit dat de Kamer niet meer verantwoordelijk is voor de directe uitvoering.

In het rapport dat de AR na haar onderzoek hierover schrijft, wordt geconcludeerd dat de Kamer echter de informatie ontvangt waar zij recht op heeft. Met andere woorden, de Kamer ontvangt voldoende informatie, maar ervaart dat niet zo (AR, 2018, p.38). Dit is mogelijk een verklaring voor de gedetailleerde vragen die de Kamer stelt over zaken die op gemeenteniveau spelen.

Normaalgesproken worden deze Kamervragen beantwoordt door het verantwoordelijke departement. Met gedetailleerde Kamervragen over gedecentraliseerde taken en middelen brengt de Tweede Kamer deze departementen echter in een ingewikkelde positie. Om in sommige gevallen een goed antwoord te kunnen geven dienen zij namelijk informatie te verzamelen van gemeenten of zelfs direct contact met hen op te nemen. Hoewel departementen vaak informele relaties met gemeenten hebben via werkgroepen en monitoring, zijn gerichte vragen over specifiek beleid of aan een specifieke gemeente echter een ander niveau van inmenging en dat valt buiten de bevoegdheid van departementen. Uit een onderzoek van de ROB blijkt dan ook dat departementen in de meeste gevallen de Kamer wijzen op het feit dat zij primair niet meer verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van hetgeen waar vragen over worden gesteld (ROB, 2017, p.17). Uit het onderstaande citaat blijkt dat het departement van Volksgezondheid, Welzijn en Sport door de Tweede Kamer gevraagd om wordt om informatie terwijl dit departement maar beperkte toegang heeft tot deze informatie. Dat leidt tot onduidelijkheid in de verantwoordingsrelatie tussen de Tweede Kamer, de departementen en de gemeenten.

*“Dat het ministerie van VWS door de Tweede Kamer wordt gevraagd wat er met het geld gebeurt. Terwijl het zit in het gemeentefonds, dus de Tweede Kamer heeft er niks over te zeggen. Maar toch zie je wel omdat het rijk geld heeft toegevoegd aan het gemeentefonds en dat ze dan toch wel verantwoording moeten afleggen. Dat is een kromme constructie. Er is geen heldere keuze gemaakt of het nou rijksgeld of gedecentraliseerd geld is.” (Raad voor Openbaar Bestuur).*

Een mogelijke oplossing voor het ontstaan van deze onduidelijke verantwoordingsrelatie is volgens het ministerie van Financiën, zoals blijkt uit het onderstaande citaat, het inbouwen van meer verantwoording in het systeem.

*“Ja waarom, omdat dat middelen zijn die wij als rijk via onze belastingdienst op basis van onze belastingwetten ophalen bij de burger, en waar onze Tweede Kamer budgetrecht op heeft, die ervoor kiest om het geld het gemeentefonds in te laten lopen. Even voorbijgaand aan alle bestuurlijke hoffelijkheid is uiteindelijk bij gratie van het budgetrecht van de Eerste en de Tweede Kamer dat gemeenten/provincies elk jaar een volgestort fonds krijgen. Ja je merkt wel dat de Tweede Kamer best wel behoorlijk wil weten was er gebeurt met de middelen in het gemeentefonds. En die vraag is denk ik ook logisch en terecht want zij worden daar als volksvertegenwoordiger op aangekeken.” (Ministerie van Financiën).*

De Algemene Rekenkamer onderschrijft dit standpunt terwijl het ministerie van BZK het beeld dat meer transparantie voor de rijksoverheid wenselijk is niet bevestigd. Wel wordt door het ministerie van BZK gesteld dat het begrijpelijk is dat de Tweede Kamer vraagt naar de hoeveelheid geld die gemeenten krijgen.

Naast de mogelijkheid van het inbouwen van meer verantwoording in het gemeentefonds zijn er andere mechanismen waardoor de rijksoverheid meer invloed behoudt of lijkt de behouden dan in eerste instantie bij een uitkering via het gemeentefonds hoort.

Departementen hebben in specifieke gevallen, naast een informele informatierelatie, extra bevoegdheden op uitkeringen in het gemeentefonds waar een wettelijke grondslag op rust. Deze wettelijke grondslag geeft departementen de ruimte om richtlijnen op te stellen over de uitgave van middelen voor een bepaald doel uit het gemeentefonds. Een aantal gemeenten noemt hierbij als voorbeeld, de wettelijke bepaling in de WMO, die een onderdeel van de decentralisatie sociaal domein is. Deze extra bevoegdheden aan departementen bij de wet zijn toegekend (AR, 2018, p.24).

*“Ja dat is ook zo, dat geldt ook voor de WMO daar moet de gemeente een verordening opstellen. In die verordening staan, het is te walgelijk voor woorden, tot in detail bijvoorbeeld, wat huishoudelijke hulp is. ‘Drie keer in de week de keuken schoonmaken, het mag zoveel tijd kosten en dit zijn de tarieven.’ Dat is volslagen absurd.” (Gemeente Amsterdam).*

Dit voorbeeld over de huishoudelijke hulp is een door de gemeenten breed gedragen voorbeeld dat veel verontwaardiging bij hen oproept. Hoewel departementen bij wet bevoegd zijn ervaren gemeenten dit deze wettelijke bevoegdheid als inmenging hun beleids- en bestedingsvrijheid. Deze specifieke bevoegdheden van departementen geven hen wel extra invloed maar omdat deze wettelijke bevoegdheden maar voor een beperkt aantal uitkeringen geldt is de invloed op de schaal van het gemeentefonds beperkt.

Als laatste wordt via bepaalde decentralisatie-uitkeringen in het gemeentefonds ook extra invloed uitgeoefend door departementen op de beleids- en bestedingsruimte van gemeenten. Zonder dat dit in de wet omschreven staat, zijn er aan een aantal uitkeringen voorwaarden verbonden door verschillende departementen. Uit deze voorwaarden komt sturing door de departementen naar voren die de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten inperken. Omdat er geen voorwaarden aan decentralisatie-uitkeringen in het gemeentefonds mogen worden verboden, heeft de AR heeft in 2019 een aantal decentralisatie uitkeringen als onrechtmatig bestempeld (AR, 2019, p.29). Dit voorbeeld geldt tevens maar voor een beperkt aantal uitkeringen, maar het geeft wel aan dat departementen veel invloed hebben binnen de uitkeringen in het gemeentefonds en dat zij daardoor de beleidsvrijheid van gemeenten inperken.

In deze sectie zijn een aantal verschillende zaken besproken. Allereerst is een collectieve structuur besproken van het feit dat gemeenten het als een collectieve ergernis omschrijven dat de Tweede Kamer te veel en te gedetailleerde vragen stelt over zaken waarvan de verantwoording op gemeentelijk niveau ligt. Deze ontwikkeling is vanaf rijkszijde te begrijpen omdat de Tweede Kamer en de rijksoverheid recent na decentralisaties graag op de hoogte wil blijven van de uitvoering en de voortgang. Dit leidt er echter toe dat departementen door de Tweede Kamer in een moeilijke positie worden gebracht omdat zij de Kamervragen dienen te beantwoorden, maar geen toegang hebben tot lokale informatie. De tweede collectieve structuur die naar boven gekomen is uit deze resultaten is het feit dat de departementen zelf veel invloed op het gemeentefonds uitoefenen door een aantal wettelijke

bepalingen in het gemeentefonds en doordat zij in het verleden voorwaarden hebben gesteld aan verschillende decentralisatie-uitkeringen.

### **6.2.3 Risico focus op enkel positieve samenwerking**

Het laatste subonderwerp van het sensitizing concept 'Informele structuren', is *het risico van een focus op enkel positieve samenwerking*. Dit subonderwerp is gebaseerd op de veronderstelling uit de multi-level governance theorie, dat samenwerking voornamelijk goed gaat wanneer partijen het met elkaar eens zijn. Wanneer partijen het (dreigen) oneens te zijn, ebt de samenwerking weg. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt nauwelijks dat dit risico op enkel positieve samenwerking bevestigd. De mogelijke verklaring hiervoor is dat samenwerking op multi-level niveau voor een groter deel gebaseerd is op informele afspraken en informele regelgeving, dan op de uitvoering van verantwoording met betrekking tot het gemeentefonds. De verantwoording tussen de rijksoverheid en gemeenten stoelt op een uitgebreid fundament van formele regelgeving. Anders dan beschreven in de multi-level governance theorie blijft deze samenwerking, gebaseerd op formele regels, wel bestaan als deze niet enkel positief verloopt.

### **6.2.4 Conclusie sensitizing concept: Onderscheiden informele structuren**

Wat betreft het onderscheiden van informele structuren blijkt allereerst dat gemeenten deze niet goed kunnen benoemen. Informele structuren ontstaan voornamelijk tijdens nieuwe processen waarvan de uitwerking nog ongedefinieerd is en waarbij nieuwe taken formeel ingevuld moeten worden. Daarnaast brengen verschillende werkgroepen en onderzoeken informele structuren met zich meebrengen. Hoewel er vanuit deze werkgroepen geen directe sturing of verantwoording uitgaat, bestaat wel het risico op bestuurlijke druk en informele verantwoordingsmechanismen. Dit risico komt voornamelijk voort uit de afhankelijke relatie van gemeenten ten opzichte van de rijksoverheid.

Naast deze informele structuren bestaan er ook twee informele structuren die door gemeenten en de rijksoverheid breed herkend worden en in dit onderzoek aangemerkt worden als collectieve erkende ongeschreven structuren. De eerste van deze structuren is dat gemeenten collectief aangeven dat de Tweede Kamer door het stellen van gedetailleerde Kamervragen zich in hun beleids- en bestedingsvrijheid van de gedecentraliseerde middelen in het sociaal domein mengt. Dat komt omdat de Kamer zelf van mening is dat ze te weinig informatie ontvangt, wat leidt tot onduidelijkheid in de verantwoordingsrelatie of de wens

vanuit de rijksoverheid tot meer verantwoordingsmechanismen. Daarnaast brengen deze Kamervragen departementen in een ingewikkelde positie waardoor informele mechanismen in de hand worden gewerkt. De tweede structuur die zichtbaar is geworden in dit sensitizing concept is het feit dat departementen veel invloed behouden op bepaalde uitkeringen in het gemeentefonds. Naast onderzoeken, werkgroepen en informatiemechanismen komt dit door wettelijke bepalingen op bepaalde uitkeringen en door het stellen van voorwaarden aan enkele decentralisatie uitkeringen.

Deze informele structuren die als collectief leiden tot inperking van de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten hebben, wanneer zij op zichzelf zouden, staan minder impact. Doordat deze mechanismen nu als geheel zichtbaar worden is ook het effect dat zij hebben als geheel beter te zien. In figuur zes wordt, ter afsluiting van deze sectie, een overzicht van de belangrijkste resultaten van dit sensitizing concept gepresenteerd.

Sensitizing concept		Onderscheiden van Informele structuren
Subonderwerpen	Informele structuren herkennen	Weinig herkenning van informele mechanismen bij gemeenten
	Collectief erkende ongeschreven regels	Rijksoverheid ziet informele mechanismen
		Informele structuren ontstaan in nieuwe nog ongedefinieerde processen en samenwerkingen
Risico focus enkel op positieve samenwerking	Collectief erkende ongeschreven regels	Door onderzoeken en werkgroepen ontstaan informele structuren en vindt mogelijk sturing en verantwoording plaats
		Gemeenten ervaren Kamervragen die de Tweede Kamer over gedecentraliseerde middelen en taken stelt als inperking van hun beleids- en bestedingsvrijheid
	Tweede Kamer zit in in spagaat tussen verantwoordelijkheid en afstand	
Risico focus enkel op positieve samenwerking	Collectief erkende ongeschreven regels	Departementen oefenen veel invloed uit op het gemeentefonds
		Er is door een formeel fundament een beperkt risico op enkel positieve samenwerking

Figuur 6: Resultaten sensitizing concept Onderscheiden van informele structuren

### **6.3 Hiërarchische structuren**

In de volgende sectie wordt het derde sensitizing concept, 'Hiërarchische structuren', uitgewerkt. In de uitwerking van dit sensitizing concept worden twee verschillende theoretische uitgangspunten tegenover elkaar gezet. Aan de ene kant, de theorie van een principaal agent relatie, waarbij er sprake is van tegengestelde belangen en een hiërarchische relatie tussen de principaal en agent. Aan de andere kant, de multi-level governance (MLG) theorie waarbij verschillende overheden als gelijken met elkaar samenwerken en er sprake is van afwezigheid van hiërarchie. De toepassing van deze twee theorieën op de resultaten leidt tot beantwoording van de vraag of er hiërarchie tussen de rijksoverheid en gemeenten aanwezig is. De verschillende subonderwerpen die bij dit sensitizing concept worden uitgewerkt dragen bij aan de uitwerking van deze twee theorieën namelijk:

- *Financiële afhankelijkheid*
- *Risico op principaal agent relatie*
- *Informatieongelijkheid*

In het subonderwerp *Financiële afhankelijkheid* wordt aan de hand van de resultaten nagegaan of, en in hoeverre, financiële afhankelijkheid leidt tot hiërarchische structuren tussen de rijksoverheid en gemeenten. In het tweede subonderwerp *Risico op principaal agent relatie* wordt de vraag uitgewerkt of er sprake is van een principaal agent relatie tussen de rijksoverheid en gemeenten. Het derde subonderwerp *informatieongelijkheid* staat niet los van het tweede subonderwerp maar vormt een verdere uitwerking van de vraag of er sprake is van een principaal agent relatie.

#### **6.3.1 Financiële afhankelijkheid**

Eerder in dit resultatenhoofdstuk is laten zien dat financiële afhankelijkheid een belangrijke rol speelt in de relatie tussen de gemeenten en de rijksoverheid. Door deze financiële afhankelijkheid sprake van verticale interdependentie tussen de rijksoverheid en gemeenten. Uit het onderstaande citaat blijkt niet enkel verticale afhankelijkheid maar ook hiërarchie van de rijksoverheid ten opzichte van gemeenten.

*“Ja kijk, het principe dat we allemaal gelijk zijn. Dat deugt al niet. Dat is gewoon helemaal niet waar. Dat is een fundamentele onwaarheid, en dat systeem wordt nog verergert als het over geld gaat. Je kweekt een afhankelijkheidsrelatie die je misschien niet wilt maar daarnaast ligt het je zou het bijna zeggen, ligt het in de menselijke natuur, dat als er een zak geld op tafel ligt, dat je met beide handen*

*gaat graaien om zoveel mogelijk binnen te halen. Dat soort fundamentele dingen gebeuren gewoon. Ik kan geen systeem bedenken waarbij dat niet gebeurt, zodra er een verdeelmodel op tafel komt is de ongelijkheid geschapen.” (Gemeente Amsterdam).*

De gemeente Amsterdam ervaart duidelijk hiërarchie tussen de rijksoverheid en gemeenten. Omdat deze hiërarchie ontstaan is door de financiële constructie waaraan beide partijen gebonden zijn is deze hiërarchie, zoals de gemeente Amsterdam omschrijft mogelijk onoverkomelijk. Wanneer er inderdaad sprake is van een ‘onvermijdelijke hiërarchie’ kan deze vorm van hiërarchie wellicht als informele hiërarchie worden aangemerkt. Deze vorm van hiërarchie ontstaat niet omdat deze afgesproken is, maar als een gevolg van een andere afspraak, namelijk dat gemeenten geld ontvangen van de rijksoverheid.

Mogelijke hiërarchie tussen de rijksoverheid en gemeenten komt ook naar voren uit de normeringssystematiek. De hoeveelheid geld in het gemeentefonds is gebaseerd op de normeringssystematiek, of ‘samen trap op, samen trap af’. Door deze systematiek zijn gemeenten afhankelijk van de uitgaven van de rijksoverheid voor de hoeveelheid geld die ze ontvangen in het gemeentefonds. Uit de interviewresultaten blijkt dat gemeenten in 2018 tegenvallende inkomsten uit het gemeentefonds hebben ontvangen. Zij ervaren dit als een tegenvaller omdat zij gehoopt hadden er financieel op vooruit te gaan als gevolg van de economische groei. Omdat de rijksoverheid in 2018 echter minder heeft uitgegeven dan eerder geraamd, zijn gemeenten er in 2018 minder op vooruit gegaan dan lokaal werd geraamd. Deze inrichting van de systematiek zorgt voor een afhankelijkheid van gemeenten ten opzichte van de rijksoverheid en brengt een hiërarchische relatie met zich mee.

*Over de normeringssystematiek: “Het werkt zo, het is niet anders maar ja dat de landelijke overheid achterloopt in haar uitvoering en een enorm begrotingsoverschot heeft dat is wel vervelend dat wij als gemeenten dan een korting daarop krijgen. De relatie is niet altijd even duidelijk.” (Gemeente Tystjerkstradiel).*

Opvallend genoeg willen alle geïnterviewde gemeenten ondanks de onvrede deze normeringssystematiek toch graag behouden. Dat blijkt ook uit het feit dat gemeenten, verenigd in de Vereniging van Nederlandse gemeenten, samen met rijkspartijen recentelijk besloten deze normeringssystematiek te behouden.

Uit deze bovenstaande sectie blijkt dat de positie van gemeenten wordt bepaald door de afhankelijkheid van rijksgeld, de machtspositie van de rijksoverheid als geldverstrekker en

door de normeringssystematiek van het gemeentefonds. Deze drie verschillende zaken zorgen voor hiërarchie in de relatie tussen de rijksoverheid en gemeenten met betrekking tot financiële afhankelijkheid. Wel is deze financiële afhankelijkheid en de hiërarchie die hierdoor ontstaat onvermijdelijk omdat het een gevolg is van de inrichting van het systeem en het gemeentefonds. Daarom kan deze hiërarchie worden aangemerkt als informele hiërarchie. Formeel is er daarentegen geen sprake van hiërarchie tussen de rijksoverheid en gemeenten, zo stelt het ministerie van BZK. Er is enkel sprake van hiërarchie als gemeenten via specifieke uitkeringen geld krijgen om specifieke taken uit te voeren.

*“Ja dan moet je wel een splitsing aanbrengen. Soms is de rijksoverheid wel bovengeschied, als het om medebewindstaken gaat is er een hiërarchische relatie, tussen rijk en medeoverheden. Bijvoorbeeld de Buig, specifieke uitkering, en daar past een bepaald verantwoordingsarrangement bij. Je geeft het geld met een bepaald doel, het moet daarvoor besteed worden, zo niet dan kan het ook teruggevorderd worden. Dan is er geen sprake van gelijkwaardigheid, dan is er ook gewoon sprake van medebewind. Je kunt hier nuances bedenken maargoed dit is ongeveer de richting. Voor het gros van de uitkeringen die via het fonds lopen is dat natuurlijk niet zo, en daar moet de gemeente zelf bepalen hoe ze die middelen willen besteden en moeten we ook als rijk terughoudend zijn in zeggen ‘laat maar zien wat je ermee gedaan hebt’, in die zin want het is aan de raad om te bepalen ‘is het goed of slecht gegaan’.”*  
(Ministerie van BZK).

Met andere woorden, als er over formele hiërarchie wordt gesproken is er een groot verschil tussen de uitkeringen die via het gemeentefonds verstrekt worden en de specifieke uitkeringen die buiten het gemeentefonds verstrekt worden. Hoewel deze conclusie van het ministerie van BZK in theorie volledig juist is, blijkt uit de resultaten dat het ministerie van BZK enkel oog heeft voor de formele werkelijkheid. Terwijl er aan de hand van de resultaten geconcludeerd kan worden dat deze formele conclusie aangevuld moet worden met een informele hiërarchische werkelijkheid. Deze informele hiërarchie is een gevolg van de afhankelijkheid van gemeenten van rijks gelden en wordt versterkt door de informele mechanismen die besproken zijn in de resultaten sectie 6.2.

Kortom, uit deze sectie kan geconcludeerd worden dat er door de financiële afhankelijkheid van gemeenten van de rijksoverheid informele hiërarchie ontstaat. Daarnaast dragen de machtspositie van de rijksoverheid als geldverstrekker en de normeringssystematiek van het gemeentefonds bij aan informele hiërarchische verhoudingen tussen de rijksoverheid en de gemeente. Concluderend kan gesteld worden dat de formele



afwezigheid van hiërarchie in de relatie tussen de rijksoverheid en gemeenten moet worden aangevuld met een informele hiërarchische werkelijkheid.

### **6.3.2 Risico op principaal agent relatie**

In deze sectie wordt de vraag uitgewerkt of er naast hiërarchie sprake is van een principaal agent relatie tussen de rijksoverheid en gemeenten. De theorie van verantwoording gaat uit van een principaal agent relatie waarin er sprake is van een verticale verhouding tussen de principaal en de agent. Daarnaast is er in veel gevallen sprake van tegengestelde doelen en belangen wat zorgt voor conflict tussen de principaal en de agent. De principaal probeert haar informatieachterstand te verminderen door de agent te controleren via controlemechanismen.

Toepassing van deze elementen op de relatie tussen de rijksoverheid en gemeenten levert op dat de doelstellingen van de rijksoverheid en de gemeenten niet totaal van elkaar verschillen. Dat is zichtbaar in het feit dat samenwerking tussen gemeenten en de rijksoverheid steeds horizontaler wordt volgens de ROB. Deze horizontale uitwerking is volgens de ROB en het ministerie van Financiën te zien in het feit dat gemeenten, provincies en regio's vaker gezamenlijk taken oppakken waarbij zij functioneren als partners.

Uit de bovenstaande resultaten blijkt dat de uitgangspunten of belangen van de verschillende partijen niet tegengesteld zijn. Wanneer deze belangen wel tegengesteld zouden zijn is een toename van samenwerking namelijk onwaarschijnlijk. Uit een toename van samenwerking blijkt daarnaast dat er geen basis van conflict is tussen de rijksoverheid en gemeenten. Het risico op een principaal agent relatie lijkt hier, wat betreft niet overeenkomende doelen en de aanwezigheid van conflict daarom beperkt. De horizontale ontwikkelingen van de relaties en de toename van samenwerking tussen de rijksoverheid en gemeenten passen daarentegen wel in de theorie van parallelle taakverdeling van MLG-theorie.

Hoewel de samenwerking tussen de verschillende overheden steeds horizontaler wordt financiële toezicht nog voornamelijk verticaal. Wat betreft financiële verantwoording is de rijksoverheid wellicht wel een principaal ten opzichte van de gemeenten. Hoewel de gemeenten hier geen agent zijn omdat zij in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor de uitgaven die zij doen.

Om een volledig antwoord te kunnen geven op de vraag of er sprake is van een principaal agent relatie wordt er in de volgende sectie nog een belangrijk kenmerk van deze relatie getoetst.

### **6.3.3. Informatieongelijkheid**

In deze sectie wordt voortgeborduurd op beantwoording van de vraag of er sprake is van een principaal agent relatie tussen de rijksoverheid en gemeenten. De aanwezigheid van informatieongelijkheid is een ander kenmerk van de principaal agent relatie.

Wat de klassieke vorm van informatieongelijkheid in de principaal agent relatie betreft, blijkt uit de resultaten dat de rijkspartijen aangeven dat er sprake is van een informatieongelijkheid. Dit komt omdat de rijksoverheid niet op de hoogte is van wat er met het geld gebeurt dat uitgekeerd wordt naar gemeenten via het gemeentefonds. Deze informatieongelijkheid is echter logisch omdat rijkspartijen na decentralisatie van taken en middelen niet op te hoogte gehouden hoeven worden van de precieze bestedingen. Daarnaast blijkt uit het onderstaande citaat dat de informatie ongelijkheid die de Tweede Kamer ervaart mogelijk te verklaren is door te weinig deskundigheid over het gemeentefonds bij de Tweede Kamer.

*“Laatst hebben ze weer iets over de normeringssystematiek gezegd. De Kamer vindt dat gemeenten daar niet de dupe van mogen worden, maar de deal is dat nu juist. Dit doorkruist alle principes, is heel schadelijk. De kamer doet dit omdat ze volkomen niet weet hoe de systematiek werkt. En dan hebben we met zijn allen de opdracht om te zorgen dat ze beter worden” (Algemene Rekenkamer).*

Kortom, uit de bovenstaande sectie kan worden geconcludeerd dat de rijksoverheid als principaal een informatieongelijkheid met de gemeenten ervaart. Hoewel dit een bewuste afspraak is worden de gevolgen ervan wel als informatieongelijkheid ervaren en proberen de Tweede Kamer en departementen via verschillende mechanismen toch nog een voet aan de grond te houden. Deze mechanismen zijn besproken in dit hoofdstuk onder de sectie 6.2.

Doordat de rijksoverheid via controlemechanismen als monitoring en andere informatiemechanismen informatie verzamelt oefent zij wel een kenmerk van de principaal agent relatie uit. Zoals als in het theoretisch kader beschreven is heeft de principaal de neiging, maar ook vaak de bevoegdheid om via monitoring en controlemechanismen invloed uit te blijven oefenen op de agent. Omdat de rijksoverheid op de hoogte wil blijven van bestedingen en uitvoering verzamelt de rijksoverheid via informele mechanismen informatie en oefent zij

daarmee ene informele principaal rol uit. Doordat de Tweede Kamer en de rijksoverheid, zoals eerder in dit hoofdstuk besproken is, een informatietekort ervaren wordt vanuit de positie van informele principaal alsnog geprobeerd informatie te verzamelen en invloed uit te oefenen. Hier geldt tevens dat er niet gesproken kan worden van een volledige principaal agent relatie omdat de gemeenten niet kunnen worden aangemerkt als agent.

Uit de resultaten blijkt tevens een ander interessant fenomeen. Gemeenten beschrijven ook informatieongelijkheid ten opzichte van de rijksoverheid. Zij hebben namelijk het gevoel op afstand te worden gezet door de rijksoverheid, omdat ze afhankelijk zijn van de presentatie van cijfers door de rijksoverheid over hun eigen financiële situatie.

*“Bijvoorbeeld, daar worstelen nu veel gemeenten mee, de accressen zijn substantieel gedaald, door gecorrigeerde loon- en prijsontwikkelingen van de rijksbegroting. Daar zijn wij mee geconfronteerd in de meicirculaire, en dat heeft substantiële gevolgen voor ons. Het is voor ons niet transparant genoeg hoe dit precies bij het rijk werkt. De uitleg in de circulaire is ook minimaal, daar staan dan bijvoorbeeld twee regels of drie regels in. Dat is bijna niet uit te leggen voor gemeenten. Geen verhaal om te bouwen, waarom er nu zoveel gekort wordt. De goede uitleg van het rijk blijft uit. Dat is wel wat jammer maar ook vrij fundamenteel. Het rijk communiceert alleen via de circulaire.” (Gemeente Leeuwarden).*

Uit het bovenstaande citaat blijkt dat intransparantie vanuit de rijksoverheid een gevoel van informatieongelijkheid bij gemeenten oproept. Dit is voor de principaal agent theorie een interessante vondst. De reden hiervoor is dat niet de principaal, hier de rijksoverheid, maar de agent, de gemeente, informatieongelijkheid ervaart. De mogelijke verklaring hiervoor is dat gemeenten aan de ene kant grote vrijheid hebben tot uitvoering van hun taken, maar aan de andere kant gebonden zijn aan middelen en informatievoorziening vanuit de rijksoverheid. Deze afhankelijkheid van een actor, voor de uitvoering van taken van de principaal, wordt niet benoemd in de principaal agent theorie.

Uit de interviewresultaten en tevens uit bezoeken aan de regiodagen van Gemeentefinanciën blijkt dat deze informatieongelijkheid niet betekent dat gemeenten geen toegang hebben tot de rijksoverheid. Gemeenten geven aan redelijk goed terecht te kunnen bij de rijksoverheid met eventuele vragen of suggesties. De VNG is daarnaast het primaire aanspreekpunt voor gemeenten met betrekking tot toegang tot de rijksoverheid. Daarnaast probeert het ministerie van BZK door middel van het bezoeken van gemeenten tevens een

actievere relatie met gemeenten te ontwikkelen en te onderhouden. Door het organiseren van regiodagen voor gemeenten en het actief onderhouden van relaties met gemeenten kan het gevoel van informatieongelijkheid mogelijk verminderd worden.

Wat informatieongelijkheid betreft kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een informatieongelijkheid van de rijksoverheid naar de gemeenten. Deze informatieongelijkheid is afgesproken en heeft betrekking op gedecentraliseerde taken maar wordt zoals ook in 6.2 benoemd is, niet door alle partijen geaccepteerd. De rijksoverheid stelt zich in dit geval op als informele principaal. Ondanks dat bekend is de informatievoorziening maar tot een bepaald niveau strekt wil de rijksoverheid het liefst meer informatie. Hier is een sterke link met de informele structuren die besproken zijn in de sectie 6.2.2.

Naast een principaal agent relatie is er in dit geval tevens sprake is van een informatieongelijkheid van gemeenten ten opzichte van de rijksoverheid. Dit komt omdat gemeenten ook afhankelijk zijn van de publicatie van cijfers van de rijksoverheid. Aan de andere kant is de rijksoverheid volgens gemeenten wel een redelijk toegankelijke partij en wordt er actief aan de informatierelatie gewerkt. Wat betreft de principaal agent relatie kan er niet met betrekking tot informatieongelijkheid niet gesproken worden van een klassieke principaal agent relatie. De informatieongelijkheid werkt namelijk twee kanten op.

### **6.3.3 Conclusie sensitizing concept Hiërarchische structuren**

In de bovenstaande resultatensectie voor het sensitizing concept 'Hiërarchische structuren' is onderzocht of er sprake is van hiërarchie tussen gemeenten en de rijksoverheid. Op basis van dit hoofdstuk kan gesteld worden dat er sprake is van hiërarchie tussen de rijksoverheid en gemeenten door financiële afhankelijkheid. Deze hiërarchie kan worden omschreven als informele hiërarchie omdat deze niet afgesproken is, maar een gevolg is van de afhankelijkheid van gemeenten voor middelen vanuit de rijksoverheid. Wat betreft informatieongelijkheid lijkt er tevens een hiërarchische verhouding tussen de rijksoverheid en gemeenten te zijn. Gemeenten ervaren een informatieongelijkheid ten opzichte van de rijksoverheid.

Al met al kan wat betreft de principaal agent relatie geconcludeerd worden dat deze tussen de rijksoverheid en gemeenten met betrekking tot het gemeentefonds niet aanwezig is, omdat niet aan de premisse van een principaal-agent relatie te lijkt worden voldaan. Er is namelijk geen sprake van tegengestelde belangen of doelen tussen de rijksoverheid en

gemeenten. Daarnaast is er geen basis van conflict en werkt de informatieongelijkheid niet enkel van de principaal naar de actor, maar evengoed ook andersom.

Hoewel er geen sprake is van een principaal agent relatie tussen de rijksoverheid en gemeenten is er wel sprake van informele hiërarchie door financiële afhankelijkheid en ongelijke informatieposities die leiden tot een informele principaal relatie met de gemeenten. In figuur 7 worden de conclusies van dit sensitizing concept samengevat.

Sensitizing concept	Hiërarchische structuren
Subonderwerpen	<p data-bbox="440 611 746 645"><b>Financiële afhankelijkheid</b></p> <p data-bbox="440 987 746 1048"><b>Risico op principaal agent relatie</b></p> <p data-bbox="440 1160 746 1193"><b>Informatieongelijkheid</b></p>
	<p data-bbox="820 611 1279 689">Financiële afhankelijkheid zorgt voor informele hiërarchie</p> <p data-bbox="820 701 1279 813">Machtspositie van de rijksoverheid als geldverstrekker zorgt voor hiërarchie in de relatie met gemeenten</p> <p data-bbox="820 824 1279 969">De normeringssystematiek brengt de hiërarchie met zich mee door afhankelijkheid gemeenten van rijksuitgaven</p> <p data-bbox="820 981 1279 1059">Er is formeel geen sprake van een principaal agent relatie</p> <p data-bbox="820 1070 1279 1149">Er is wel sprake van een informele principaal relatie door de rijksoverheid</p> <p data-bbox="820 1160 1279 1350">Er is een principaal-agent informatieongelijkheid en er is tevens sprake van een agent-principaal informatieongelijkheid tussen de rijksoverheid en gemeenten</p> <p data-bbox="820 1361 1279 1426">Er is voldoende toegang tot de rijksoverheid voor gemeenten</p>

Figuur 7: Resultaten Sensitizing concept Hiërarchische structuren

#### **6.4 Coördinatie van verantwoording**

In het onderstaande hoofdstuk worden de resultaten van het laatste sensitizing concept van dit onderzoek 'Coördinatie van verantwoording' uitgewerkt. In de bespreking van de voorgaande resultaten zijn veel elementen naar voren gekomen die raken aan dit laatste sensitizing concept. Deze resultaten raken echter voornamelijk aan het concept coördinatie en in mindere mate aan het gehele concept 'Coördinatie van *verantwoording*'. Over de coördinatie van de verantwoording specifiek zijn weinig resultaten gevonden. Gemeenten en rijkspartijen geven aan dat de verantwoording van het gemeentefonds formeel goed gecoördineerd is. Zoals eerder in deze resultatensectie gebleken is, zijn de formele verantwoordingen voor gemeenten met betrekking tot het middelen in gemeentefonds vastgelegd en beperkt tot het aanleveren van IV3 data. Dit geldt tevens voor het afleggen van verantwoording via de SISA-systematiek bij specifieke uitkeringen buiten het gemeentefonds. De coördinatie van verantwoording strekt volgens veel gemeenten niet verder dan deze twee formele mechanismen. Met andere woorden, uit de bovengenoemde resultaten blijkt dat er weinig verantwoording valt te 'coördineren'. Dat betekent dat de uitwerking van het sensitizing concept 'Coördinatie van verantwoording' minder resultaat oplevert heeft dan vooraf aan dit onderzoek was verwacht.

In tegenstelling tot coördinatie van verantwoording, is de coördinatie van het gemeentefonds als geheel wel een veel besproken onderwerp in de interviews. Uit de resultaten blijkt dat er wat betreft de coördinatie van het gemeentefonds als geheel duidelijk ruimte is voor verbetering. Daarom is de volgende sectie een uitwerking van de coördinatie van het gemeentefonds als geheel. De uitwerking vindt op dezelfde manier plaats als bij de eerdere resultaten, namelijk via de volgende subonderwerpen:

- *Coördinatiedilemma*
- *Gelijke uitgangspositie*
- *Risico op spill-over effecten*
- *Risico op verantwoordingsoverload*

#### 6.4.1 Coördinatiedilemma

Om samenwerking tussen de verschillende overheden in praktijk te brengen is er duidelijke coördinatie en rolverdeling nodig. Hierdoor kan het coördinatiedilemma dat ontstaat wanneer functies van overheden overlappen en op elkaar inwerken voorkomen worden (Hooge en Marks, 2001, p.11). Wat de coördinatie van het gemeentefonds betreft zijn verschillende gemeenten kritisch op de rijksoverheid. Doordat er steeds meer middelen voor gemeentelijke taken in het gemeentefonds worden uitgekeerd wordt het analyseren van uitkeringen lastiger.

*“Het fonds wordt er minder duidelijk op, er wordt heel veel in afgewikkeld de afgelopen jaren. Aan de ene kant is het goed dat je veel dingen bundelt via de Algemene Uitkering maar het wordt nu een beetje een vergaarbak. Als er iets geregeld moet worden, gaat het via de mei of de september circulaire. Betekent wel dat er heel veel samenkomt op dat vlak.” (Gemeente Amstelveen).*

Onder andere de gemeente Leeuwarden en de gemeente Amstelveen geven aan dat naast de coördinatie, ook de informatievoorziening vanuit de rijksoverheid naar gemeenten met betrekking tot het gemeentefonds beter kan. De rijksoverheid communiceert hoofdzakelijk via de verschillende circulaires die door het ministerie van BZK worden uitgebracht. De circulaire, en de redenering daarachter, wordt niet altijd goed begrepen door gemeenten. De gemeente Tytsjerksteradiel geeft aan dat het belangrijk is dat gemeenten begrijpen waarom wat uitgekeerd wordt.

*“En begrijpen de mensen het ook, want een goed verdeelmodel is transparant, begrijpelijk en daarmee ook een beetje voorspelbaar. Wat ik merk hier zo bij de afgelopen meicirculaire, dan is het gewoon een black box, dan is het eind mei en dan komt ie en dan is het oh 1,7 miljoen, he. Dan wordt die uitgelegd en jaaa dan snappen we het wel weer”. (Gemeente Tytsjerksteradiel).*

Uit het bovenstaande citaat blijkt dat er een mogelijkheid tot verbetering voor de rijksoverheid ligt in de communicatie via de circulaire. Door bijvoorbeeld in de circulaire een uitgebreidere verklaring op te nemen met betrekking tot de schommelingen in de ‘samen trap op, samen trap af’ systematiek. Hoewel de VNG aangeeft dat de communicatie wel beter kan is het aan de andere kant ook ingewikkeld om de circulaire te versimpelen. De techniek hoeft niet door elke gemeente begrepen te worden, maar veranderingen in de uitkeringen moeten wel uitlegbaar zijn, blijkt uit het onderstaande citaat.

*“Nee wat mij betreft hoef je het technisch niet helemaal te begrijpen (.....) Je moet het totaaloverzicht hebben. ‘Wat zijn mijn doelstellingen en wat zijn de middelen die daartegenover staan’. Daar heb je wel sterke ambtenaren en sterke directeuren voor nodig. Dat je kunt uitleggen aan het college dat je minder geld krijgt en dat je daardoor ook je doelstellingen bij moet schaven.” (VNG)*

Kortom, gemeenten geven ondanks dat ze achter de systematiek van het gemeentefonds staan tevens aan dat er in de coördinatie en communicatie ruimte is voor verbetering. Deze ruimte voor verbetering zit voornamelijk in de communicatie via de circulaires en de timing waarop de circulaires gepresenteerd worden. Het coördinatiedilemma lijkt wat betreft verantwoording niet aanwezig te zijn in het gemeentefonds. Wat overlap van functies en op elkaar inwerkende structuren betreft, is er wel een risico op een coördinatiedilemma.

#### **6.4.2 Gelijke uitgangspositie**

In deze sectie wordt het subonderwerp *Gelijke uitgangspositie* besproken waarbij onderzocht wordt in hoeverre een gelijke uitgangspositie de coördinatie beïnvloed. Multi-level governance theorie gaat uit van een gelijke uitgangspositie tussen de verschillende actoren in een samenwerkingsverband. Deze gelijke uitgangspositie houdt onder andere gelijke toegang tot informatie in. Eerder in deze resultatensectie echter al geconcludeerd dat er informatieongelijkheid bij gemeenten en bij de rijksoverheid bestaat. Deze informatieongelijkheid versterkt het gevoel van een ongelijke uitgangspositie bij gemeenten. De aanwezigheid van hiërarchie, die tevens eerder in deze resultatensectie besproken is helpt niet bij het uitgangspunt van een gelijke uitgangspositie van MLG-theorie. Met andere woorden, door ongelijke toegang tot informatie en hiërarchie tussen de rijksoverheid en gemeenten kan geconcludeerd worden dat er van een gelijke uitgangspositie in de praktijk geen sprake is.

Naast het verschil in uitgangspositie tussen gemeenten en de rijksoverheid zijn er ook binnen deze twee groepen verschillen. De 355 gemeenten in Nederland zijn verre van identiek. Gemeenten verschillen bijvoorbeeld wat betreft hun financiële positie, hun ligging of inwonersaantal. Daarnaast verschillen ook binnen de rijksoverheid de uitgangspunten. Ondanks dat de rijksoverheid naar buiten treedt als één partij, blijkt uit de resultaten van dit



onderzoek dat de taakomschrijving en uitvoering van de verschillende departementen verschillen. Het Ministerie van BZK en het Ministerie van Financiën hebben bijvoorbeeld verschillende uitgangspunten met betrekking tot het gemeentefonds.

*“Als je nu kijkt naar de decentralisatie-uitkering discussie, leggen wij (Ministerie van Financiën) een ander accent aan dan BZK omdat wij stelselverantwoordelijke zijn voor het hele financiële systeem. Dus waar BZK geneigd is om meer ruimte te laten voor de decentralisatie-uitkering vanwege de bestuurlijke verhoudingen, de bredere verantwoordelijkheid als stelselverantwoordelijke van het stelsel van BZK in het decentraal domein, willen wij daarin juist een strikte lijn hanteren omdat wij ook een systemverantwoordelijkheid hebben in financiële verantwoording van het rijk.” (Ministerie van Financiën).*

De ROB is kritisch over de manier waarop deze departementen over hun verschillende rollen communiceren. Daarnaast stelt de ROB dat deze departementen discussies vanuit hun verschillende posities voeren, in plaats van vanuit de manier waarop het systeem is opgezet. Een gevolg hiervan kan zijn dat de interne communicatie tussen rijkspartijen verduidelijking van de circulaire belemmerd. Daarnaast kan het tevens tot gevolg hebben dat het lijkt alsof de rijksoverheid niet als één partij naar buiten optreedt. Het ministerie van Financiën stelt echter dat beide partijen het over het algemeen met elkaar eens zijn en dat het voornamelijk accenten zijn waarop de beide partijen met elkaar van mening verschillen. Deze accenten liggen voornamelijk in het verschil van uitgangspunt en zorgen voor nuance in het systeem. Dit verschil in nuances is bijvoorbeeld terug te zien op de Regiodagen van Gemeentefinanciën waar het ministerie van BZK en het ministerie van Financiën gezamenlijk aanwezig zijn maar beide vanuit hun eigen rol optreden.

Kortom, uit de bovenstaande resultaten blijkt dat er van een gelijke uitgangspositie tussen de gemeenten en de rijksoverheid niet gesproken kan worden. Een ongelijke informatiepositie en hiërarchie dragen bij aan deze ongelijke uitgangspositie tussen de rijksoverheid en gemeenten. Daarnaast heeft iedere partij een andere uitgangspositie omdat de taakopdracht van de verschillende departementen verschillend is. Het verenigen van de uitgangsposities is daarom ingewikkeld, en misschien niet wenselijk omdat de nuances in het systeem op deze manier blijven bestaan.

### 6.4.3 Risico op spill-over effecten

Het subonderwerp *risico op spill-over effecten* is in een andere vorm al teruggekomen in de bespreking van het sensitizing concept 'Informe structuren'. Het risico op spill-over effecten is eerder aanwezig op het moment dat er sprake is van nieuwe, nog ongecoördineerde processen, waarbij de taakverdeling nog niet vastligt. Hierdoor kunnen spill-over effecten tevens informele structuren zijn in nieuwe processen.

Het risico op spill-over effecten of overlap van verantwoording kan volgens de VNG en de ROB voorkomen worden door aan de voorkant duidelijke afspraken over ieders rol en de bijbehorende verantwoording te maken. Wanneer verantwoordingsverwarring toeneemt is het risico op spill-over effecten namelijk groter. Daarnaast moet vooral gezorgd worden dat de afweging achter keuzes door de rijksoverheid duidelijk wordt gemaakt. Hierdoor wordt het risico op 'verrommeling' en intransparantie van het systeem volgens de ROB verminderd.

*"En verrommeling hoe ga je dat nou verhelderen? Het gaat er vooral om dat je de afwegingen achter bepaalde keuzes duidelijk maakt. Dat is wat wij bedoelen. Dus waarom heb je voor een bepaalde financieringsvorm gekozen, waarom heb je bepaalde keuzes gemaakt en waarom heb je er dan deze uitwerking aan gegeven. Dus het zit hem meer in de bestuurlijke afweging dan in de technische uitwerking." (ROB).*

Daarnaast kunnen gemeenten zelf ook meer doen om spill-over effecten of negatieve coördinatie te verbeteren volgens de VNG. Gemeenten moeten hun eigen uitgangspositie en grenzen bewaken, waarbij een krachtige houding tegenover de rijksoverheid noodzakelijk kan zijn.

*"Ja dat vind ik wel af en toe dat wij als gemeenten ook wel makkelijk zijn. Dat als we dan geld krijgen dan willen we ook wel wat van onze principes snel over boord gooien. Als we dan geld krijgen voor kinderarmoede dan wordt er toch gekeken van misschien moeten we dan toch maar iets van verantwoording inbouwen. Terwijl we eigenlijk zouden moeten zeggen, 'nee dat doen we gewoon niet, houd het geld dan maar, doe het maar gewoon zelf'." (VNG)*

In de positionering van gemeenten als volledige partij ligt volgens de gemeente Amsterdam tegelijkertijd een rol voor de VNG zelf.

*"Ja, en of de VNG nou machtig genoeg is richting rijk, krachtig genoeg is, zich krachtig genoeg opstelt. Daar heb ik zo wel mijn twijfels over. Ja. Onderzoeker: Waarom? Geïnterviewde: Kan wel een beetje*

*strakker. Ik zeg niet dat ze zich met een kluitje in het riet laten sturen maar er komen af en toe dingen uit waarvan ik denk, dat had je wel wat krachtiger kunnen spelen.” (Amsterdam).*

Met andere woorden, spill-over effecten hebben een link met informele structuren en ontstaan bij nieuwe structuren en processen. Wanneer er verwarring bij rijkspartijen of gemeenten bestaat over wie waar verantwoordelijk voor is, is het risico op spill-over effecten groter. Deze overlap of verwarring van verantwoording kan mogelijk worden voorkomen doordat de rijksoverheid keuzes aan de voorkant goed af bakent en daarover duidelijk communiceert. Daarnaast kunnen gemeenten, binnen de VNG, zelf zorgen dat hun positie versterkt wordt en daardoor spill-over effecten verminderen.

#### **6.4.4 Risico op verantwoordingsoverload**

De neiging om de coördinatie rondom het gemeentefonds ‘dicht te regelen’ kan een verantwoordingsoverload opleveren. In theorie is er een reëel risico op onnodig veel verantwoording wanneer er sprake is van samenwerking tussen verschillende overheden en bij delegatie van taken. Zoals eerder in deze resultatensectie besproken is, zijn de formele verantwoordingen voor gemeenten met betrekking tot het gemeentefonds vastgelegd en beperkt. Gemeenten geven hier aan dat de hoeveelheid verantwoording die formeel moet worden afgelegd niet teveel is. In lijn met deze bevindingen blijkt dat het risico op verantwoordingsoverload dan ook beperkt. Het risico op een verantwoordingsoverload ligt voornamelijk in het gevoel van gemeenten dat de rijksoverheid in sommige gevallen extra verantwoording vraagt via Kamervragen, werkgroepen of informele structuren. Informeel is dit risico op verantwoordingsoverload daarom groter. Hoewel uit de resultaten geen directe informele verantwoordingsoverload naar voren komt, wijzen de ergernissen van gemeenten met betrekking tot inmenging in hun beleids- en bestedingsvrijheid wellicht wel op een informele verantwoordingsoverload.

#### **6.4.5 Conclusie Coördinatie van verantwoording**

Coördinatie van verantwoording is in dit onderzoek weinig tot niet naar voren gekomen omdat verantwoording door gemeenten niet hoeft te worden afgelegd aan de rijksoverheid. Om deze reden is dit sensitizing concept op een andere manier uitgewerkt dan van te voren was bedacht. De insteek om de coördinatie van het gemeentefonds als geheel toe te passen bij dit sensitizing concept heeft wellicht uiteindelijk tot een vollediger uitwerking van dit sensitizing concept geleid. De belangrijkste conclusie van dit sensitizing concept is dat de verschillende

partijen het gemeentefonds als geheel een werkbaar systeem vinden. Door de verschillende uitgangsposities, onderling en intern, is er in de uitwerking soms echter sprake van uiteenleggende uitgangspunten. Doordat gemeenten de timing en de transparantie van de circulaire als onvoldoende beschouwen worden deze verschillende uitgangsposities vergroot. Hoewel er in de basis een verschil is in uitgangsposities kunnen de effecten hiervan in de praktijk worden verminderd door bijvoorbeeld aan de voorkant duidelijkere afspraken te maken. Omdat de uitkomsten van dit sensitizing concept leiden tot praktische aanbevelingen worden deze meegenomen als aanbevelingen in het concluderende hoofdstuk van dit onderzoek. Als laatste blijkt uit dit sensitizing concept dat er formeel geen sprake is van een verantwoordingsoverload maar dat deze door verschillende mechanismen informeel mogelijk wel aanwezig is. In figuur 8 worden de resultaten van dit sensitizing concept samengevat.

Sensitizing concept		Coördinatie van verantwoording
Subonderwerpen	Coördinatiedilemma	Geen aanwezigheid coördinatiedilemma m.b.t de verantwoordingsrelatie
		Intransperantie in het gemeentefonds voor gemeenten
		Ruimte voor verbetering in de communicatie via de circulaire
	Gelijke uitgangspositie	Er is geen sprake van een gelijke uitgangspositie in de praktijk
		De uitgangspositie is niet enkel onderling maar ook intern verschillend
		Verschillende uitgangsposities bevorderen werking systeem
	Risico op spill-over effecten	Als verantwoordingsverwarring toeneemt is het risico op spill-overs groter
		Aan de voorkant duidelijkere afspraken maken voorkomt spill-over effecten
		Gemeenten kunnen, samen met de VNG, hun eigen positie versterken
	Risico op verantwoordingsoverload	Weinig risico op formele verantwoordingsoverload
		Door informele mechanismen en sturing is er mogelijk wel een gevoel van verantwoordingsoverload bij gemeenten

Figuur 8: Resultaten sensitizing concept Coördinatie van verantwoording

## **7. Conclusie**

In dit laatste hoofdstuk worden de verbindingen gelegd tussen de verschillende hoofdstukken en wordt er een antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: Hoe kunnen formele en informele verhoudingen van publieke verantwoording tussen de betrokken partijen binnen het gemeentefonds verklaard worden op basis van de theorie van verantwoording en multi-level governance?

Gedurende het gehele onderzoek zijn stappen gezet naar beantwoording van deze hoofdvraag. In hoofdstuk twee gebeurde dit door het maken van een schets van het financiële stelsel met betrekking tot gemeenten en in hoofdstuk vier door bespreking van de relevante theorie voor beantwoording van de deelvragen. In hoofdstuk vijf zijn vervolgens de sensitizing concepts en het conceptuele model van dit onderzoek gepresenteerd, waarna in hoofdstuk zes de resultaten aan de hand van dit model zijn uitgewerkt. Na deze opbouw van het onderzoek is de eindconclusie hetgeen dat nog rest.

In dit hoofdstuk worden als eerste de vier verschillende deelvragen van het onderzoek beantwoord. Daarna volgt de beantwoording van de hoofdvraag. Vervolgens wordt nagegaan of de gebruikte theorie voor dit onderzoek volledig en voldoende is geweest om het onderzoek op een juiste manier uit te voeren. Als laatste worden aanbevelingen gedaan op basis van de resultaten en conclusies van dit onderzoek.

### **7.1 Beantwoording deelvragen**

In de volgende sectie wordt een antwoord gegeven op de vier verschillende deelvragen die in de inleiding van dit onderzoek zijn opgesteld.

#### **7.1.2 Beantwoording deelvraag één**

De eerste deelvraag van dit onderzoek luidt: Hoe wordt publieke verantwoording in de literatuur gedefinieerd en wat is de link met multi-level governance theorie?

Het antwoord op deze deelvraag loopt als een rode draad door de verschillende hoofdstukken van dit onderzoek heen. In het theoretisch kader wordt publieke verantwoording door Bovens goed geschetst. Als aanvulling op zijn definitie voor dit onderzoek kan gesteld worden dat publieke verantwoording de verplichting is om verantwoording af te leggen als publieke actor. Die verantwoording kan afgelegd worden aan een andere horizontale publieke actor of aan een verticale actor zoals de Tweede Kamer of

aan departementen. Hier komt de link van verantwoording met MLG-theorie in beeld. Doordat verantwoording wordt afgelegd op verschillende niveaus en aan verschillende overheden is er sprake van samenwerking van verschillende levels die uitgelegd kan worden via MLG-theorie. Publieke verantwoording hoeft niet altijd formeel te zijn vastgelegd om verantwoording genoemd te kunnen worden. Dit onderzoek heeft aangetoond dat verantwoording tevens op een informele manier kan worden afgelegd. Er is dan geen directe, maar een indirecte verplichting tot het afleggen van verantwoording aan een andere publieke actor. Met andere woorden, publieke verantwoording is een directe of een indirecte verantwoordingsverplichting die op verschillende niveaus door de ene publieke actor aan een andere publieke actor wordt aflegt.

### **7.1.3 Beantwoording deelvraag twee**

De tweede deelvraag van dit onderzoek is: Hoe is formele publieke verantwoording van het gemeentefonds tussen de rijksoverheid en de gemeente in theorie vormgegeven?

Wanneer middelen uit het gemeentefonds naar gemeenten worden overgemaakt is er in theorie geen sprake van een verantwoordingsrelatie met de rijksoverheid. Gemeenten hebben beleids- en bestedingsvrijheid met betrekking tot middelen uit het gemeentefonds. Uitgaande van wat er in theorie is afgesproken, leggen gemeenten verantwoording af over taken en middelen uit het gemeentefonds aan de eigen gemeenteraad en worden zij gecontroleerd door de provincie. Aan de rijksoverheid leveren gemeenten IV3 data zodat de rijksoverheid een overzicht heeft van de gemeentelijke uitvoering voor herziening van het gemeentefonds. Het aanleveren van deze data is volgens gemeenten en rijkspartijen geen verantwoording maar wel een verplichting.

Op deze regels zijn, zo blijkt uit het onderzoek, enkele uitzonderingen. Een voorbeeld hiervan is de wettelijke grondslag in bepaalde decentralisaties, waardoor departementen alsnog bestedings- of uitvoeringseisen kunnen stellen aan gemeenten. Hoewel de beleids- en bestedingsvrijheid van middelen uit het gemeentefonds volgens gemeenten in de praktijk nog wel eens in het geding komt, bezitten gemeenten in theorie volledige vrijheid.

#### **7.1.4 Beantwoording deelvraag drie**

De derde deelvraag van dit onderzoek 'Hoe wordt formele en informele verantwoording uitgevoerd in de praktijk?' kan worden beantwoord aan de hand van de resultaten en documentanalyse.

Uit dit onderzoek blijkt dat publieke verantwoording met betrekking tot het gemeentefonds in eerste instantie zo wordt uitgevoerd zoals deze op papier staat. De hierboven uiteengezette theoretisch juiste manier van het afleggen van publieke verantwoording is echter niet de enige manier waarop er verantwoording wordt afgelegd tussen gemeenten en de rijksoverheid. Uit dit onderzoek zijn diverse informele verantwoordingsmechanismen naar voren gekomen die naast de formele verantwoording een rol spelen in de verhoudingen tussen de rijksoverheid en gemeenten. De combinatie van de informele mechanismen brengt een informele werkelijkheid naar boven die als geheel meer invloed lijkt te hebben dan wanneer elk mechanisme apart bekeken wordt. Deze informele werkelijkheid is terug te zien in bijvoorbeeld sturing (tot uniformering) of monitoring door de rijksoverheid. Deze informele informatiestructuren zoals werkgroepen en informatiebijeenkomsten, werken indirect verantwoordingsmechanismen in de hand en leiden mogelijk tot indirecte beleidsaanpassingen en verantwoording.

Daarnaast zorgt financiële afhankelijkheid van gemeenten van de rijksoverheid niet alleen voor afhankelijkheid maar levert dat in combinatie met een ongelijke informatiepositie, een informele hiërarchisch verhouding tussen de gemeenten en de rijksoverheid op.

Als laatste zijn informele mechanismen tussen de rijksoverheid en gemeenten terug te zien in de formuleringen van twee collectieve ongeschreven structuren. Hierbij is het opvallend dat verschillende uitvoerende departementen op bepaalde, vaak recent gedecentraliseerde onderwerpen, nog veel invloed en bevoegdheden lijken te hebben met betrekking tot de uitvoering van taken. Deze invloed is niet altijd gebaseerd op een wettelijke grondslag en wordt door gemeenten voornamelijk getypeerd als het houden van 'een vinger in de pap' door departementen. Dit gevoel van gemeenten komt tevens doordat de invloed van departementen wordt versterkt door een aantal speciale wettelijke bevoegdheden in het gemeentefonds en het feit dat er door departementen aan bepaalde uitkering en onrechtmatig voorwaarden zijn verbonden.

Daarnaast is een interessante uitkomst uit dit onderzoek de bevinding dat gemeenten zich collectief opwinden over de Kamervragen die de Tweede Kamer stelt over

gedecentraliseerde taken en middelen. De spagaat waarin de Tweede Kamer en de rijksoverheid zitten, is met aan de ene kant verantwoordelijkheid als systeemverantwoordelijke en aan de andere kant afstand, door beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten de respecteren, goed zichtbaar geworden in dit onderzoek. Er ligt een dunne lijn tussen tot waar de verantwoording en mogelijkheid tot monitoring en informatieverzameling van de rijksoverheid zich strekt en vanaf waar er sprake inperking van de beleids- en bestedingsvrijheid bij gemeenten.

### **7.1.5 Beantwoording deelvraag vier**

De laatste en vierde deelvraag die leidt tot de beantwoording van de centrale hoofdvraag is: *Welke visie hebben betrokkenen op de vormgeving en uitvoering van publieke verantwoording met betrekking tot het gemeentefonds?* Deze deelvraag gaat minder in op wetenschappelijke theorie of formele regels maar omvat een reflectieve beoordeling op het gemeentefonds in zijn huidige vorm door de rijksoverheid en gemeenten.

De verantwoordingssystematiek wordt, zoals deze in theorie is ingericht, door de verschillende partijen als goed beoordeeld. Daar staat tegenover dat de uitvoering van deze verantwoordingssystematiek in de praktijk niet altijd gelijk is aan de theoretische inrichting. Door Kamervragen, macht van departementen en informele sturing door werkgroepen worden de grenzen van de huidige de systematiek opgezocht. Deze uitvoering in de praktijk leidt in sommige gevallen tot inperking van de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten. Kortom, de systematiek is in theorie goed maar over de uitvoering in de praktijk wordt minder positief geoordeeld door de verschillende partijen.

Om de uitvoering en de theorie op één lijn te krijgen moet er een keuze worden gemaakt tussen óf de afgesproken regels uitvoeren en te handhaven zoals ze op papier staan, óf de uitvoering in de praktijk als ‘nieuwe regels’ formeel vast te stellen. Uit dit bovenstaande dilemma blijkt de uitdaging voor het herzieningstraject van het gemeentefonds voor de vormgeving van mogelijke nieuwe uitkeringstypen of verantwoordingsmechanismen.

Als tweede antwoord op deelvraag vier kan gesteld worden dat gemeenten en de rijksoverheid beide graag de ‘samen trap op, samen trap af’ systematiek willen behouden. Tegelijkertijd zijn gemeenten niet enkel positief over het feit dat zij afhankelijk zijn van de uitgaven van de rijksoverheid voor de hoeveelheid middelen die zij zelf ontvangen. Met andere woorden, gemeenten zijn voor behoud van de ‘samen trap op, samen trap af’



systematiek, maar klagen tegelijkertijd over de systematiek wanneer hun eigen inkomsten tegenvallen. Gemeenten gebruiken in dit geval een dubbele standaard, terwijl behoud van de normeringssystematiek als consequentie met zich mee brengt dat onderbestedingen van de rijksoverheid mogelijk leiden tot lagere uitkeringen en mogelijk intransparantie aan gemeentezijde aan gemeenten.

Naast de visie van gemeenten en de rijksoverheid over de verantwoording en de systematiek van het gemeentefonds blijkt tevens uit dit onderzoek dat er wat betreft coördinatie, transparantie en timing van de circulaire, ruimte is voor verbetering. Gemeenten ervaren een verticale verhouding met de rijksoverheid door onvolledige communicatie vanuit de rijksoverheid en intransparantie bij de totstandkoming van de circulaire. De transparantie kan worden vergroot door bijvoorbeeld het duidelijk afbakenen van afspraken aan de voorkant en deze vervolgens, met haar consequenties, helder naar alle betrokken partijen te communiceren. Zodat gemeenten, de rijksoverheid en in het bijzonder de Tweede Kamer, duidelijk zicht hebben op waar ruimte tot inmenging bestaat en waar deze ruimte niet is.

## **7.2 Beantwoording hoofdvraag**

In deze sectie wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord: Hoe kunnen formele en informele verhoudingen van publieke verantwoording tussen de betrokken partijen binnen het gemeentefonds verklaard worden op basis van de theorie van verantwoording en multi-level governance?

Deze hoofdvraag is door de beantwoording van de bovenstaande deelvragen al grotendeels beantwoord. Door toepassing van de theorie over verantwoording en multi-level governance is doormiddel van het voor dit onderzoek ontworpen conceptueel model een vollediger beeld geschetst van de bestaande formele en informele verhoudingen van verantwoording met betrekking tot het gemeentefonds tussen de rijksoverheid en gemeenten. Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat vertrouwen voor gemeenten in de relatie tussen de rijksoverheid en gemeenten van groot belang is. Een gevoel van afstand, financiële afhankelijkheid, ongelijke informatieposities en hiërarchie in deze relatie zorgen er echter voor dat de relatie tussen de rijksoverheid en gemeenten onder druk staat. Formeel zijn deze bovengenoemde mechanismen niet altijd zichtbaar maar uit dit onderzoek is gebleken dat er naast formeel vastgelegde verantwoordingsmechanismen tevens verschillende informele structuren van verantwoording bestaan. Hoewel sommige van deze

mechanismen een logisch gevolg zijn van de inrichting van het gemeentefonds dragen deze informele mechanismen als geheel wel bij aan de verhoudingen tussen de gemeenten en de rijksoverheid.

Deze informele structuren ontstaan vaak in nieuwe, ongecoördineerde processen en op meerdere niveaus. Zoals wanneer overheden nieuwe taken moeten invullen of wanneer overheden geïnformeerd willen blijven over de voortgang impliciet invloed willen oefenen. Dat gebeurt via onderzoeken, werkgroepen en andere informatiestructuren. Deze informele structuren kunnen leiden tot indirecte beleidsaanpassingen en informele verantwoordingsmechanismen en kunnen op den duur worden beschouwd als informele collectieve structuren. Uit dit onderzoek is gebleken dat deze informele mechanismen zich vaak op de grens van de systematiek of bevoegdheden bevinden. Daarnaast is gebleken dat de grens tussen waar monitoring en informatieverzameling eindigt, en beperking van beleids- en bestedingsvrijheid begint, niet zo zwart-wit is als deze formeel is beschreven.

Naast informele structuren blijkt tevens uit dit onderzoek dat de verschillende partijen de huidige inrichting en verantwoordingsystematiek van het gemeentefonds over het algemeen positief beoordelen en willen behouden. Daar staat echter tegenover dat de uitvoering van deze systematiek in de praktijk niet altijd hetzelfde is als formeel is vastgelegd. Ruimte voor verbetering zit voornamelijk in verbetering van de coördinatie en communicatie van de rijksoverheid naar gemeenten.

Kortom, zoals bovenstaand is beschreven heeft dit onderzoek aan de hand van het conceptuele model, inzicht geboden in formele en informele verhoudingen van verantwoording tussen de rijksoverheid en gemeenten. In de volgende sectie wordt het belang van de gebruikte wetenschappelijke literatuur verder toegelicht.

### 7.3 Discussie

In deze sectie wordt nagegaan in hoeverre de gebruikte literatuur voor dit onderzoek paste bij het onderzoeksdoel. Deze discussie bestaat uit een reflectie op het onderzoeksdesign van dit onderzoek, een waardeoordeel over de bruikbaarheid van de gekozen sensitizing concepts en subonderwerpen en uit een wetenschappelijke discussie. De discussie is per sensitizing concept uitgewerkt.

#### 7.3.1 Kwaliteit van de verantwoordingsrelatie

Het sensitizing concept 'Kwaliteit van de verantwoordingsrelatie' is voor dit onderzoek van grote waarde gebleken. De uitkomsten van dit subonderwerp *Belang van vertrouwen* hebben aangetoond dat de theorie van een basis van vertrouwen tussen partijen van groot belang is. Daarnaast is de theorie van Ansell and Gash en Behn dat bij of delegatie van taken een basis van vertrouwen nog belangrijker tevens terug te zien in de resultaten.

Een verbeterpunt voor de uitwerking van dit subonderwerp is dat voornamelijk het belang dat gemeenten hechten aan vertrouwen meegenomen is in dit onderzoek. Het rijksperspectief is daarbij onderbelicht is gebleven. In vervolgonderzoek is het aan te raden actief naar het standpunt van rijkspartijen te vragen in interviews.

Het subonderwerp *Afhankelijkheid* van gemeenten ten opzichte van de rijksoverheid is een betere verklaring voor de kwaliteit van de verantwoordingsrelatie dan het subonderwerp *de verplichting tot het afleggen van verantwoording*. Deze uitkomst is niet direct te verklaren vanuit de besproken theorie over verantwoording. Hoewel de actor in de definitie van verantwoording van Bovens een verplichtingsgevoel tot het afleggen van verantwoording heeft, hoeft dit verplichtingsgevoel niet tevens afhankelijkheid met zich mee te brengen. Een mogelijke verklaring is dat, nu er geen sprake is van een formele verantwoordingsverplichting, afhankelijkheid een grotere plaats inneemt in de verantwoordingsrelatie. Vervolgonderzoek naar het effect van de afwezigheid van verplichting in een verantwoordingsrelatie en de rol van afhankelijkheid kan dit vraagstuk verhelderen.

Kortom, voor dit sensitizing concept geldt dat in de kwaliteit van de verantwoordingsrelatie tussen de rijksoverheid en gemeenten vertrouwen en afhankelijkheid een belangrijke rol spelen en lijken formele verplichting van verantwoording en sancties van minder groot belang.

### 7.3.2 Informele structuren herkennen

Nadat de kwaliteit van de formele relatie tussen de rijksoverheid en gemeenten in het eerste sensitizing concept is gedefinieerd, vormt het tweede sensitizing concept over informele structuren een logische opvolging. Het tweede sensitizing concept 'Onderscheiden informele structuren' heeft inzicht geboden in informele mechanismen tussen de rijksoverheid en gemeenten. Het eerste subonderwerp van dit sensitizing concept *Informele structuren herkennen* heeft aan de hand van de theorie van Herold en Gilsdorf inzicht geboden in de herkenning en het ontstaan van informele structuren bij de gemeenten en de rijksoverheid. In het tweede subonderwerp *Collectieve ongeschreven regels* worden twee collectief ongeschreven structuren beschreven. Hoewel de opsomming van informele regels van Gilsdorf en Herold in het theoretisch kader handvaten heeft geboden voor dit onderzoek, is bij dit onderzoek niet letterlijk voldaan aan de formulering van collectieve ongeschreven regels in de verhoudingen tussen de gemeenten en de rijksoverheid. Omdat het onderzoek geen zichtbare informele regels heeft opgeleverd maar wel informeel structuren, zijn in plaats van 'regels' 'structuren' geformuleerd. Deze structuren kunnen op het eerste gezicht wellicht onbelangrijk worden geacht, of over het hoofd worden gezien, maar zij oefenen wel zeker invloed uit op het systeem. Dit komt overeen met het standpunt van Gilsdorf dat het herkennen en definiëren van ongeschreven regels en structuren complex is maar dat zij wel in belangrijke mate de 'gang van zaken' bepalen.

De uitkomst dat er geen overduidelijke collectieve ongeschreven regels tussen gemeenten en de rijksoverheid zijn, is niet verassend als er wordt gekeken naar de Nederlandse staatsinrichting. Een moeilijke vindbaarheid van collectieve ongeschreven regels kan pleiten voor een overheid die voornamelijk functioneert vanuit formele regels.

Het laatste subonderwerp *risico op enkel positieve samenwerking* dat voortkomt uit MLG-theorie is voor dit onderzoek niet zo bruikbaar gebleken als vooraf was verwacht. De formele wettelijke grondslag waarin bevoegdheden en verplichtingen van de rijksoverheid en gemeenten zijn vastgelegd vormt ondanks informele mechanismen het eerste uitgangspunt voor samenwerking. Het risico op enkel positieve samenwerking wordt door die sterke formele fundament voorkomen. Dit subonderwerp is mogelijk minder goed toepasbaar op enkel nationale overheden. Om de werking van het risico op enkel positieve samenwerking

verder uit te zoeken, is meer onderzoek nodig naar de werking van MLG-theorie op lokaal niveau.

### **7.3.3 Hiërarchische structuren**

Het derde sensitizing concept Hiërarchische structuren bouwt voort op het bestaan van de informele structuren die bij het hierboven genoemde sensitizing concept zijn beschreven. Dit sensitizing concept toont aan dat er sprake is van informele hiërarchie in de verhouding van verantwoording tussen gemeenten en de rijksoverheid. In het eerste subonderwerp *financiële afhankelijkheid* is een duidelijke overlap met de subonderwerpen *afhankelijkheid* en met het sensitizing concept 'Kwaliteit van de verantwoordingsrelatie'. Omdat er in dit onderzoek veel overlap geconstateerd is met betrekking tot dit subonderwerp, is het voor vervolgonderzoek nuttig om het effect dat financiële afhankelijkheid op een verantwoordingsrelatie heeft te onderzoeken. Daarnaast is dit onderzoek voornamelijk ingegaan op financiële verantwoording, maar het is van belang nog wel te benoemen dat verantwoording breder is dan financiële verantwoording.

Het subonderwerp *principaal agent relatie* heeft niet opgeleverd wat van tevoren van dit subonderwerp verwacht werd. De reden hiervoor is dat de uitgangspunten van de verschillende partijen in deze theorie verder uiteen liggen dan die van de rijksoverheid en gemeenten. Hoewel de positivistische principaal agent theorie die in het theoretisch kader besproken is minder van conflict en tegengestelde doelen tussen de principaal en agent uitgaat vormt deze theorie tevens geen volledige uitleg van de verhoudingen tussen de gemeenten en de rijksoverheid. De reden hiervoor is dat deze theorie ervan uitgaat dat de principaal de bevoegdheden van de agent indamppt door de inzet van overheidsmechanismen en daarmee de tegengestelde belangen tussen de partijen verminderd worden. Tussen de rijksoverheid en gemeenten is er geen sprake van het inzetten van mechanismen om tegengestelde belangen te voorkomen en daarom past deze principaal agent theorie tevens niet bij de relatie tussen gemeenten en de rijksoverheid. De verhoudingen tussen de rijksoverheid en gemeenten kunnen in vervolgonderzoek beter worden omschreven vanuit de theorie van stewardship. In de theorie van stewardship, die een variant op de principaal agent relatie is, gaan de verschillende partijen minder uit van eigenbelang maar streven zij gezamenlijke publieke waarden na (Schoorman, et al., 1997, p.346). Deze theorie past beter bij de verhoudingen van de verschillende Nederlandse overheden omdat zij uiteindelijk wel

één overheid vormen en daarbinnen hun eigen taken en bevoegdheden hebben zonder dat er sprake is van een duidelijke principaal of agent.

Hoewel een formele principaal agentrelatie niet aanwezig is, is er wel een informele principaal agent relatie terug te zien tussen de rijksoverheid en gemeenten. De rijksoverheid stelt zich hier in wezen op als principaal, die via Kamervragen informatie en kennis probeert te vergaren van de agent. Departementen doen dit op hun eigen manier ook, door via werken stuurgroepen informatie te verzamelen of door directe of indirect invloed uit te oefenen op de gemeentelijke bestedings- en beleidsvrijheid. De gemeente kan echter niet aangeduid worden als 'agent' in deze relatie. De belangrijkste reden hiervoor is dat de gemeente zichzelf niet als agent beschouwd, en formeel geen uitvoersorgaan van de rijksoverheid is. Daarmee kan de principaal-agent theorie als geheel niet toegepast worden maar blijft het feit dat de rijksoverheid zich informeel opstelt als principaal bestaan.

De resultaten van het subonderwerp *informatieongelijkheid* leveren echter niet enkel een principaal agent relatie met betrekking tot informatieongelijkheid op, maar ook een informatieongelijkheid van gemeenten naar de rijksoverheid. Een mogelijke verklaring voor het feit dat gemeenten deze informatieongelijkheid ervaren is dat zij hierdoor het idee hebben dat de rijksoverheid hen bewust niet op de hoogte stelt waardoor het vertrouwen in de rijksoverheid afneemt. Vanuit deze gedachte kan de agent-principaal relatie gekoppeld worden aan het belang dat gemeenten hechten aan van vertrouwen dat besproken is in hoofdstuk 6.1.

Kortom, de rijksoverheid stelt zich, ondanks dat ze weet dat ze geen toegang heeft tot alle informatie wel als een principaal op. Hierdoor ontstaat een informele principaal agent verhouding met betrekking tot informatieongelijkheid. De rijksoverheid lijkt zich hier echter niet echt van bewust terwijl gemeenten deze houding wel zien. Tegelijkertijd ervaren gemeenten een agent-principaal relatie die niet verklaard kan worden vanuit principaal-agent theorie noch vanuit MLG-theorie of stewardship. Daarom is er meer onderzoek nodig naar deze principaal-agent relatie, mogelijk in verbinding met een informele principaal.

#### **7.3.4 Coördinatie van verantwoording**

Wat betreft het vierde sensitizing concept 'Coördinatie van verantwoording' was het met de kennis van nu een goede beslissing geweest het concept om aan de voorkant anders in te richten. Uit het onderzoek blijkt dat er formeel weinig verantwoording over middelen in het

gemeentefonds wordt afgelegd, waardoor coördinatie tevens niet nodig blijkt. Met andere woorden het is niet echt een nuttig concept gebleken. In tweede instantie is het concept echter nuttig ingericht door in te gaan op de coördinatie van het gemeentefonds als geheel. Hierdoor is dit sensitizing concept een meer toegepaste uitwerking van de visie van gemeenten en de rijksoverheid op de inrichting van het gemeentefonds.

Uit de resultaten van dit sensitizing concept valt op dat verschillende partijen tevreden zijn over systematiek van het gemeentefonds zoals deze nu is. Wel is er ruimte voor verbetering in de uitvoering van bijvoorbeeld de timing en transparantie van systematiek.

Het eerste subonderwerp *Coördinatiedilemma* ontstaat volgens de theorie van Hooge en Marks wanneer functies van overheden overlappen of op elkaar inwerken (Hooge en Marks, 2001, p.11). De aanwezigheid van een coördinatiedilemma is in dit onderzoek niet aangetoond. De verklaring hiervoor is dat er formeel geen overlap in de functies van gemeenten en de rijksoverheid te vinden is. In de praktijk is er echter ook sprake van een informele werkelijkheid waarbij verwarring in de verantwoordingsrelatie wel kan zorgen voor een informele overlap van functies. Zoals bijvoorbeeld gemeenten aangeven dat de Tweede Kamer op de stoel van gemeenten gaat zitten. De gebruikte literatuur van dit onderzoek gaat niet in op een mogelijk informeel coördinatiedilemma. Dit subonderwerp vormt een grote overlap met het subonderwerp *risico op spill-over effecten*. Hier blijkt dat spill-over effecten, net als informele structuren, onder andere ontstaan in nieuwe, ongecoördineerde processen. Hoewel de er in dit onderzoek geen literatuur gevonden is waar spill-over effecten en informele structuren als eenzelfde concept behandeld worden vertonen ze wel gelijkens.

Het subonderwerp *Gelijke uitgangspositie* komt uit MLG-theorie naar voren. Doordat eerder in de resultaten al was vastgesteld dat er sprake is van financiële afhankelijkheid, een ongelijke informatiepositie en hiërarchie in de relatie tussen de gemeenten en de rijksoverheid kan van een gelijke uitgangspositie in dit subonderwerp niet meer worden gesproken. Wat wel opvallend is aan het thema gelijke uitgangspositie is dat door het hele onderzoek weinig grote verschillen tussen de gemeentelijke standpunten zitten. Hoewel de geïnterviewde gemeenten in ligging, grote en problematiek niet op elkaar lijken zijn er veel overeenkomsten in de visie van de gemeenten.

Voor het laatste subonderwerp *Risico op verantwoordingsoverload* geldt tevens dat er geen formele verantwoordingsoverload gevonden is. Mogelijk bestaat er wel een kans dat de optelsom van formele en informele verantwoording uiteindelijk kan leiden tot een

verantwoordingsoverload. Dit is een interessante invalshoek voor dit subonderwerp in vervolgonderzoek.

#### **7.3.4 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek**

Als aanvulling op de reflectie op de literatuur worden hieronder drie verschillende aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan. Deze aanbevelingen zijn afgeleid uit de bevindingen van dit onderzoek en de tekortkomingen die hierboven genoemd zijn. Allereerst is uit dit onderzoek gebleken dat gemeenten en rijkspartijen de neiging hebben om zich voornamelijk uit te laten over recente gebeurtenissen. Zij passen hun standpunten en wensen aan op het politieke seizoen of bijvoorbeeld de jaarlijkse berekeningen in het gemeentefonds. Voor vervolgonderzoek is het interessant om dit gedane onderzoek te herhalen op een moment dat gemeenten meer geld ontvangen uit het gemeentefonds dan in eerste instantie door hen geraamd is. Het doel van dit vervolgonderzoek is onderzoeken of de relatie tussen gemeenten en rijkspartijen dan anders wordt aangeduid. De verwachting die uit dit onderzoek voortkomt is dat gemeenten, omdat ze meer geld ontvangen dan verwacht, zich minder negatief zullen uitlaten over de normeringsystematiek. Mogelijk heeft een meevaller in het gemeentefonds ook andere consequenties voor publieke verantwoording voor de rijksoverheid en gemeenten.

Daarnaast is het interessant om in vervolgonderzoek uitgebreider onderzoek te doen naar de rol van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) in de relatie tussen rijksoverheid en gemeenten. De VNG vertegenwoordigt de gemeenten op rijksniveau. De uitdaging van de VNG is dat de VNG het geluid van 355 verschillende gemeenten in haar onderhandelingen met de rijksoverheid mee moet nemen. Hoewel uit dit onderzoek geen uiteenlopende visie bij gemeenten is gevonden zijn gemeenten wel allemaal verschillende organisatie. De VNG ziet hierdoor in een ingewikkelde positie, omdat ze de gemeenten als geheel representeert maar niet iedere gemeente gelijke wensen heeft. Vervolgonderzoek kan in beeld brengen of de relatie van rijkspartijen en gemeenten met de VNG, tevens informele mechanismen en uitgangspunten met zich meebrengen.

Een laatste aanbeveling voor vervolgonderzoek is de aanbeveling om onderzoek te doen naar de relatie van informele verantwoording met systeemverantwoordelijkheid en ministeriele verantwoordelijkheid. Deze meer politieke insteek van het onderzoeken van informele verantwoording kan het beeld van informele verantwoording en de rol die



stelselverantwoordelijkheid en ministerieel verantwoordelijkheid hierbij hebben verbreden. Een verbreding van het beeld van informele structuren kan bijdragen aan het meer inzicht het geheel aan informele structuren met betrekking tot verantwoording.

In dit onderzoek zijn het ministerie van BZK en het ministerie van Financiën geïnterviewd omdat zij de fondsbeheerders van het gemeentefonds zijn. Zij zijn echter niet de enigen die invloed uitoefenen op de vormgeving en uitvoering van uitkeringen in het gemeentefonds. Om breder inzicht te krijgen in de invloed verschillende departementen op uitkeringen in het gemeentefonds en de uitvoering te krijgen is het daarom bij vervolgonderzoek nuttig om meer verschillende departementen te interviewen. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn hiervoor nuttige voorbeelden.

#### **7.4 Praktische aanbevelingen**

In deze laatste sectie van dit onderzoek worden vier aanbevelingen gepresenteerd die voortgekomen zijn uit de onderzoeksresultaten. Op basis van verantwoordingstheorie en multi-level governance theorie kan worden geconstateerd dat vanuit de gevonden informele structuren en rollen en het bestaan van een informele principaal theorie het goed is om de onderstaande aanbevelingen te doen. Deze aanbevelingen dienen als mogelijkheden voor praktische implementatie, ter bevordering van de instandhouding van een goede relatie tussen de gemeenten en de rijksoverheid.

Uit dit onderzoek blijkt dat alle gemeenten zich negatief uitspreken over de transparantie in de circulaire. Daarom is het ministerie van BZK en het ministerie van FIN aan te bevelen verheldering aan te brengen in de circulaire met betrekking tot de verdelingsystematiek. Door bijvoorbeeld toevoeging van een aantal extra zinnen ter verduidelijking van de verdeling en de berekening van de gemeentelijke uitkeringen. Goed nieuws voor deze aanbeveling is dat er mogelijk reeds werk gemaakt wordt van een verheldering op het ministerie van Financiën. De reden hiervoor is dat deze aanbeveling al intern bij het Ministerie van Financiën is aangekaart en de eerste stappen tot verbetering zijn gezet.

Daarnaast is het van belang dat er actief gewerkt wordt aan de instandhouding en verbetering van de relaties tussen de gemeenten en de rijksoverheid. Hoewel er uit dit onderzoek gekomen is dat een afstand, of verticale verhoudingen tussen de rijksoverheid en

gemeenten onoverkomelijk zijn, is het behoud van een goede relatie, tevens met het oog op het groeiende aantal samenwerkingen, van enorm belang. Om deze reden moet er worden doorgaan met het actief onderhouden en vergroten van de relaties met gemeenten. Dit kan door bijvoorbeeld het blijven organiseren van de jaarlijkse Regiodagen voor Gemeentefinanciën. Daarnaast is het goed om op bijeenkomsten als deze niet enkel rijkspartijen aan het woord te laten, maar gemeenten zelf ook de ruimte te geven inhoud of workshops in te brengen. Op deze manier wordt de link tussen de rijksoverheid en gemeenten, los van de VNG, versterkt.

Aan de derde aanbeveling ligt ten grondslag dat ook het behoud van een gezonde relatie tussen de departementen onderling van groot belang is. Hoewel de departementen niet allemaal vanuit hetzelfde uitgangspunt redeneren is het belangrijk de gezamenlijke doelen voorop te stellen en niet vanuit eigenbelang te handelen. De verschillende departementen kunnen hier werk van maken door frequenter visies en stukken met elkaar te delen en moeite te blijven doen om met een open blik samenwerkingen aan te gaan.

Deze laatste aanbeveling benadrukt het belang van verduidelijking van de verschillende rollen van partijen. Het is de rijksoverheid aan te bevelen om meer te investeren in de verduidelijking van de rollen van de verschillende rijkspartijen. Afbakening kan plaatsvinden door duidelijker voor alle partijen vast te stellen wie wat doet, tot waar en waar niet. Hier ligt een grote uitdaging omdat partijen door toenemende samenwerking steeds meer een beetje van alles zijn. Toch moet er, en mogelijk in de herziening van het gemeentefonds, een mogelijkheid worden gevonden waarop gemeenten hun beleids- en bestedingsvrijheid benutten en de Tweede Kamer en departementen niet het gevoel hebben dat zij een informatieachterstand hebben.

## Verwijzingen

- Algemene Rekenkamer. (2018). *Wegwijzer sociaal domein*. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/05/15/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2018-ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties>
- Algemene Rekenkamer. (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek Gemeentefonds 2018. Rapport bij jaarverslag van het Gemeentefonds*. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/05/15/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2018-ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties>
- Algemene Rekenkamer. (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met addendum*. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/05/15/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2018-ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties>
- Andeweg R.B. & Irwin G.A. (2014). *Governance and Politics of the Netherlands*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4).
- Bache, I. & Flinders, M. (2004). *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Blumer, H. (1954). What is wrong with Social Theory? *American Sociological Review*, 19(1), 3-10.
- Boeije, H. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Amsterdam: Boom.
- Bovens, M. (2010) Two concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics* 33(5), 946-967.
- Bovens, M. (2005). Public Accountability. In Ferlie, E., Lynn, L.E., Pollitt, C. (Eds.) *Oxford Handbook of Public Management*. (pp. 182-202). New York: Oxford University Press.
- Bowen G.A. (2006). Grounded theory and Sensitizing Concepts. *International Journal of Qualitative Methods* 5(3), 12-21.
- Bryman, A. (2012) *Social research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Gradus, R.H.J.M, & Donders, J.H.M. (2012). Toegang tot de collectieve sector. Den Haag: SDU

- Eisenhardt, K.M. (1989). Building theory form case study research. *The Academy of Management Review* 14(4),532-550.
- Gilsdorf, J. W. (1998). Organisational Rules on Communicating: How employees are – and are not – learning the ropes. *The Journal of Business Communication*. Vol 35(2), 173-175.
- Flinders. M. (2011). Daring to be a Daniel: The Pathology of Politicized Accountability in a Monitory Democracy. *Administration & Society* 43(5) 595-619.
- FVW (1996, 21 oktober) Geraadpleegd op 15 september 2019 van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008290/2018-03-22>
- Herold, M. E. J. (2017). *Omgaan met ongeschreven regels; Hoe beleidsambtenaren zélf ruimte kunnen creëren voor openheid in de beleidsontwikkeling*. (Proefschrift Universiteit Rotterdam) Noordwijk: Uitgeverij Management Issues. Pp.
- Hooge, L. & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Hooge, L & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of Multi-level governance. *American Political Science Review* (97)2,233-243.
- Jong, I. de, et al. (2019). *De uitdaging van uitkeren. Verstandig verantwoord in het licht van veranderende financiële verhoudingen*. Den Haag: NSOB
- Kamerstukken II, 2016/17, 34725-XVI, nr. 13. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34725-XVI-13.html>
- Kamerstukken II 2018/19, 35 000 B, nr. 2. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2019/05/31/meicirculaire-gemeentefonds-2019>.
- Keuning D. & Epping D.J. (2004). *Management en Organisatie. Theorie en toepassing*. Groningen: Stenfert Kroese.
- Koppell, J. G.S. (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. *Public Administration Review* 65(1), 94-105.
- Kortmann, C.A.J.M. et al., (2012). *Constitutioneel recht*. Deventer: Wolters Kluwer
- Klijn, E.H. & Koppenjan J.F.M. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy and Politics* 40(4) 187-206.

- Maanen J. van. (1979). The fact of fiction in Organizational Ethnography. *Administrative Science Quarterly*, 24(4)539-550.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Gemeentefonds Meicirculaire 2018*. (2018). Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2018/05/31/meicirculaire-gemeentefonds-2018>
- Peters & Pierre. *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?* In *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press. pp.75-89.
- Pollack, M.A. (1997). Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International organization* 51(1) 99-134.
- Programmastart Interbestuurlijk Programma (IBP). (2018). Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/14/programmastart-interbestuurlijk-programma-ibp>
- Raad voor de Financiële verhoudingen. (2017). *Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstige financiële verhoudingen*. Den Haag: RFV
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2019). *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen*. Den Haag: Xerox OTB
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2019). *Ondertussen in Den Haag. Over de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de rijksoverheid*. Den Haag: ROB
- Rijksoverheid. (2019). *Gemeentefonds*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/gemeentefonds>
- Rijksoverheid. (2019). *Financieel toezicht gemeenten en provincies*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/financieel-toezicht-gemeenten-en-provincies>
- Schoorman, D.F., Mayer, R.C. & Davis, J.H. (1997). An integrative model of organizational trust: Past, Present and future. *The academy of management review*. 32(2). 344-354.
- Schaap, L. (2012). *Decentrale autonomie?* Tilburg: TSPB
- Schaap, L. (2015). *Lokaal Bestuur*. Convoy: Dordrecht
- Steen, M. van der, et al. (2016). *De som en de delen, In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. Den Haag: NSOB

Toonen. A.J. (1987). *Denken over binnenlands bestuur: theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (Proefschrift Erasmus Universiteit) Den Haag: Vuga