

**Tussen schaalvoordeel en controleverlies: de democratische legitimiteit van
gemeenschappelijke regelingen in de praktijk onder de loep**



Aantal woorden: 18413 (totaal) / 11869 (kern)

J.S.W.F. (Jannes) Kusters (669070jk)

Erasmus Universiteit Rotterdam, master Beleid en Politiek

Eerste lezer en begeleider: Dr. J. Grandia

Tweede lezer: Prof. Dr. M.A. van der Steen

Erasmus Universiteit Rotterdam, Juni 2025

Abstract

Deze scriptie onderzoekt de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen (GR'en) binnen het Nederlandse lokaal bestuur, met een specifieke focus op het programma Democratie in Actie (DiA). Decentralisaties van taken naar gemeenten heeft geleid tot een toename van regionale samenwerking in de vorm van GR'en. Hoewel deze samenwerkingsverbanden schaalvoordelen en efficiëntie kunnen opleveren, roepen ze ook vragen op rond democratische legitimiteit, met name bij de volksvertegenwoordiging. De centrale onderzoeksvraag luidt: Hoe dragen de interventies uit Democratie in Actie bij aan de versterking van de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om deze legitimiteit verder te versterken? In een kwalitatieve vergelijkende casestudy die is vormgegeven met een most similar systems design zijn zes Noord-Brabantse gemeenten onderzocht: drie gemeenten waar DiA-activiteiten zijn ontplooid en drie gemeenten waar dit niet het geval is. Door middel van semigestructureerde interviews met raads-, commissie- en collegeleden zijn vier typen democratische legitimiteit (input, throughput, output en feedback) geanalyseerd, mede aan de hand van verklarende mechanismen in de vorm van multi-level governance en principal-agent relaties. De bevindingen tonen aan dat DiA in de praktijk weinig zichtbaar is, maar ook dat DiA-gemeenten hoger scoren op democratische legitimiteit. De aanwezigheid van DiA lijkt geen significante verschillen te verklaren. Mogelijk zegt het deelgenomen hebben aan DiA in positieve zin meer over de wijze waarop gemeenten democratische legitimiteit organiseren (cultuur) dan DiA zelf. Afgesloten wordt met aanbevelingen voor vervolgonderzoek, DiA, gemeenteraden, burgemeesters, griffies, GR'en, colleges en ambtelijke organisaties om de democratische legitimiteit van GR'en te versterken, zoals het organiseren van vroegtijdige betrokkenheid, betere informatievoorziening en het bevorderen van structurele samenwerking tussen raden.

Voorwoord

Gemeenschappelijke regelingen hebben als juridische entiteit in de politiek-bestuurlijke wereld van Nederland altijd mijn bijzondere aandacht gehad. Met name vanaf het moment dat ik in 2022 raadslid werd, viel het mij op dat het best ingewikkeld kan zijn om – zeker in een kleine gemeente – in de context van GR'en invulling te geven aan de rollen die je als raadslid hebt. Het voelt als iets dat ver van je af staat en waar je niet zoveel mee kunt, terwijl al snel de helft van de begroting bij GR'en is belegd. Dat leidt tot de vraag in hoeverre de manier waarop we zaken in ons land bestuurlijk hebben georganiseerd democratisch legitiem is, alsook in hoeverre dat een probleem is of niet en wat je daar dan vervolgens mee kunt.

Over bovenstaand is al veel gezegd en geschreven, zowel in de academische literatuur als daarbuiten. Toch denk ik dat ik er met dit onderzoek op een andere manier naar gekeken heb, door enerzijds een beleidsprogramma dat (mede) gericht was op het versterken van de democratische legitimiteit onder de loep te nemen en anderzijds te focussen op de leefwereld van de volksvertegenwoordiging: de belangrijkste doelgroep voor wie deze scriptie bestemd is. Zij zal vooral zelf aan de slag moeten als de wens bestaat om de democratische legitimiteit te vergroten. Daarnaast is er ook een rol weggelegd voor griffies, colleges en ambtelijke organisaties. Naast de praktische kant biedt deze scriptie ook kansen voor vervolgonderzoek en is deze dus ook gericht op andere onderzoekers die zich verder in de materie willen verdiepen.

Het schrijven van een scriptie is een langdurig proces dat met vallen en opstaan gaat. Gelukkig heb ik gedurende dat proces goede begeleiding mogen genieten. Het maandelijks ontvangen van feedback over gedeelten van je scriptie dwingt je om op koers te blijven, maar helpt ook om het behapbaar te maken en om het overzicht te bewaren. Ik wil iedereen die aan mijn scriptie heeft meegewerkt hartelijk danken voor de medewerking. In het bijzonder dr. J. Grandia, Laura Sonneveld, Renier van Woerden en Joost van Mil voor de nuttige feedback en nodige momenten om te sparren. Ook alle respondenten die de tijd hebben genomen om met mij in gesprek te gaan wil ik vanaf deze plaats bedanken. Het was fijn om te merken dat het onderwerp van deze scriptie voor veel raads-, commissie- en collegeleden als prioriteit wordt gezien.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Jannes Kusters

Inhoudsopgave

Figuren- en tabellenlijst.....	vi
Probleemanalyse en probleemstelling	1
Trend van decentralisaties en aanleiding voor dit onderzoek	1
Over het ontstaan van gemeenschappelijke regelingen.....	1
De voordelen van gemeenschappelijke regelingen	1
De uitdagingen van gemeenschappelijke regelingen	2
Conflicterende literatuur: welke maatstaf is passend?	3
Programma Democratie in Actie (DiA): legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen versterken	3
Onderzoeksvraag.....	4
Doelstelling	4
Onderzoeksopzet	4
Wetenschappelijke en bestuurlijke relevantie	5
Leeswijzer	5
Theoretisch kader	5
Democratische legitimiteit	6
Multi-level governance als verklarend mechanisme voor democratische legitimiteit.....	8
Interventies op vlak van multi-level governance gerelateerd aan Democratie in Actie.....	9
Principal-agent theorie als verklarend mechanisme voor democratische legitimiteit.....	10
Interventies op vlak van de principal-agent theorie gerelateerd aan Democratie in Actie...	12
Tussenconclusie	13
Conceptueel model	14
Methodologie	14
Inleiding	14

Selectie van cases	15
Data-analyse	17
Validiteit, betrouwbaarheid en privacy	18
Operationalisering	21
Resultaten en analyse	25
Democratie in Actie is nauwelijks zichtbaar.....	25
Democratische legitimiteit per rol.....	26
Inputlegitimiteit.....	26
Throughputlegitimiteit	30
Outputlegitimiteit	32
Feedbacklegitimiteit	35
Conclusie, discussie en aanbevelingen.....	38
Beantwoording van de onderzoeksvragen.....	38
Beperkingen van het onderzoek	41
Generaliseerbaarheid van resultaten.....	42
Aanbevelingen.....	43
Literatuurlijst.....	47
Bijlage I: Operationalisatie.....	53
Bijlage II: Interviewhandleiding	61
Bijlage III: Informatie- en toestemmingsformulier	64
Bijlage IV: Codeboek.....	66
Bijlage V: Co-occurrence analyse	72

Figuren- en tabellenlijst

Figuur 1: conceptueel model	14
Figuur 2: analyse inputlegitimiteit	29
Figuur 3: analyse throughputlegitimiteit	31
Figuur 4: analyse outputlegitimiteit	35
Figuur 5: analyse feedbacklegitimiteit	38
Figuur 6: aanbevelingen inputlegitimiteit	45
Figuur 7: aanbevelingen throughputlegitimiteit	46
Figuur 8: aanbevelingen outputlegitimiteit	46
Figuur 9: aanbevelingen feedbacklegitimiteit	46
Tabel 1: selectie van gemeenten.....	17
Tabel 2: overzicht van respondenten per gemeente	18
Tabel 3: operationalisatie van de kernbegrippen.....	21
Tabel 4: samenvatting legitimiteit per type en per rol	26
Tabel 5: samenvatting resultaten inputlegitimiteit per gemeente.....	26
Tabel 6: samenvatting resultaten throughputlegitimiteit per gemeente	30
Tabel 7: samenvatting resultaten outputlegitimiteit per gemeente.....	32
Tabel 8: samenvatting resultaten feedbacklegitimiteit per gemeente	35
Tabel 9: operationalisatie inclusief items	53
Tabel 10: codeboek	66
Tabel 11: co-occurrence analyse	72

Probleemanalyse en probleemstelling

Trend van decentralisaties en aanleiding voor dit onderzoek

De Rijksoverheid heeft sinds de jaren '80 van de vorige eeuw verschillende taken overgedragen aan lokale overheden. Het doel was om beleid en uitvoering dichterbij de burger te brengen, ter bevordering van maatwerk en efficiëntie (van Nijendaal, 2014). Deze trend heeft ook uitdagingen met zich meegebracht, zoals extra financiële druk voor gemeenten, alsook de noodzaak tot nauwere samenwerking tussen verschillende bestuurslagen (Polman, 2021: p. 10).

Over het ontstaan van gemeenschappelijke regelingen

In 2007 werd de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ingevoerd. Hiermee werden gemeenten verantwoordelijk voor ondersteuning van inwoners met bijvoorbeeld huishoudelijke hulp. In 2015 werd deze verantwoordelijkheid uitgebreid met taken op het gebied van begeleiding en dagbesteding. Tevens werden gemeenten in 2015 verantwoordelijk voor jeugdhulp. Ook is in 2015 met de Participatiewet geregeld dat gemeenten verantwoordelijk werden voor alle mensen die kunnen werken, maar daarbij ondersteuning nodig hebben (CBS, 2020). Veel (kleinere) gemeenten hadden niet de juiste schaalgrootte of middelen om alle overgedragen taken zelfstandig uit te voeren. Taken zoals jeugdzorg vereisen bovendien specialistische kennis en expertise die niet in alle gemeenten aanwezig is. (Besseling, Hers, Hoekstra, Lamers, Mosca & Okker, 2013: p. 3). Door de krachten te bundelen in samenwerkingsverbanden, konden gemeenten schaalvoordeel behalen op zowel financieel als capaciteitsvlak. (Besseling et al., 2013: pp. 4-5) Het Rijk heeft in specifieke gevallen ook bewust aangestuurd op het opzetten van samenwerkingsverbanden, zoals de jeugdregio's en de veiligheidsregio's (Van den Dikkenberg, 2018). Samenwerkingsverbanden komen in verschillende vormen voor, waaronder gemeenschappelijke regelingen.

De voordelen van gemeenschappelijke regelingen

De kansen die decentralisaties en daarmee gemeenschappelijke regelingen met zich meebrengen zijn volgens Pollitt en Bouckaert (2016) voornamelijk dat ze publieke dienstverlening meer responsief en sneller maken en deze bovendien beter toespitst op lokale behoeften (Pollitt & Bouckaert, 2016; p. 101).

Faguet (2014) voegt hieraan toe dat het een overheid ook meer toerekenbaar kan maken doordat burgers en verantwoordelijk bestuurders dichter bij elkaar staan en machtsmisbruik kan tegengaan door functies en middelen over te dragen aan lagere overheden. Wel wordt de kanttekening geplaatst dat het democratische element belangrijk is, willen er voordelen uit decentralisaties voortvloeien (Faguet, 2014). Ook Kuhlmann & Wayenberg (2016) beargumenteren dat decentralisatie en daarmee gemeenschappelijke regelingen in de basis kan bijdragen aan het verkleinen van afstand tussen overheid en burger, het vergroten en efficiëntie en effectiviteit in het verlenen van publieke diensten en aan het bevorderen van toerekenbaarheid van de overheid (Kuhlmann & Wayenberg, 2016).

De uitdagingen van gemeenschappelijke regelingen

Gemeenteraden hebben vaak moeite om grip te krijgen op de besluitvorming binnen gemeenschappelijke regelingen, doordat de inhoud te complex is, de kwaliteit van de informatievoorziening ondermaats is en door overbelasting en werkdruk, maar ook omdat zij onvoldoende gebruik maken van de instrumenten die zij tot hun beschikking hebben om de democratische legitimiteit te vergroten (Peters, de Greef, Boogers & Boogaard, 2022: p. 21-25). Ook lijkt er een bepaalde afstand tussen de gemeenteraad en de gemeenschappelijke regeling te bestaan (Peters et al., 2022: p. 21). Een zekere mate van afstand kan het democratische gehalte in gevaar brengen (Wallage, 2015). Hoewel niet geïnstitutionaliseerd als eigenstandige bestuurslaag, brengen gemeenschappelijke regelingen ook extra bestuurlijke druk en complexiteit met zich mee, wat besluitvorming trager en complexer kan maken. Van Genugten, de Kruijf, Zwaan & van Thiel (2017) vonden bijvoorbeeld dat er binnen verschillende gemeenschappelijke regelingen sprake is van langdurige en stroperige besluitvormingsprocessen (Van Genugten et al., 2017). Een andere uitdaging die deze bestuurlijke complexiteit met zich meebrengt is dat burgers vaak moeite hebben om te begrijpen welke instantie verantwoordelijk is voor welke beslissing (Boonstra, 2023). Dit betekent dat het voor burgers ingewikkeld kan zijn om hun eigen gemeenteraad ter verantwoording te roepen.

Conflicterende literatuur: welke maatstaf is passend?

Opgemerkt dient te worden dat zowel Faguet (2014) en Kuhlmann & Wayenberg (2016) melding maken van conflicterende conclusies in de literatuur over de vraag of decentralisaties en gemeenschappelijke regelingen die daaruit voortkomen doorgaans positieve of negatieve effecten hebben. Volgens Kuhlmann & Wayenberg (2016) wordt dit voornamelijk veroorzaakt door de maatstaf die gehanteerd wordt om de effecten te meten. Decentralisaties hebben over het algemeen een positief effect hebben op de efficiëntie van taakuitvoering, maar kunnen tegelijkertijd een negatief effect hebben op de democratische legitimiteit (Kuhlmann & Wayenberg, 2016). Dit betekent dat er een spanningsveld tussen efficiëntie en democratische legitimiteit bestaat, dat ook door andere auteurs wordt onderschreven (Van Genugten et al., 2017; Wallage et al., 2015). Het gaat dus niet zozeer om een kwantitatieve afweging, maar veel meer om een afweging van waarden.

Programma Democratie in Actie (DiA): legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen versterken

In 2018 werd het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie (DiA) in het leven geroepen door toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Kajsa Ollongren. Het was tot 2022 een gezamenlijke inspanning van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de beroeps- en belangenverenigingen van raadsleden, griffiers, wethouders, gemeentesecretarissen en burgemeesters (Lokale Democratie, z.d.) om de lokale democratie te versterken, vernieuwen en verbinden. Volgens de minister was dit “noodzakelijk in het licht van onder andere de decentralisaties in het sociaal domein, de invoering van de Omgevingswet, de energietransitie en de overgang naar aardgasvrije wijken.” (Kamerstuk 34 775-VII-69, 2018). DiA bestond uit een zestal actielijnen, waarvan de eerste zorgen voor ondersteuning en toerusting van politieke ambtsdragers was. Onder andere wordt hier aandacht besteed aan het versterken van de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen (GR'en) binnen de kaders van het verlengd lokaal bestuur¹. In het kader van de focus van DiA richt dit onderzoek zich enkel op samenwerkingsverbanden in de vorm van gemeenschappelijke regelingen.

¹ Als gevolg van deze decentralisatieslagen zijn verschillende samenwerkingsverbanden tussen gemeenten ontstaan, zoals Hart van Brabant (2015). Dit wordt ook wel verlengd lokaal bestuur genoemd (De Greef & Koning, 2022).

Onderzoeksvraag

Bovenstaande probleemstelling leidt tot de onderzoeksvraag van deze scriptie: *Hoe dragen de interventies uit Democratie in Actie bij aan de versterking van de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de democratische legitimiteit verder te versterken?*

Deze onderzoeksvraag is gesplitst in de volgende deelvragen:

1. Welke mechanismen beïnvloeden democratische legitimiteit?
2. Welke interventies zijn onder Democratie in Actie uitgevoerd met als doel de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen te versterken?
3. In hoeverre genieten deze interventies en de effecten ervan nog bekendheid bij de huidige gemeentebestuurders?
4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen verder te versterken?

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om bij te dragen aan de versterking van de democratische legitimiteit van GR'en. Om dat te bereiken wordt bekeken wat de impact van DiA hierop is geweest en wordt de huidige ervaren democratische legitimiteit gemeten, zodat duidelijk wordt welke aanbevelingen er te doen zijn om de democratische legitimiteit te versterken. Het onderzoek dient nadrukkelijk niet als beleidsevaluatie van DiA. DiA dient beschouwd te worden als onderdeel van de probleemstelling en als kapstok, daar er onvoldoende empirische data over verzameld kon worden om te spreken van een evaluatie.

Onderzoeksopzet

Om de doelstelling van dit onderzoek te bereiken, is gekozen voor het uitvoeren van kwalitatief onderzoek onder raads-, commissie- en collegeleden in een zestal geselecteerde gemeenten. Er is onderzocht hoe vier vormen van democratische legitimiteit van GR'en zich uiten in de praktijk en in hoeverre de interventies van Democratie in Actie invloed hebben gehad op deze vormen van legitimiteit. De verkregen inzichten zijn gebruikt om aanbevelingen te formuleren voor het versterken van de democratische legitimiteit.

Wetenschappelijke en bestuurlijke relevantie

In de literatuur wordt veel aandacht besteed aan de spanning tussen efficiëntie en democratische legitimiteit in GR'en (Van Genugten et al., 2017; Wallage, 2015). Er is echter weinig empirisch onderzoek gedaan naar de effectiviteit van beleidsmaatregelen die erop gericht zijn om de democratische legitimiteit te vergroten. Volgens Peters et al. (2022) zijn weinig objectieve onderzoeksgegevens beschikbaar over het feitelijke functioneren van de regionale democratie. Een belangrijk gegeven hierbij is het ontbreken van een eenduidig en objectief onderbouwd beeld van de democratische legitimiteit van regionale samenwerking. De empirische kant van vragen die relateren aan democratische legitimiteit en regionale samenwerking is daardoor onderontwikkeld (Peters et al., 2022). Dit onderzoek wordt vooral empirisch ingestoken. Hiermee wordt niet alleen een praktijkgericht inzicht geboden in de effectiviteit van Democratie in Actie, maar wordt ook een bijdrage geleverd aan het debat over de rol van democratische legitimiteit in GR'en.

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk is een analyse van de problematiek rond GR'en en democratische legitimiteit geschetst. Het hoofdstuk wat volgt zal de theoretische basis leggen voor het verdere onderzoek, concluderend met een conceptueel model. In hoofdstuk drie zal worden stilgestaan bij de onderzoeksmethoden. Hoofdstuk vier presenteert de resultaten van het empirische onderzoek, en hoofdstuk vijf zal besluiten met conclusies en aanbevelingen.

Theoretisch kader

Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe de ervaren democratische legitimiteit van GR'en in de praktijk is, wat DiA hieraan heeft bijgedragen en wat er nodig is om de democratische legitimiteit verder te versterken. Democratische legitimiteit is daartoe het centrale concept dat allereerst wordt uitgewerkt. Het wordt opgeknipt in vier verschillende vormen, om te voorkomen dat democratische legitimiteit als containerbegrip onderzocht wordt en om het onderzoek meer diepgang en een helder kader te geven. Vervolgens wordt stilgestaan bij de invloed van multi-level governance en de principal-agent theorie als mechanismen die democratische legitimiteit kunnen verklaren. DiA heeft een aantal activiteiten ontplooid die een positieve bijdrage zouden kunnen leveren aan de werking van mechanismen op democratische legitimiteit.

Tot slot zullen daarom een aantal interventies van DiA die hieraan te relateren zijn benoemd worden en in het licht van bovengenoemde theorieën van enige toelichting worden voorzien. Een aanname die met DiA werd gedaan was dat het vergroten van de democratische legitimiteit zou leiden tot een sterker lokaal bestuur. De Graaf, Huberts & Smulders (2013) omschrijven ‘goed bestuur’ op basis van drie clusters, waarmee kan worden aangetoond dat er inderdaad een relatie bestaat tussen meer democratische legitimiteit en een sterker lokaal bestuur (De Graaf et al., 2013). Hoewel deze relatie geen onderdeel uitmaakt van dit onderzoek, is het wel van belang om te weten dat deze bestaat.

Democratische legitimiteit

Volgens Bovens & Scheltema (1999) bestaat democratische legitimiteit uit drie onderdelen. Allereerst de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht, wat inhoudt dat burgers invloed moeten kunnen uitoefenen op de samenstelling van hun (politieke) vertegenwoordiging. Het tweede onderdeel heeft betrekking op democratische sturing, ofwel vertegenwoordigende lichamen die sturing moeten kunnen geven aan overheidsoptreden. Tot slot moeten vertegenwoordigende lichamen overheidsoptreden kunnen controleren en betrokkenen ter verantwoording kunnen roepen (Bovens & Scheltema, 1999). Verschillende auteurs (Scharpf, 1999; Bekkers & Edwards, 2013; Stolk, Vellekoop, Dreef, de Greef, van den Berg en van der Beek, 2018; Peters et al., 2022) beschrijven verschillende soorten democratische legitimiteit: input-, throughput-, output- en feedbacklegitimiteit.

Inputlegitimiteit

Scharpf (1999) beschrijft inputlegitimiteit als legitimiteit die voortkomt uit participatie van burgers in het politieke besluitvormingsproces, ofwel “government by the people”. Deze vorm van legitimiteit benadrukt representatie, inspraak en de mogelijkheid voor burgers om via volksvertegenwoordiging invloed uit te oefenen op beleid (Scharpf, 1999). Peters et al. (2022) beschrijven inputlegitimiteit als de mate waarin het politieke proces invloed heeft op de besluitvorming. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de mate waarin burgers participeren en invloed hebben op het besluitvormingsproces, de openheid van de politieke agenda voor de belangen en voorkeuren van burgers, of de kwaliteit van de vertegenwoordiging van de belangen en voorkeuren van burgers door de volksvertegenwoordiging (Peters et al., 2022). Bekkers & Edwards (2013) omschrijven inputlegitimiteit als meer dan de mogelijkheid voor burgers om in het politieke besluitvormingsproces te participeren.

Het gaat volgens hen ook over democratische normen als politieke gelijkheid, actief burgerschap en volkssoevereiniteit. Belangrijke criteria zijn onder meer de mogelijkheden voor burgerparticipatie buiten verkiezingen om, zoals inspraak in beleid en toegang tot publieke debatten. Wanneer directe betrokkenheid ontbreekt, verschuift de aandacht naar de kwaliteit van representatie door gekozen vertegenwoordigers of belangenorganisaties. De vraag is of in deze situatie alle relevante belangen adequaat worden behartigd (Bekkers & Edwards, 2013).

Throughputlegitimiteit

Volgens Bekkers & Edwards (2013) heeft throughputlegitimiteit betrekking op de kwaliteit van het besluitvormingsproces zelf. Normen die hierbij een rol spelen zijn onder andere transparantie, deliberatie, checks and balances, en het vermogen om uiteenlopende belangen eerlijk af te wegen. Zowel aggregatieve besluitvorming (via stemming) als integratieve processen (zoals overleg en onderhandelingen) dienen op evenwichtige wijze een plek te krijgen. Deze vorm van legitimiteit wordt bovendien beïnvloed door de kwaliteit van participatie: wie krijgt toegang tot het besluitvormingsproces en op welke wijze? Hierbij is het ook van belang dat zwakke belangen niet structureel worden uitgesloten. Tot slot is een belangrijk aspect van throughputlegitimiteit het voorkomen van machtsconcentratie (Bekkers & Edwards, 2013). Peters et al. (2022) voegen hieraan toe dat throughputlegitimiteit ook kan gaan over de voorspelbaarheid van het besluitvormingsproces (Peters et al., 2022).

Outputlegitimiteit

Over outputlegitimiteit schrijft Scharpf (1999) dat dit betrekking heeft op de prestaties en effectiviteit van het bestuur: “government for the people”. Het gaat erover in hoeverre het beleid bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en brede publieke steun genereert (Scharpf, 1999). Politieke keuzes zijn dus legitiem wanneer deze effectief het algemeen belang bevorderen. Volgens Bekkers & Edwards (2013) wordt outputlegitimiteit niet afgeleid uit intenties of formele bevoegdheden, maar uit de gerealiseerde effecten van beleid. Centraal staan de effectiviteit en efficiëntie van maatregelen en de mate waarin ze aansluiten bij de behoeften van burgers. Ook verantwoording speelt een belangrijke rol: besluitvormers moeten transparant zijn over hun keuzes en bereid zijn rekenschap af te leggen. Dit vereist institutionele constructies voor politieke en publieke verantwoording, evenals mechanismen die feedback vanuit de samenleving mogelijk maken (Bekkers & Edwards, 2013).

Peters et al. (2022) voegen hieraan toe dat het met name gaat over de effectiviteit en efficiëntie waarmee doelstellingen worden bereikt die door het politiek-bestuur zelf zijn geformuleerd (Peters et al., 2022).

Feedbacklegitimiteit

Volgens Peters et al. (2022) en Stolk et al. (2018) heeft feedbacklegitimiteit betrekking op de mate waarin verantwoording en terugkoppeling door de overheid op een goede manier plaatsvinden. Dit kan gaan over de mate waarin en de wijze waarop de gemeenschappelijke regeling rekenschap aflegt aan gemeenteraad en samenleving, de wijze waarop informatie wordt gepresenteerd, de kwaliteit van het debat binnen de gemeenteraden, of de responsiviteit van de gemeenschappelijke regeling voor wensen, bedenkingen en andere reacties vanuit (lokale) politiek en samenleving (Peters et al., 2022; Stolk et al., 2018).

Multi-level governance als verklarend mechanisme voor democratische legitimiteit

Gemeenschappelijke regelingen hebben samenwerking tussen meerdere overheden en/of bestuurslagen gemeen. Multi-level governance theorie helpt te begrijpen hoe bevoegdheden, middelen en verantwoordelijkheden verdeeld worden en welke uitdagingen dat met zich meebrengt. Een belangrijk argument vóór multi-level governance is dat overheden op verschillende schaalniveaus moeten werken om verschillende maatschappelijke opgaven in te kunnen vullen (Hooghe & Marks, 2001a). Voor lokale overheden zijn bepaalde maatschappelijke opgaven te groot om op de schaal van de lokale overheid in te vullen. Hooghe & Marks (2001a) schrijven dat een karakteristiek van multi-level governance is dat besluitvorming wordt gedeeld tussen actoren op verschillende (bestuurlijke) niveaus en dat besluitvorming niet is gemonopoliseerd door een centrale overheid. Ondanks dat centrale overheden enige controle over het besluitvormingsproces opofferen door collectieve besluitvorming in multi-level governance contexten mogelijk te maken, zijn zij hierdoor beter in staat om de beleidsdoelen die zij nastreven te behalen. Dit sluit aan bij de reden voor decentralisatieslagen zoals beschreven door Nijendaal (2014), namelijk met als doel beleid en uitvoering dicht bij de burger te brengen, zodat maatwerk mogelijk is en de efficiëntie wordt verhoogd (van Nijendaal, 2014).

Hooghe & Marks (2001b) onderscheiden twee visies op multi-level governance. De eerste (Type I) heeft als basis federalisme, waarbij overheden op verschillende niveaus stabiele en goed gedefinieerde bevoegdheden hebben. Er bestaat weinig overlap tussen bevoegdheden: elk niveau heeft specifieke taken en verantwoordelijkheden. Type I multi-level governance is tevens territoriaal gebonden, zoals duidelijk het geval is bij gemeenten en provincies.

De tweede visie op multi-level governance (Type II) kent flexibele, overlappende bestuursstructuren. In dit model zijn governance-netwerken fluïde en ontstaan er ad-hoc samenwerkingen tussen verschillende bestuurslagen en actoren. Ze zijn functioneel, wat wil zeggen dat bevoegdheden niet per definitie gekoppeld worden aan één bestuursniveau, maar verdeeld zijn op basis van beleidsopgaven. Overheden en andere actoren kunnen tegelijkertijd deelnemen aan meerdere samenwerkingsverbanden die verschillende beleidsdomeinen beslaan.

Gemeenschappelijke regelingen doen voornamelijk denken aan een vorm van type II multi-level governance, daar gemeenten flexibel samenwerken op verschillende thema's, zonder dat er een vaste bestuurlijke laag ontstaat. Immers kunnen gemeenten vaak relatief vrij kiezen om en voor hoe lang te participeren in verschillende samenwerkingsverbanden. Tegelijkertijd leidt dit tot uitdagingen op gebied van democratische legitimiteit, daar er niet altijd sprake is van een duidelijke afbakening van taken en verantwoordingsstructuur, zoals bij een type I multi-level governance systeem wel het geval is (Hooghe & Marks, 2001b).

Interventies op vlak van multi-level governance gerelateerd aan Democratie in Actie

In het kader van Democratie in Actie zijn een aantal concrete interventies te benoemen die inspelen op de afbakening van taken en verantwoordingsstructuur. Zo is per 1 juli 2022 een wetswijziging op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) van kracht geworden, welke beoogde de kaderstellende en controlerende rollen van gemeenteraden binnen gemeenschappelijke regelingen te versterken. Hoewel de wijziging van de Wgr geen direct gevolg of doel van Democratie in Actie was, wordt het programma door de minister wel benoemd in de beraadslaging erover (Kamerstukken I 35513, C, 2021). Waar een type II multi-governance constructie te kampen kan krijgen met onduidelijke afbakening van taken en verantwoordingsstructuur, was de wijziging van de Wgr een voorbeeld om hier aan tegemoet te komen.

Gemeenteraden kunnen sinds 2022 een zienswijze geven op het ontwerp van de (gemeenschappelijke) regeling, conceptvoorstellen voor bijvoorbeeld nieuwe verordeningen of andere kaderstellende plannen. Het dagelijkse bestuur van de GR moet hierop schriftelijk en gemotiveerd reageren. Ook zijn de termijnen waarbinnen raden kunnen reageren op de ontwerpbegroting opgerekt van acht naar twaalf weken. Tevens is een mogelijkheid gecreëerd om een regionale onderzoekscommissie en een regionale adviescommissie in te stellen. Ook moeten er afspraken gemaakt worden omtrent de evaluatie van de gemeenschappelijke regeling, zodat de raden haar controlerende rol beter kunnen uitoefenen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan over de vraag of doelstellingen bereikt zijn, of waar de verbeterpunten in het functioneren van de regeling te vinden zijn. Tot slot is, om de uitoefening van alle taken van de gemeenteraden te bevorderen, een actieve informatieplicht voor het bestuur van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijke orgaan jegens de gemeenteraden geïntroduceerd (De Greef, 2022).

Eén van de centrale interventies onder Democratie in Actie is de QuickScan Lokale Democratie. Deze scan helpt gemeenten bij het analyseren van het functioneren van hun lokale democratie. De scan kan onder andere bijdragen aan het positioneren van de gemeenteraad binnen gemeenschappelijke regelingen, doordat het bewustzijn over rollen, taakverdeling en verantwoordingsprocessen wordt vergroot. Ook de leerkring rond raadsakkoorden sluit aan bij de noodzaak om in een gefragmenteerd beleidslandschap betere sturing te komen (Boogers et al., 2020).

Deze interventies maken duidelijk dat Democratie in Actie niet alleen beoogde om de positie van de gemeenteraad als instituut te versterken, maar ook het vermogen van raden om te opereren binnen bestuurlijke contexten waarin bevoegdheden en verantwoordelijkheden gedeeld zijn tussen actoren op verschillende niveaus. Daarmee dragen deze acties bij aan het verbeteren van democratische legitimiteit in een multi-level governance-context.

Principal-agent theorie als verklarend mechanisme voor democratische legitimiteit

Ook wordt door Hooghe & Marks (2001a) *principal agent* theorie beschreven. Gesteld wordt, dat een principal invloed uitoefent op een agent, door de nodige incentives te creëren. Als een principal de indruk krijgt dat een agent niet op de gewenste manier acteert, kan de principal de agent vervangen, of de incentives veranderen.

Deze theorie beschrijft de controle die gemeenteraden kunnen uitoefenen op gemeenschappelijke regelingen en is daarmee verklarend voor de mate waarin een gemeenschappelijke regeling als democratisch legitiem wordt beschouwd. In gemeenschappelijke regelingen participeren doorgaans meerdere gemeenten, en zijn dus meerdere gemeenteraden verantwoordelijk voor de democratische controle op de gemeenschappelijke regeling. Men spreekt in dit geval over *multiple principals*, wat volgens Hooghe en Marks (2001a) enorm complicerend werkt: “hoe meer handen aan het stuur, hoe kleiner de controle is die elke bestuurder heeft” (Hooghe & Marks, 2001a).

Gemeenteraden proberen controle te houden op gemeenschappelijke regelingen, bijvoorbeeld met instrumenten volgend uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Er kan echter *agency loss* op te treden. Het beschrijft het verlies aan controle dat de principal heeft over de uitvoerende agent. Agency loss ontstaat wanneer de agent belangen nastreeft die niet volledig overeenkomen met de belangen van de principal, als de principal onvoldoende controle of informatie heeft om de agent effectief te sturen, of als monitoring en handhaving van de agent kostbaar en inefficiënt zijn. Een oorzaak van agency loss kan informatie-asymmetrie zijn, waar de agent meer kennis en expertise over de uitvoering van het beleid heeft dan de principal (Bovens, de Boer, Plat & Rompa, 2014).

Gemeenteraden (principals) moeten controle uitoefenen op een gemeenschappelijke regeling (agent), maar ambtenaren en bestuurders binnen de gemeenschappelijke regeling hebben gespecialiseerde kennis die raadsleden vaak niet hebben, waardoor monitoring moeilijk wordt. Bovendien kan een verschil in belangen voorkomen, waarbij de agent besluiten neemt die niet in lijn zijn met de wensen van de principal (Bovens et al., 2014). De bestuurders van een gemeenschappelijke regeling kunnen bijvoorbeeld besluiten nemen die efficiënter zijn voor de gemeenschappelijke regeling zelf, maar die niet aansluiten bij de lokale voorkeuren van individuele gemeenteraden. De betrokken gemeenteraden hebben vervolgens weinig invloed om deze beslissingen terug te draaien (Bovens et al., 2014).

Concluderend kan gesteld worden dat de principal-agent theorie, met name de aspecten multiple-principals en agency loss, mede verklaren waarom democratische legitimiteit in gemeenschappelijke regelingen wordt ondermijnt.

Interventies op vlak van de principal-agent theorie gerelateerd aan Democratie in Actie

In het kader van Democratie in Actie zijn een aantal activiteiten ontplooid om de monitoringscapaciteit van principals te vergroten, informatie-asymmetrie te verminderen en agency loss te beperken. In het kader van de wetwijziging Wgr (2022) wordt dit voornamelijk aangepakt door de samenwerking tussen raden via adviescommissies te versterken en door een actieve informatieplicht in te stellen voor de regelingen.

Verder heeft Democratie in Actie hierop geanticipeerd door een aantal interventies te ontwikkelen die de informatiepositie, deskundigheid en handelingsbekwaamheid van raadsleden moeten versterken. Bijvoorbeeld een persoonlijk opleidings- en ondersteuningsbudget voor raadsleden, dat raadsleden voorziet van middelen om hun kennis en vaardigheden te ontwikkelen, specifiek gericht op hun kaderstellende en controlerende rollen. Door het beter benutten van raadsinstrumenten kunnen zij effectiever opereren als toezichthouders binnen het netwerk van gemeenschappelijke regelingen. Deze doelstelling wordt tevens ondersteund door de activiteit ‘Aan de slag met raadsinstrumentarium’, waarbij onder andere een trainingsmodule en infographic zijn ontwikkeld die inzicht geven in de formele bevoegdheden van raadsleden en hoe deze strategisch kunnen worden ingezet.

Ook informeel leren wordt gestimuleerd, bijvoorbeeld via leerkringen, intervisietrajecten en digitale initiatieven zoals het experiment ‘Raad in Beweging’, waarin raadsleden kennis en ervaringen rondom sturing, toezicht en samenwerking konden uitwisselen. Door op deze wijze te investeren in peer learning, wordt niet alleen kennis versterkt, maar ook het collectieve bewustzijn over de eigen rol als principal in gemeenschappelijke regelingen. Een bijzondere interventie binnen dit verband is de activiteit ‘Gezag van de raad in de gemeenschap’, die zich richt op de perceptie van het politieke gezag van raadsleden. Vanuit de principal-agent theorie kan dit gezag worden opgevat als een randvoorwaarde voor effectieve controle: een principal die niet als legitiem of gezaghebbend wordt gezien, beschikt over minder invloed en sturingscapaciteit.

Door te investeren in dit gezag, onder andere via dialoogbijeenkomsten en een afsluitende handreiking, probeert Democratie in Actie deze voorwaarde voor effectieve principal-agent relaties te versterken.

Er is ook gewerkt aan kennisdeling over gemeenschappelijke regelingen, bijvoorbeeld door de organisatie van leerkringen en regiobijeenkomsten over democratische controle in gemeenschappelijke regelingen en het delen van ‘good practices’ van effectieve sturing en controle door gemeenteraden (Boogers et al., 2020). Deze interventies tonen aan dat het programma Democratie in Actie zowel inzet op de ‘harde’ kant van toezicht en controle (kennis, instrumenten, bevoegdheden) als op de ‘zachte’ kant (gezag, rolopvatting, samenwerking). In termen van principal-agent theorie beogen deze maatregelen het verminderen van agency loss en multiple-principal problematiek en dragen zij zo bij aan het vergroten van de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen.

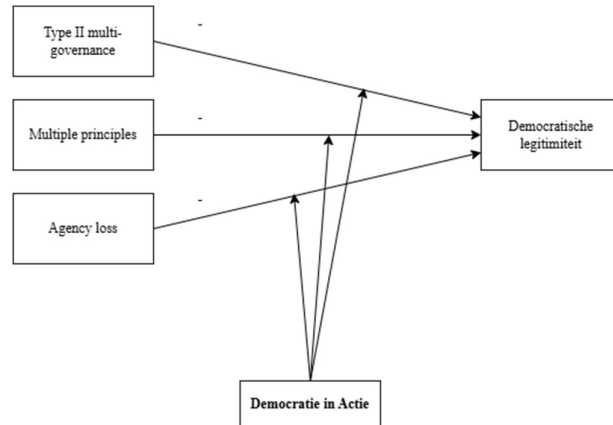
Tussenconclusie

Democratische legitimiteit kan onder druk komen te staan door complexiteit en gelaagdheid van samenwerking tussen gemeenten, zoals beargumenteerd met de multi-level governance theorie (Hooghe & Marks, 2001a, 2001b) en de principal-agent theorie (Hooghe & Marks, 2001a; Bovens et al., 2014). Beide theorieën verklaren waarom en hoe democratische legitimiteit binnen gemeenschappelijke regelingen problematisch kan zijn. Enerzijds vanwege soms diffuse, overlappende taken en verantwoordelijkheden in netwerken (type II multi-governance).

Anderzijds vanwege controleproblemen door multiple-principal sturing en agency loss als gevolg van informatie-asymmetrie en relaties tussen principals (gemeenteraden) en agents (gemeenschappelijke regelingen). Democratie in Actie heeft een aantal activiteiten ontplooid die een positieve bijdrage zouden kunnen leveren aan bovenstaand.

Telkens met als doel om de positie van gemeenteraden te versterken. Sommige interventies richtten zich specifiek op het vergroten van handelingsperspectief voor raadsleden, anderen trachtten tegemoet te komen aan het risico van agency loss en de complicaties van multiple principal sturing. Zo werd eerder al de Wgr gewijzigd, en werden activiteiten ondernomen als de QuickScan Lokale Democratie, Raad in Beraad, het verbeteren van kennis over het raadsinstrumentarium, Raad in Beweging en investeringen in opleidingsbudget en betere onderlinge samenwerking. Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat de interventies van Democratie in Actie inderdaad gericht zijn geweest op het vergroten van de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen.

Conceptueel model



Figuur 1: conceptueel model

Democratische legitimiteit zelf is de afhankelijke variabele. DiA-interventies beïnvloeden de sterkte waarmee de mechanismen van invloed zijn op democratische legitimiteit. DiA wordt dus als modererende variabele gezien. Er dient onderzocht te worden hoe verklarende mechanismen invloed hebben op democratische legitimiteit, en in hoeverre DiA-interventies daarin een schakel vormen.

Met dit theoretisch kader zijn de belangrijkste concepten en de relaties daartussen uitgewerkt. In figuur 1 wordt op basis hiervan een conceptueel model geschetst. De onafhankelijke variabelen in dit onderzoek zijn de verklarende mechanismen (type II multi-governance, multiple principals en agency loss) voor democratische legitimiteit die eerder in dit hoofdstuk de revue zijn gepasseerd.

Methodologie

Inleiding

Dit deductieve onderzoek richt zich op de vraag hoe de ervaren democratische legitimiteit van GR'en in de praktijk is, wat DiA hieraan heeft bijgedragen en wat er nodig is om de democratische legitimiteit verder te versterken. Er is gekozen voor een kwalitatieve benadering, waarbij democratische legitimiteit is gemeten door semigestructureerde interviews onder raads-, commissie- en collegeleden in een selectie van gemeenten waarin meerdere DiA-activiteiten zijn ontplooid en een selectie waar geen DiA-activiteiten hebben plaatsgevonden. Door te kiezen voor een kwalitatieve vorm van onderzoek is geprobeerd te focussen op de beleavingswereld van respondenten (Creswell & Poth, 2018). Het kiezen voor casestudies betekent dat een rijk en diepgaand beeld kan worden opgehaald over de specifieke cases door fenomenen in de specifieke context van de case te onderzoeken (Yin, 2014).

In de volgende paragrafen wordt toegelicht hoe gemeenten zijn geselecteerd, hoe de data is verzameld en geanalyseerd, en welke maatregelen zijn genomen om de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek en de privacy van deelnemers te waarborgen.

Selectie van cases

De selectie van gemeenten waar activiteiten onder de vlag van DiA zijn uitgevoerd werd gemaakt door het raadplegen van de monitor van BMC (BMC, z.d.), in combinatie met vijf controlevariabelen. Het doel was om tot een selectie van gemeenten te komen welke aan de hand van de controlevariabelen sterke overeenkomst vertonen, en waarbij enkel gedifferentieerd werd op het al dan niet hebben meegedaan aan DiA. Er is dus gekozen voor een kwalitatieve, vergelijkende casestudy die is uitgevoerd middels een most similar systems design. Hiermee is voorkomen dat verschillen in de uitkomsten van het onderzoek worden beïnvloed door niet aan het onderzoek gerelateerde factoren, zodat eventuele verschillen in democratische legitimiteit sterker konden worden toegeschreven aan DiA-interventies en causale verbanden konden worden aangetoond door cases te vergelijken met elkaar (Anckar, 2008).

Respondenten bestaan uit raads-, commissie- en collegeleden uit de geselecteerde gemeenten en zijn door middel van maximum variation sampling gevonden, zodat centrale thema's achterhaalt konden worden binnen een diverse steekproef, waarmee gedeelde ervaringen zichtbaar konden worden ondanks onderlinge verschillen (Patton, 1990). Er is dus getracht om per gemeente te spreken met een selectie van respondenten die een representatief beeld zouden moeten vormen van het gehele gemeentebestuur, alhoewel dat soms niet is gelukt door te weinig respondenten.

Ondervertegenwoordiging van respondenten in sommige gemeenten kan van invloed zijn op de representativiteit van de bevindingen. Het risico is dan immers groter dat de visie van een (select) aantal respondenten niet representatief zijn voor de hele raad. Dit is zeker van belang bij uitspraken over gevoelige thema's zoals de effectiviteit van politieke sturing en de mate van feedback naar de raad. Er is daartoe voorzichtigheid geboden bij het generaliseren van deze casus-specifieke inzichten naar bredere patronen. Raads- en commissieleden zijn van belang voor dit onderzoek, daar zij de eindverantwoordelijkheid dragen voor GR'en.

Collegeleden zijn geïnterviewd om naast het politieke perspectief ook het bestuurlijke perspectief te kunnen belichten.

Controlevariabele 1: Activiteiten van Democratie in Actie

Er zijn in de eerste instantie gemeenten geselecteerd waar activiteiten onder de vlag van Democratie in Actie zijn ontplooid. Om de selectie te kunnen doen is gebruik gemaakt van de monitor van BMC (BMC, z.d.).

Controlevariabele 2: Aantal inwoners

Grote en kleine gemeenten kunnen verschillen vertonen in bestuurlijke capaciteit, ambtelijke ondersteuning, en mate van professionalisering. Grote gemeenten hebben meer middelen om legitimiteitsvraagstukken zelfstandig aan te pakken, terwijl kleinere gemeenten meer afhankelijk zijn van externe ondersteuning. Dit is bijvoorbeeld te zien aan de omvang van griffies, die enkel in grote gemeenten in de buurt komen van wat nodig en wenselijk is (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2022). Er zijn daartoe enkel gemeenten geselecteerd tot 50.000 inwoners. Om de selectie te doen is gebruik gemaakt van data van allecijfers.nl.

Controlevariabele 3: Aantal deelnames in gemeenschappelijke regelingen

Sommige gemeenten zijn in slechts enkele gemeenschappelijke regelingen actief, terwijl anderen actief zijn in tientallen. Hoe meer deelnames aan verschillende gemeenschappelijke regelingen, hoe complexer de controle- en verantwoordingsstructuur, wat invloed zou kunnen hebben op legitimiteitsproblemen. Voorts zijn enkel gemeenten geselecteerd die aan minimaal vijf gemeenschappelijke regelingen deelnemen. Er is niet gekeken naar de inhoud van de gemeenschappelijke regelingen, om de verwachte nuancering dat niet alle GR'en om dezelfde mate van politieke sturing vragen te behouden. Om de selectie te maken is gebruik gemaakt van het register gemeenschappelijke regelingen (Overheid.nl, z.d.).

Controlevariabele 4: Geografische spreiding

Om te voorkomen dat geografische spreiding onbedoeld impact heeft op de resultaten van dit onderzoek, is ervoor gekozen om alle gemeenten die onderdeel uitmaken van dit onderzoek te selecteren in de provincie Noord-Brabant. Zo wordt de interne validiteit vergroot.

Controlevariabele 5: Typering van het gemeentebestuur

De politieke kleur van de gemeenteraad kan van invloed zijn op de mate waarin aandacht wordt besteed aan democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen. Een gemeenteraad met een sterk progressieve of juist conservatieve signatuur kan bijvoorbeeld verschillende prioriteiten stellen ten aanzien van bestuursvernieuwing.

Om te voorkomen dat verschillen in de uitkomsten van het onderzoek mede verklaard konden worden door verschillen in politieke samenstelling – en niet zuiver door de onderzochte DiA-interventies – is gestreefd naar een zo groot mogelijke overeenstemming tussen gemeenten op een progressief-conservatief schaal. Deze inschatting is gemaakt op basis van de websites van de partijen die op het moment van onderzoeken een coalitie vormden in de desbetreffende gemeente.

Dit maakt dat de selectie van gemeenten die als casus werden bestudeerd in dit onderzoek als volgt is:

Tabel 1: selectie van gemeenten

	<i>DiA/niet-DiA</i>	<i>Aantal inwoners</i>	<i>Aantal GR'en</i>	<i>Typering gemeentebestuur</i>
<i>Dongen</i>	DiA	27.565	8	Matig conservatief
<i>Gilze en Rijen</i>	Niet-DiA	28.611	7	Matig progressief
<i>Waalre</i>	DiA	17.894	7	Matig progressief
<i>Alphen-Chaam</i>	Niet-DiA	10.510	10	Matig progressief
<i>Best</i>	DiA	31.652	5	Matig conservatief
<i>Oisterwijk</i>	Niet-DiA	33.120	7	Matig conservatief

Data-analyse

De dataverzameling bestond uit semigestructureerde interviews met betrokkenen uit zes geselecteerde gemeenten. Deze interviews werden gevoerd met zestien raads- en commissieleden, één burgemeester en drie wethouders. De interviews werden op basis van een vooraf opgestelde interviewhandleiding (zie bijlage 2) gevoerd en opgenomen (na toestemming). Alle respondenten hebben toestemming gegeven voor de opname.

Het semigestructureerd karakter van de interviews maakt het gemakkelijker om door te kunnen vragen waar nodig, zodat een rijk beeld kan worden geschetst (Creswell & Poth, 2018). De interviews zijn veelal afgenomen op het eigen gemeentehuis van respondenten, om ervoor te zorgen dat de omgeving veilig en vertrouwd voelt (Creswell & Poth, 2018). De opnames zijn woordelijk getranscribeerd. De analyse van de transcripties vond plaats met behulp van thematische codering. Hierbij is gewerkt vanuit een vooraf gedefinieerde codeboom (volgend uit de operationalisatie, bijlage 1). Deze codeboom bevat hoofdthema's zoals de vier vormen van legitimiteit (input, throughput, output, feedback), maar ook de mechanismen (type-II multi-level governance, multiple principals en agency loss) en de bijbehorende indicatoren. Dit leidde in de eerste instantie tot dertig codes. Vervolgens is bekeken of aanvullende subcodes nodig waren om nuanceverschillen of onverwachte patronen beter te kunnen duiden. Dit heeft uiteindelijk geleid tot 45 extra codes, steeds gekoppeld aan de reeds bestaande indicatoren. Er is vervolgens een co-occurrence analyse gemaakt om verbanden bloot te leggen (bijlage 5, co-occurrence > 5). Besloten is om niet axiaal te coderen vanwege het risico op verlies van nuance. De software Atlas.ti is gebruikt voor het coderen en analyseren van de data. Het volledige codeboek is te vinden in bijlage 4.

Tabel 2: overzicht van respondenten per gemeente

<i>Gemeente</i>	<i>Aantal raadsleden</i>	<i>Aantal collegeleden</i>
<i>Dongen</i>	3	0
<i>Best</i>	2	1
<i>Waalre</i>	1	0
<i>Alphen-Chaam</i>	3	0
<i>Gilze en Rijen</i>	5	3
<i>Oisterwijk</i>	2	0
<i>Totaal</i>	16	4

Validiteit, betrouwbaarheid en privacy

Om de validiteit van het onderzoek te versterken, is gekozen voor een selectiestrategie waarbij gemeenten werden gekozen die sterk op elkaar lijken wat betreft een aantal controlevariabelen. Hiermee is de invloed van externe factoren geminimaliseerd, waardoor eventuele verschillen sterker konden worden toegeschreven aan de onderzochte DiA-interventies (interne validiteit).

De keuze voor de studie van meerdere cases versterkt bovendien de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek (Yin, 2014). Daarnaast is gewerkt met vooraf opgestelde indicatoren en concrete interviewitems (zie bijlage 2), wat verder bijdraagt aan de validiteit van het onderzoek. De betrouwbaarheid is vergroot door een semigestructureerde aanpak bij het afnemen van de interviews, waarbij steeds dezelfde vragen aan bod zijn gekomen. Tot slot is gereflecteerd op mijn eigen rol in het onderzoeksproces, zodat eventuele onbedoelde effecten daarvan helder zijn (Creswell & Poth, 2018). Respondenten is voorafgaand aan deelname om toestemming gevraagd, waarbij helder is toegelicht wat het doel van het onderzoek is, hoe gegevens worden opgeslagen en bewaard en dat medewerking te allen tijde kan worden beëindigd zonder opgaaf van reden. Alle respondenten hebben toestemming gegeven om het gesprek op te nemen en 17/20 respondenten tevens om citaten te mogen gebruiken. Drie respondenten wilden hun naam niet verbinden aan dit onderzoek en bleven liever anoniem. In alle gevallen zijn citaten voor publicatie voorgelegd aan respondenten. Verzamelde data is enkel toegankelijk voor de onderzoeker.

Operationalisering

In tabel 2 zijn de kernconcepten (variabelen) uitgewerkt in hun theoretische betekenis en zijn per variabele indicatoren benoemd. Deze indicatoren zijn vervolgens uitgewerkt in een aantal concrete items (bijlage 1) die gebruikt kunnen worden tijdens de interviews. Er zijn primair items geformuleerd voor de afhankelijke variabelen. Per onafhankelijke variabele is aangegeven welke (gedeelten van) interviewitems voor de afhankelijke variabelen ook impliciet of expliciet de onafhankelijke variabelen meten. In bijlage 2 is een interviewhandleiding te vinden.

Tabel 3: operationalisatie van de kernbegrippen

<i>Variabele</i>	<i>Type variabele</i>	<i>Theoretische betekenis</i>	<i>Indicatoren</i>
<i>Interventies Democratie in Actie</i>	Modererend	Concrete maatregelen die onder de vlag van Democratie in Actie zijn genomen met als doel de versterking van het lokale bestuur (Boogers et al., 2020).	• Ondernomen activiteiten onder de vlag van Democratie in Actie, op te halen via de monitor van BMC. • Resultaten van DiA-activiteiten.
<i>Input-legitimiteit</i>	Afhankelijk	Mate waarin burgers via representatie of participatie invloed kunnen uitoefenen op het beleid (Peters et al., 2022; Bekkers & Edwards, 2013).	• Gebruik van zienswijzen door raden. • Anderszins kaderstellen. • Reactie van GR op zienswijzen. • Zienswijzen met meerdere raden.
<i>Throughput-legitimiteit</i>	Afhankelijk	Kwaliteit van besluitvorming, transparantie, afweging van belangen, checks and balances	• Ervaren helderheid over de wijze waarop besluiten tot stand komen. • Het in acht nemen van minderheidsbelangen.

		(Bekkers & Edwards, 2013; Peters et al., 2022).	• Wijze van deliberatie binnen de raad, binnen de GR en/of tussen raden onderling (frequentie, vorm en inhoud) om tot een weloverwogen besluit/standpunt te komen.
<i>Output-legitimiteit</i>	Afhankelijk	Mate waarin gedragen en effectieve resultaten worden geboekt, passend bij de beleidsdoelen (Scharpf, 1999; Bekkers & Edwards, 2013).	• Mate van inzicht in de taken van de GR • Mate waarin gestelde doelen worden gehaald volgens respondenten • Mate waarin resultaten van de GR als effectief en doelmatig worden ervaren • Mate waarin signalen over waardering door inwoners/.maatschappelijke organisaties bekend zijn en meegewogen worden
<i>Feedback-legitimiteit</i>	Afhankelijk	Kwaliteit van verantwoording terugkoppeling naar de raden en de samenleving (Peters et al., 2022).	• Frequentie en inhoud verantwoording • Vorm en duidelijkheid informatievoorziening • Respons op wensen/bedenkingen • Evaluatiecyclus • Betrokkenheid gemeenteraad
<i>Type-II multi-level governance</i>	Onafhankelijk	Flexibele, overlappende netwerken zonder heldere hiërarchie of afbakening (Hooghe & Marks, 2001b).	• De mate waarin raadsleden weten wie binnen de GR waarvoor verantwoordelijk is

<i>Multiple principals</i>			• De mate waarin samenwerking binnen de GR is gebaseerd op vaste afspraken versus tijdelijke, projectmatige afspraken • De mate waarin taken van de GR overlappen met gemeentelijke taken en verwarring veroorzaken • De mate waarin informatie vanuit de GR begrijpelijk is voor raadsleden
	Onafhankelijk	Meerdere gemeenteraden moeten gezamenlijk controle uitoefenen, wat coördinatie moeilijk maakt (Hooghe & Marks, 2001a; Bovens et al., 2014).	• De mate waarin gemeenteraadsleden samen met andere raden zienswijzen indienen of overleg voeren • De mate waarin de doelen en prioriteiten van de deelnemende raden op elkaar aansluiten • De mate waarin discussie en besluitvorming tussen raden gestructureerd en effectief plaatsvindt • De mate waarin raden het gevoel hebben gezamenlijk voldoende invloed te kunnen uitoefenen op de GR

<i>Agency loss</i>	Onafhankelijk	Verlies van sturingscapaciteit door informatie-asymmetrie en uiteenlopende belangen (Hooghe & Marks, 2001a; Bovens et al., 2014).	• De mate waarin raadsleden tijdig, volledig en begrijpelijk worden geïnformeerd over GR-beleid en uitvoering • De mate waarin raadsleden begrijpen wat de GR doet en hoe effectief zij dat doet • De mate waarin raadsleden mogelijkheden ervaren om beleid bij te sturen of te controleren • De mate waarin raadsleden zienswijzen gebruiken om daadwerkelijk te sturen i.p.v. alleen te reageren
--------------------	---------------	---	--

Resultaten en analyse

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het empirisch onderzoek weergegeven en geanalyseerd. Allereerst worden de bevindingen over Democratie in Actie gepresenteerd. Vervolgens wordt stilgestaan bij ervaren democratische legitimiteit onder raads- en collegeleden, waarna een toelichting volgt op de resultaten per type democratische legitimiteit. Eerst volgt steeds een samenvattende tabel. Er wordt ook steeds stilgestaan bij de verschillen tussen DiA- en niet-DiA-gemeenten. Per type legitimiteit wordt afgesloten met een empirisch model van de belangrijkste bevindingen.

Democratie in Actie is nauwelijks zichtbaar

Zeventien respondenten gaven aan weinig tot niets te weten over Democratie in Actie en herkennen ook de activiteiten die zijn ontplooid onder de vlag van DiA niet. Het programma geniet in de geselecteerde gemeenten nauwelijks bekendheid en heeft weinig zichtbare impact gehad. Slechts één respondent (Waalre) kon zich herinneren wat het programma precies beoogde en kon melden dat het een positieve uitwerking heeft gehad: een regionale overlegtafel waardoor raden meer aan de voorkant sturing kunnen geven. Nog één respondent (Oisterwijk) vond dat DiA weinig nieuwe inzichten had opgeleverd. Er is getracht om informatie over de ontplooidde activiteiten onder de vlag van Democratie in Actie terug te vinden, bijvoorbeeld via de raadsinformatiesystemen, maar ook dat leverde geen resultaten op. Desondanks is er een klein verschil in ervaren democratische legitimiteit te meten tussen gemeenten waar Democratie in Actie actief is geweest en waar niet. Best en Waalre zijn hier goede voorbeelden van. Men lijkt zich meer bewust dan gemiddeld te zijn van de uitdagingen die gemeenschappelijke regelingen op gebied van democratische legitimiteit met zich meebrengen. Er wordt thans geprobeerd om er meer grip op te krijgen, door bijvoorbeeld reguliere en frequente terugkoppeling te organiseren en zo de raad beter in positie te brengen. Later volgt een aanbeveling voor een vervolgonderzoek dat zich richt op de vraag wat er geleerd kan worden van de specifieke situaties in Best en Waalre. Gezien de zeer beperkte empirische data over Democratie in Actie, zoomt de rest van dit onderzoek vooral in op democratische legitimiteit.

Democratische legitimiteit per rol

Het is gebleken dat er een verschil in ervaren democratische legitimiteit bestaat tussen raads- en collegeleden. Dat is weergegeven in onderstaande tabel. Collegeleden hebben door hun bestuurlijke rol binnen GR'en meer directe toegang, formele posities en kennis over zowel het proces als de inhoud, terwijl raadsleden afhankelijk zijn van tweedehands informatie, over beperkte tijd beschikking en hun positie als toezichthouder ze op een zekere afstand zet. Dat verklaart de lagere score die door raadsleden op alle vormen van legitimiteit gegeven wordt.

Tabel 4: samenvatting legitimiteit per type en per rol

<i>Rol</i>	<i>Input</i>	<i>Throughput</i>	<i>Output</i>	<i>Feedback</i>
<i>Raadsleden</i>	Laag – weinig kennis, tijd en netwerken	Laag – informatie-asymmetrie, zelden debat	Laag – blackbox gevoel, onduidelijke doelen	Laag – geen grip op informatievoorziening
<i>Collegeleden</i>	Middel – meer toegang, formele invloed	Middel – inzicht in overlegstructuren	Middel – zien nut schaalvoordelen	Middel – wisselend, soms actieve terugkoppeling

Inputlegitimiteit

Tabel 5: samenvatting resultaten inputlegitimiteit per gemeente

	<i>Dongen (DiA)</i>	<i>Best (DiA)</i>	<i>Waalre (DiA)</i>	<i>Alphen-Chaam</i>	<i>Gilze en Rijen</i>	<i>Oisterwijk</i>
<i>Input-legitimiteit</i>	Laag – weinig zienswijzen, weinig sturing	Laag – raad beperkt betrokken	Redelijk – zienswijzen, discussie in de raad, regionale overlegtafel actief	Laag – raad nog in ontwikkeling, beperkte ondersteuning	Laag – raad ontmoedigd, college sturend	Matig – kaderstelling soms moeizaam, RAC helpt, weinig gebruik zienswijzen

Volgens zes respondenten wordt er nauwelijks tot geen gebruik gemaakt van zienswijzen. Tien respondenten noemden een gebrek aan tijd om een zienswijze in regionaal verband goed te organiseren. Tevens werd twaalf keer genoemd dat raden elkaar onvoldoende weten te vinden om samenwerking te organiseren. Dit wijst op problematiek in de vorm van multiple principals.

“We hebben ook al een paar keer discussie gehad over tekenen bij het kruisje. Dan krijg je te horen van, je bent de 17^{de} gemeente, al die anderen die hebben al besloten.” (Harry Crielaars, raadslid Best).

Raadsleden van landelijke partijen zouden volgens acht respondenten in het voordeel zijn in deze, doordat zij een beter netwerk zouden kunnen hebben. Door negen respondenten werd benoemd dat de politieke prikkel om te investeren in GR'en onvoldoende is en focus op andere thema's meer politiek gewin oplevert.

“Ik moet je zeggen dat ik ze nog niet veel ben tegengekomen, raadsleden die zeggen: daar ga ik me eens even helemaal in vastbijten. Want het volgende raadsbesluit gaat over het bloemperk in de buurt, waar heel de tribune voor vol zit.” (Ruud van Iersel, raadslid Gilze en Rijen).

“De praktijk is dat hoe groter een GR is, dat de inspanningen die je daarop pleegt, en ook het sturen en kaderstellen dus, vaak niet opweegt tegen het (voordeel wat je eruit haalt, red.)” (Frits van Vugt, raadslid Gilze en Rijen).

De Wgr biedt, zeker sinds de wijziging, een aantal instrumenten die sturing en controle moeten bevorderen, maar als er weinig gebruik van wordt gemaakt zijn deze weinig effectief.

“Ik vind dat men te snel zegt in Nederland: we hebben geen grip meer. Mijn tegenvraag zou dan zijn: in hoeverre maak je gebruik van de informele mogelijkheden die er zijn? Ik denk, dat als je dit goed inzet, je de afstand kleiner kunt maken.” (Derk Alssema, burgemeester Gilze en Rijen).

Zeven respondenten maakten er melding van dat het voor raadsleden ook niet altijd evident is om te weten hoe effectieve sturing geschiedt.

Oorzaken die genoemd worden zijn onvoldoende tijd om zich daar in te verdiepen (tien respondenten), het verkrijgen van te weinig informatie (drie respondenten), een gebrek aan ondersteuning van de griffies (vijf respondenten), onvoldoende in stelling brengen door het college (drie respondenten) en een gebrek aan training over hoe de instrumenten voor sturing die reeds bestaan benut moeten worden (vijf respondenten). Dit duidt op een vorm van agency loss die niet alleen door inhoudelijke informatie-asymmetrie wordt veroorzaakt, maar een bredere manifestatie kent. Vroege politieke betrokkenheid langs informele routes, buiten de formele cyclus, wordt door negen respondenten specifiek als waardevoller/effectiever benoemd dan formele instrumenten zoals zienswijzen. Sturing achteraf – als er zienswijzen kunnen worden ingediend, is beleid vaak al in een vergevorderd stadium en bovendien kunnen de besluitvormingsmomenten tussen participerende raden sterk afwijken in tijd – is weinig effectief.

“Aan de voorkant, dus bij het vaststellen van de kaders, moeten ze eigenlijk eerst ophalen bij de raad. En daarna ook terugkoppelen.” (Astrid Lanslots, raadslid Alphen-Chaam).

“De kadernota is het moment en de begroting is een financiële doorvertaling.” (Stijn Sips, raadslid Dongen).

“In die begroting staan eigenlijk geen nieuwe dingen. Tegelijkertijd komt het zelden voor dat het college uit eigen beweging input bij de raad ophaalt voorafgaand aan bestuurlijk overleg.” (Janet Frankemölle, raadslid Gilze en Rijen).

Tegelijkertijd ontbreekt effectieve sturing aan de voorkant in alle onderzochte gemeenten, met uitzondering van Best, Waalre en Oisterwijk. Het ontbreekt vaak aan een proactieve houding van de raad en aan colleges die aan de voorkant input bij de raad ophalen.

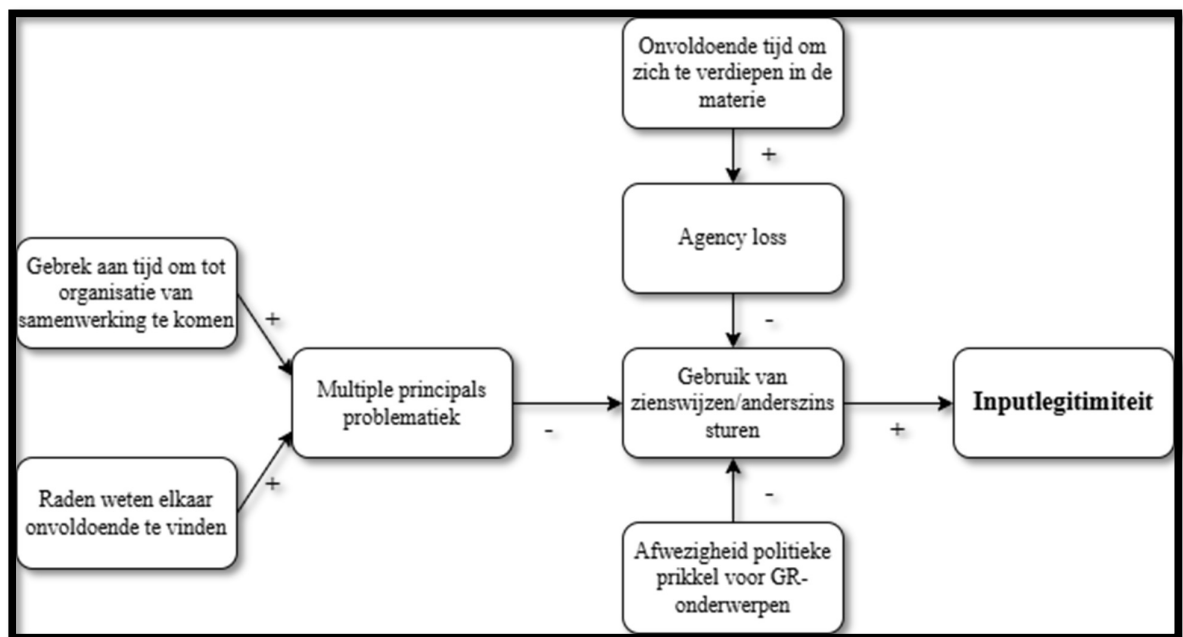
“We hebben een vergaderagenda, we weten ongeveer welke stukken wanneer langskomen in de colleges of in de regio. Op basis daarvan kun je gaan zeggen, oké: in maart komt er iets over de regionale energie-strategie, dan willen wij daar in september alvast over geïnformeerd worden.” (raadslid Oisterwijk).

Verskil tussen DiA en niet-DiA gemeenten

Op gebied van inputlegitimiteit zijn met name Best (DiA) en Waalre (DiA) zich aan het ontwikkelen om de raad vroegtijdig te betrekken en zo in positie te brengen. In Dongen (tevens DiA) is hier juist weinig tot niets van terug te zien, net als in de andere onderzochte gemeenten. Het verschil tussen DiA en niet-DiA gemeenten blijft dus op gebied van inputlegitimiteit sterk afhankelijk van de lokale context.

Conclusie

Raden die elkaar onvoldoende weten te vinden en een gebrek aan tijd ervaren om tot organisatie van samenwerking te komen leidt tot problematiek omtrent multiple-principals. Ook ervaren raadsleden onvoldoende tijd om zich goed te verdiepen in de materie. Dit leidt allebei tot een afname van het gebruik van zienswijzen of anderszins kaderstellend optreden, wat vervolgens leidt tot een verminderde inputlegitimiteit. Onderstaand volgt nog een empirisch model van de belangrijkste bevindingen en relaties binnen het cluster inputlegitimiteit.



Figuur 2: analyse inputlegitimiteit

Throughputlegitimiteit

Tabel 6: samenvatting resultaten throughputlegitimiteit per gemeente

	Dongen (DiA)		Best (DiA)		Waalre (DiA)		Alphen - Chaam		Gilze en Rijen		Oisterwijk	
Throughput- legitimiteit	Laag – weinig debat, informat ie- asymmet rie	–	Middel – themasessies , enige openheid en discussie/vra gen	–	Goed – minderhed en worden gewogen, actief debat, informele gezagsdra gers	–	Laag – zelden debat, vooral inciden t gedrev en	–	Laag – besluitvormi ng al afgerond bij betrokkenhe id raad	–	Matig – minderheidsbel angen meestal goed afgewogen, rolverdeling vaak helder	–

Volgens acht respondenten worden belangen van kleinere gemeenten in GR'en met grote steden als partners redelijk gewogen. Zes respondenten vinden dat er te weinig inzicht is in de (machts)verhoudingen binnen besturen van GR'en en/of het bestuurlijk proces van besluitvorming, wat de transparantie van het besluitvormingsproces niet ten goede komt en de raad zou kunnen beperken in het controleren en bijsturen van het besluitvormingsproces. Politiek debat over onderwerpen die GR'en aangaan is zeldzaam of niet bestaand, volgens vijf respondenten. Deliberatie is er vooral bij incidenten en kent zelden een structureel karakter.

“Discussie ontstaat denk ik pas als er echt iets heel wezenlijks aan de hand is.” (Véronique Zeeman, wethouder Best).

Als verklaring wordt door één respondent informatieachterstand genoemd, alsook voorgekauwde besluitvorming door drie respondenten. Verder zien nog eens twaalf respondenten de oorzaak in een gebrek aan prioriteit die raadsleden geven aan onderwerpen die GR'en aangaan. Hoewel niet alle respondenten erover spraken, gaven er drie aan dat machtsasymmetrie binnen raden het debat tevens (negatief) beïnvloedt.

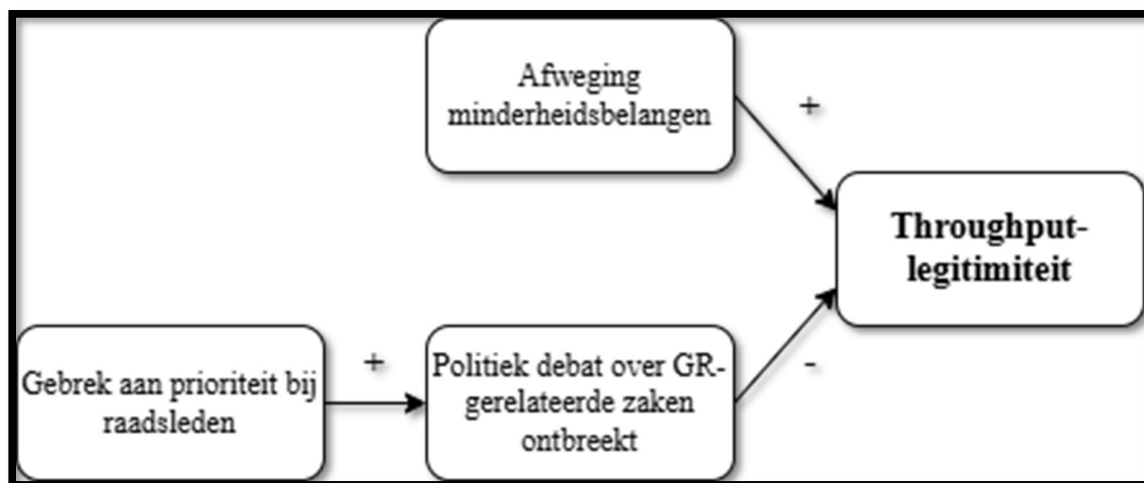
Die machtsasymmetrie ontstaat als coalitiepartijen gemakkelijker – via informele routes – toegang hebben tot informatie en portefeuillehouders. Bovenstaande oorzaken leiden tot minder deliberatie, omdat er agency loss optreedt. Hierdoor daalt de throughputlegitimiteit.

Verskil tussen DiA en niet-DiA gemeenten

Op gebied van throughputlegitimiteit is een klein verschil te zien tussen Best (DiA) en Waalre (DiA) en andere gemeenten, omdat aldaar deliberatie wordt aangemoedigd en op een andere wijze wordt georganiseerd. De deliberatieve component van throughputlegitimiteit is dus in deze gemeenten sterker ontwikkeld dan in andere gemeenten. Desondanks is het verschil te klein en niet waarneembaar in andere DiA-gemeenten om te spreken van een verband tussen DiA en throughputlegitimiteit.

Conclusie

Een gebrek aan prioriteit voor zaken die GR'en aangaan bij raadsleden staat niet zelden het politiek debat erover binnen en tussen gemeenteraden in de weg. Dit leidt tot een verminderde throughputlegitimiteit. Aan de andere kant is geconstateerd dat regio's over het algemeen voldoende in staat zijn om minderheidsbelangen voldoende mee te wegen, wat de throughputlegitimiteit juist ten goede komt. Onderstaand volgt nog een empirisch model van de belangrijkste bevindingen en relaties binnen het cluster throughputlegitimiteit.



Figuur 3: analyse throughputlegitimiteit

Outputlegitimiteit

Tabel 7: samenvatting resultaten outputlegitimiteit per gemeente

	<i>Dongen</i> (DiA)		<i>Best (DiA)</i>		<i>Waalre</i> (DiA)		<i>Alphen- Chaam</i>		<i>Gilze en Rijen</i>		<i>Oisterwijk</i>	
<i>Output- legitimiteit</i>	Laag	–	Middel	–	Middel	–	Laag	–	Laag	–	Laag	–
	weinig		deels		resultaten		gebrek aan		blackbox		effectiviteit	
	zicht	op	inzicht	op	lastig	te	informatie		gevoel,		en	
	doelen	of	effectiviteit		beoordelen,				geen		prestaties	
	effectiviteit				maar				controle		lastig	te
					regionaal						beoordelen,	
					belang						vooral	
					wordt						financiële	
					erkend						blik	

Vier respondenten gaven aan zicht op doelen en resultaten van GR'en te missen en daardoor moeite te hebben om de effectiviteit en doelmatigheid van GR'en te beoordelen. Er overheerst een 'blackbox' gevoel. Voornamelijk bij raadsleden (tien respondenten), maar ook twee collegeleden gaven aan niet alles over hun GR'en te weten.

“Je krijgt wel veel informatie, maar of je dat bijvoorbeeld ook kunt vertalen naar: al dat geld, is dat nou echt nodig geweest om dat doel te bereiken? Dat kan ik niet beoordelen,”
(Lammert Westra, raadslid Alphen-Chaam).

“Beste raadslid, 70% van die begroting, wat krijgen we daarvoor? Ja, dan moet ik heel diep nadenken. Dat is heel raar. Dat is veel te afstandelijk.” (Bart van Enschoot, raadslid Gilze en Rijen).

“Je kunt wel zeggen: ‘er gaat teveel geld naar die zorg’, maar of er té veel geld is uitgegeven kun je niet beoordelen.” (Leo Hamers, commissielid Dongen).

Beperkt inzicht kan leiden tot wantrouwen in de effectiviteit en doelmatigheid van GR'en. Als oorzaken hiervoor werd genoemd: een gebrek aan het stellen van concrete, meetbare doelen (zeven keer), te weinig inzicht over de behaalde resultaten (elf respondenten) en een gebrek aan adequate terugkoppeling (acht respondenten). Dit doet sterk denken aan agency loss die optreedt bij informatie-asymmetrie. Het is echter de vraag of agency loss optreedt door een gebrek aan informatie, of door een onvoldoende proactieve houding van de raad. Ook de vraag op welk detailniveau de raad wil controleren speelt hier een rol.

“Iedere begroting is goed te controleren, alleen je moet je er wel in verdiepen.” (Astrid Lanslots, raadslid Alphen-Chaam)

“Voor mij is het (doelmatigheid, red.) wel helder, ik denk voor de raad ook.” (Véronique Zeeman, wethouder Best)

“Ik hoef niet van letterlijk elk bonnetje te weten waar het allemaal naartoe gaat. Dat is onzinnig, want je moet ook vertrouwen geven aan zo 'n gemeenschappelijke regeling.” (Bart Lauwaars, raadslid Alphen-Chaam).

Gemeenten hebben een deel van hun taken overgedragen aan GR'en, maar volgens drie respondenten weet de raad niet altijd hoe de verantwoordelijkheden tussen raad, college en GR precies liggen. Bovendien wordt door een enkeling aangegeven dat het risico op overlap van taken tussen verschillende GR'en groot is. Dit duidt op een probleem met type-II multi-level governance: een netwerkstructuur waarin onduidelijk voor de belangrijkste actoren is wie waar verantwoordelijk voor is.

“Die overlap is er en ik denk dat we daar eigenlijk veel meer op zouden moeten focussen, want ik denk dat we daar ook gewoon geld mee kunnen besparen.” (Astrid Lanslots, raadslid Alphen-Chaam).

“Ik snap als leek niet zo goed waarom er zoveel verschillende soorten gemeenschappelijke regelingen zijn opgetuigd die in beginsel allemaal hetzelfde nastreven.” (Bart Lauwaars, raadslid Alphen-Chaam).

Volgens dertien respondenten herkennen burgers GR'en niet in hun leefwereld. Zeven van hen gaf aan dat dat niet problematisch hoeft te zijn, zolang de taken maar worden uitgevoerd. Reflectie vanuit de samenleving op de besteding van publieke middelen is hiermee echter minder aanwezig.

“Ik denk ook niet dat het nodig is, dat de inwoner weet wat een GGD precies voor ons doet, of wat een Diamantgroep voor ons doet. [...] Het gaat er vooral om dat wij ervoor zorgen dat wij onze inwoners goed voorzien (goed informeren waar ze terecht kunnen, red.). Daar gaat het om.” (Corné Machiels, wethouder Gilze en Rijen).

De voordelen van GR'en worden desondanks breed onderschreven. Vijf respondenten noemen schaalvoordelen, vier het delen van specialistische kennis en twee benoemen dat je zonder deel te nemen aan GR'en in sommige gevallen minder of geen aanspraak kunt maken op middelen en capaciteit, bijvoorbeeld van de Rijksoverheid. Bovendien noemen vier respondenten nog dat de behoefte aan politieke sturing sterk afhankelijk is van de aard van de GR: sommige regelingen voeren vrij technische of wettelijk voorgeschreven taken uit, waardoor de behoefte aan sturing beperkter is. Hier komt de spanning tussen efficiëntie en democratische legitimiteit waar eerder in dit onderzoek over geschreven is terug. De schaal waarop GR'en zijn georganiseerd, past soms minder goed bij de schaal waarop de volksvertegenwoordiging op gemeentelijk niveau is georganiseerd, maar dat lijkt men soms voor lief te nemen. Een ander punt is dat een groot aantal deelnemers in een GR weliswaar de snelheid van besluitvorming kan beperken, maar anderzijds leidt tot een breed/regionaal draagvlak.

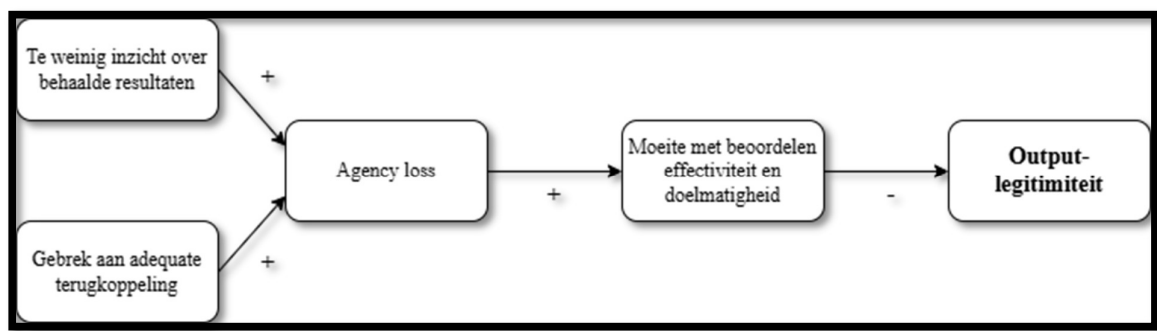
Verschil tussen DiA en niet-DiA gemeenten

De mate van outputlegitimiteit is in zowel DiA- als niet-DiA-gemeenten laag. De wijze waarop resultaten zichtbaar worden gemaakt en de raad zicht heeft op de effectiviteit en doelmatigheid van GR'en verschilt, maar de rode lijn is dat dat onvoldoende aan de orde is. De aanwezigheid van DiA lijkt dus geen impact te hebben op outputlegitimiteit.

Conclusie

Te weinig inzicht over behaalde resultaten hebben en een gebrek aan adequate terugkoppeling leidt tot agency loss, wat het voor raadsleden moeilijker maakt om de effectiviteit en doelmatigheid van GR-beleid en -uitvoering te beoordelen.

Dit leidt tot een verminderde outputlegitimiteit. Onderstaand volgt nog een empirisch model van de belangrijkste bevindingen en relaties binnen het cluster outputlegitimiteit.



Figuur 4: analyse outputlegitimiteit

Feedbacklegitimiteit

Tabel 8: samenvatting resultaten feedbacklegitimiteit per gemeente

	<i>Dongen (DiA)</i>	<i>Best (DiA)</i>	<i>Waalre (DiA)</i>	<i>Alphen- Chaam</i>	<i>Gilze en Rijen</i>	<i>Oisterwijk</i>
<i>Feedback- legitimiteit</i>	Laag – te laat/onvoldig geïnformeerd	Middel – integrale updates, mondelinge overleg	Redelijk – terugkoppeling via raadsvergaderingen, matige opkomst bij sessies	– Laag – teveel informatie, te weinig structuur	Laag – overload en machtsasymmetrie	Laag – informatievoorziening op orde, maar te weinig benut, lage participatie raad

Volgens vier respondenten is het met de informatievoorziening aan de raad over het algemeen slecht gesteld. Dat belemmert de controlerende rol van de raad. Als oorzaken worden genoemd: informatie ontbreekt volledig (vijf respondenten), informatie komt te laat (zes respondenten), er komt teveel informatie, bijvoorbeeld van verschillende GR'en tegelijkertijd als er ook nog reguliere raadsvoorstellen te beoordelen zijn (vijf respondenten), informatie is te complex, te gedetailleerd, te technisch of juist te abstract – in ieder geval niet in de juiste vorm – (elf respondenten), of er is te weinig inzicht in het voorafgaande (bestuurlijke) proces (vijf

respondenten). Opnieuw is hier de kanttekening te plaatsen dat GR'en en colleges niet alleen een actieve informatieplicht hebben, maar dat raadsleden ook hun eigen verantwoordelijkheid hebben om tot relevante informatie te komen.

“Er wordt onvoldoende open gecommuniceerd. Zelfs in het bedrijfsleven werd er wat dat betreft veel opener gecommuniceerd.” (Bart van Enschoot, raadslid Gilze en Rijen).

“Je zou veel meer een faciliterende houding verwachten. En die houding, die mis ik gewoon echt.” (Astrid Lanslots, raadslid Alphen-Chaam).

“Zowel op het raadsinformatiesysteem als op de website van Hart van Brabant staan ontzettend veel stukken. Dus daar kun je al bij. Daarnaast heb je ook nog je eigen verantwoordelijkheid als raadslid. [...] Je hebt als raadslid ook een plicht om informatie op te halen.” (raadslid Oisterwijk).

De griffie is volgens vier respondenten vooral in kleinere gemeenten te zwak gepositioneerd om hierin een betekenisvolle rol te kunnen spelen, maar zou dat in theorie wel moeten doen. acht respondenten benoemen dat colleges worstelen met de vorm, inhoud en frequentie van informatievoorziening aan de raad.

“Die worsteling (over hoe je de raad als college goed informeert, red.) heb ik wel eens. Soms zou je de raad wel wat meer willen bijpraten (zonder dat het meteen politiek wordt, red.), en dan zegt de raad zelf: hoeft niet. [...] het document dat we hebben is prima voor ons.” (Corné Machielsen, wethouder Gilze en Rijen).

Bovendien noemen drie respondenten dat wethouders hun rollen als wethouder en GR-bestuurder soms moeilijk uit elkaar kunnen houden. Dit leidt voor hen tot de vraag welk belang zij wanneer voorop stellen.

“Die (wethouders, red.) zitten teveel op de stoel van de regio, in plaats van op de stoel van de wethouder.” (Bart van Enschoot, raadslid Gilze en Rijen).

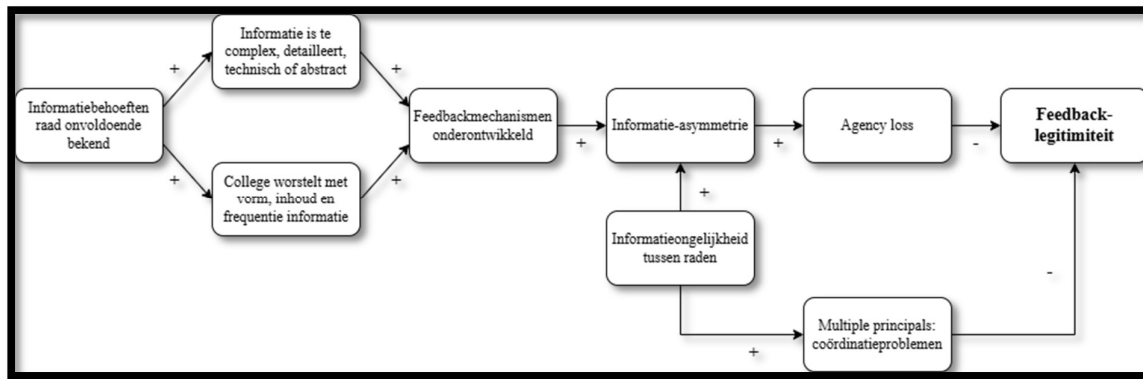
De ervaren kwaliteit van informatievoorziening wisselt sterk per gemeente, maar feedbackmechanismen zijn overal onderontwikkeld, wat leidt tot informatie-asymmetrie en uiteindelijk agency loss. Het lijkt erop dat periodieke, integrale updates die van een informeel karakter en mondeling worden gegeven effectiever zijn dan fragmentarische, gedetailleerde communicatie. Een goed voorbeeld hiervan zijn themasessies over en een vast agendapunt voor regionale ontwikkelingen die in bijvoorbeeld Best en Waalre tot de standaard zijn gaan behoren. drie respondenten gaven aan te vinden dat coalitiefracties over het algemeen beter zijn geïnformeerd door informele communicatie en afstemming binnen het eigen netwerk, wat leidt tot machts- en informatieasymmetrie. Tevens geeft zes van de respondenten aan dat verschillende raden binnen dezelfde GR niet altijd tot dezelfde informatie op hetzelfde moment beschikken. In beide gevallen treedt agency loss op, maar tegelijkertijd is hier sprake van problematiek met betrekking tot multiple principals. Een verschil in informatiepositie binnen en tussen raden leidt tot coördinatieproblemen.

Verskil tussen DiA en niet-DiA gemeenten

Het verschil is op gebied van feedbacklegitimititeit wederom het grootst tussen Best (DiA) en Waalre (DiA) en de andere gemeenten. Terugkoppeling over regionale samenwerking wordt frequent georganiseerd en op relatief informele wijze. Daarmee lijkt de informatievoorziening beter afgestemd op de behoefte van de raad. Echter, er is opnieuw te weinig bewijs om te kunnen spreken van een significant verschil tussen DiA en niet-DiA gemeenten.

Conclusie

Feedbackmechanismen zijn onderontwikkeld, voornamelijk doordat informatie niet de juiste vorm (te complex, te gedetailleerd, te technisch of juist te abstract) heeft voor raadsleden. Ook colleges worstelen niet zelden met de vorm, inhoud en frequentie van informatievoorziening aan de raad. Een ander punt is dat er soms informatieongelijkheid tussen raden bestaat. Dit leidt in beide gevallen tot informatie-asymmetrie, agency loss en een verminderde feedbacklegitimititeit, waarbij informatieongelijkheid tussen raden tevens duidt op coördinatieproblemen in de context van multiple-principals. Onderstaand volgt nog een empirisch model van de belangrijkste bevindingen en relaties binnen het cluster feedbacklegitimititeit.



Figuur 5: analyse feedbacklegitimiteit

Conclusie, discussie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt allereerst antwoord gegeven op de deelvragen en de onderzoeksvraag, waarna een conclusie wordt getrokken over de rol van DiA en een overzicht wordt gegeven van de verschillende vormen van legitimiteit en de empirische resultaten hiervan. Daarna worden de beperkingen van het onderzoek behandeld, alsook de generaliseerbaarheid van resultaten. Tot slot worden een aantal aanbevelingen gedaan: voor vervolgonderzoek, voor DiA en voor de versterking van de democratische legitimiteit.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Deelvraag 1: Welke mechanismen beïnvloeden democratische legitimiteit?

1. Agency loss: behelst het verlies van sturingscapaciteit door informatie-asymmetrie en uiteenlopende belangen (Hooghe & Marks, 2001a; Bovens et al., 2014). Dit is vooral zichtbaar door een ‘blackbox’ gevoel dat raadsleden ervaren en door informatie die niet in de juiste vorm komt. Dit leidt tot informatie-asymmetrie en agency loss. Agency loss kent een beperkende werking voor alle vormen van legitimiteit (input, throughput, output en feedback). Agency loss treedt niet alleen op door (inhoudelijke) informatie-asymmetrie, maar ook doordat informatie op ongelegen momenten of in minder bruikbare vormen wordt verstrekt. Dit impliceert dat er binnen agency loss een onderscheid valt te maken tussen inhoudelijke en procedurele vormen.

Het lijkt er niet op dat er per definitie agency loss op moet treden als raden niet over dezelfde (inhoudelijk gedetailleerde) kennis beschikken als GR'en, maar het is in alle gevallen zo dat de vorm waarin en het moment waarop informatie wordt gegeven een belangrijke drijver achter het ontstaan van agency loss is.

2. Multiple-principals: problematiek omtrent multiple-principals treedt op wanneer meerdere gemeenteraden gezamenlijk controle moeten uitoefenen, wat coördinatie moeilijk maakt (Hooghe & Marks, 2001a; Bovens et al., 2014). Zienswijzen worden zelden gezamenlijk ingediend. De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn een gebrek aan tijd, informatie en prioriteit. Het lukt daarom vaak niet om coördinatie tussen verschillende gemeenteraden te bewerkstelligen. Multiple-principal problematiek heeft voornamelijk een negatieve impact op de inputlegitimiteit, daar gezamenlijke sturing en coördinatie tussen raden met name van belang is op het moment dat kaderstelling aan de orde is. Tot slot kan gesteld worden dat multiple-principal problematiek niet alleen leidt tot coördinatieproblemen en een beperkte inputlegitimiteit, maar ook tot apathie bij raden kan leiden. Het gebrek aan tijd, informatie en prioriteit om coördinatie tot stand te brengen leidt er niet zelden toe dat raden prioriteit geven aan lokale dossiers waar gemakkelijker politiek gewin op te halen valt.

3. Type-II multi-level governance: het derde en laatste mechanisme voor democratische legitimiteit is type-II multi-level governance. Dat wordt beschreven als flexibele, overlappende netwerken zonder heldere hiërarchie of afbakening (Hooghe & Marks, 2001b). Hoewel de meeste GR'en niet als flexibele netwerken kunnen worden beschouwd, bestaan er wel zorgen over de overlap van taken tussen GR'en. Bij raadsleden bestaat hier onduidelijkheid en soms zelfs onbegrip over, wat met name een negatieve werking op de outputlegitimiteit heeft.

Deelvraag 2: Welke interventies zijn onder Democratie in Actie uitgevoerd met als doel de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen te versterken?

Onder de vlag van Democratie in Actie zijn diverse activiteiten ontplooid. De activiteiten zijn op te splitsen in een drietal clusters: versterking van de informatiepositie, deskundigheid en handelingsbekwaamheid van raadsleden, beïnvloeding van wetgeving (Wgr) en het gebruik van ondersteunende instrumenten en bewustwording.

Deelvraag 3: In hoeverre genieten deze interventies en de effecten ervan nog bekendheid bij de huidige gemeentebestuurders?

Het is gebleken dat DiA geen aantoonbare bijdrage heeft geleverd aan het versterken van de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen. De activiteiten die zijn ontplooid onder de vlag van Democratie in Actie genieten nauwelijks nog bekendheid bij respondenten. Slechts één respondent (Waalre) kon zich herinneren wat het programma precies beoogde en kon melden dat het een positieve uitwerking heeft gehad: een regionale overlegtafel waardoor raden meer aan de voorkant sturing kunnen geven. Nog één respondent (Oisterwijk) vond dat DiA weinig nieuwe inzichten had opgeleverd.

Deelvraag 4: Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen verder te versterken?

De resultaten bevestigen dat democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen op meerdere gebieden onder druk staat. Peters et al. (2022) stellen dat gemeenteraden vaak moeite hebben om grip te krijgen op de besluitvorming binnen gemeenschappelijke regelingen, doordat de inhoud te complex is, de kwaliteit van de informatievoorziening ondermaats is en door overbelasting en werkdruk, maar ook omdat zij onvoldoende gebruik maken van de instrumenten die zij tot hun beschikking hebben om de democratische legitimiteit te vergroten (Peters et al., 2022: pp. 21-25). Geconcludeerd kan worden dat deze punten ook in dit onderzoek nadrukkelijk naar voren komen. In de analyse van de resultaten per type legitimiteit is steeds geconcludeerd wat de belangrijkste punten en relaties daartussen zijn. Input-, output- en feedbacklegitimiteit wordt als laag ervaren en throughputlegitimiteit als gemiddeld in alle niet-DiA-gemeenten. In DiA-gemeenten (behalve Dongen) liggen de scores voor alle vormen van legitimiteit hoger. Verderop in dit hoofdstuk zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd om de democratische legitimiteit van GR'en te versterken.

Onderzoeksvraag: Hoe dragen de interventies uit Democratie in Actie bij aan de versterking van de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen, en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de democratische legitimiteit verder te versterken?

Democratie in Actie

Op basis van de theorie zou Democratie in Actie op verschillende manieren een positieve bijdrage aan de democratische legitimiteit moeten leveren: bevordering van effectieve controle en toezicht door het versterken van de informatiepositie en deskundigheid van raadsleden, de versterking van het gezag en legitimiteit van raadsleden, verbetering van samenwerking en kennisdeling en het vergroten van bewustzijn over rollen en verantwoordelijkheden. Het is gebleken dat DiA geen aantoonbare bijdrage heeft geleverd aan het versterken van de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen. Dit komt door de onbekendheid van het programma, zoals ook met het antwoord op deelvraag 3 duidelijk is geworden. Het verschil in ervaren democratische legitimiteit tussen Best (DiA) en Waalre (DiA) en de andere gemeenten lijkt voornamelijk te verklaren doordat Best en Waalre in dezelfde regio (MRE) participeren. Een regio waar met name aandacht lijkt te zijn voor het vroegtijdig betrekken van raadsleden. Er is enkel bevestigd dat een regionale overlegtafel voor raadsleden het gevolg is van DiA, maar daarmee is het verschil niet (volledig) te verklaren. Mogelijk zegt het deelgenomen hebben aan DiA in positieve zin meer over de wijze waarop gemeenten democratische legitimiteit organiseren (cultuur) dan DiA zelf.

Democratische legitimiteit

Met deelvraag 4 is aangegeven hoe het is gesteld met de democratische legitimiteit en waar de knelpunten zitten. Een aantal aanbevelingen om beter met die knelpunten om te kunnen gaan volgen later in dit hoofdstuk.

Beperkingen van het onderzoek

In de respondenten zit een oververtegenwoordiging van deelnemers uit Gilze en Rijen en een ondervertegenwoordiging uit Waalre. Dit beïnvloedt de betrouwbaarheid van uitspraken die gedaan zijn over het verschil tussen DiA en niet-DiA gemeenten negatief, omdat er binnen de gemeenteraad van Waalre (DiA) geen representatief beeld van de gehele raad is opgehaald. Er heeft verder geen document-triangulariteit plaats kunnen vinden om meer context te creëren bij DiA-activiteiten, daar er geen documentatie van terug te vinden was.

Op zichzelf staand zou dat een teken kunnen zijn dat het programma onvoldoende impact heeft gehad en is verankerd. De analyse leunt hierdoor zwaar op percepties van respondenten. Tot slot is codering op thematisch niveau gebleven, alhoewel er een co-occurrence analyse is uitgevoerd. Axiale codering had verbanden robuuster kunnen valideren, alhoewel dat vermoedelijk ten koste was gegaan van de nuances die nu zichtbaar zijn gebleven.

Een ander belangrijk aandachtspunt in de reflectie op het onderzoek is mijn eigen rol als onderzoeker. Ik ben zelf actief als raadslid in Baarle-Nassau. Dit stelde mij in staat om beter aansluiting te vinden bij mijn respondenten, maar heeft ook tot risico's zoals interpretatieve bias geleid. Mijn bestaande overtuigingen en ervaringen kunnen onbewust invloed hebben gehad op de wijze waarop interviews zijn gevoerd en gecodeerd. Uiteraard is dat risico zo veel als mogelijk beperkt door mij daar continu bewust van te zijn. Tijdens de analyse is steeds gereflecteerd op de herkomst van interpretaties en citaten zijn zoveel als mogelijk letterlijk gebruikt. (Gurr, Oliver, Harvey & Subedi, 2024)

Generaliseerbaarheid van resultaten

Het onderzoek heeft de nodige diepgang en verbanden over democratische legitimiteit binnen de context van GR'en opgeleverd. Wel moet worden overwogen, dat niet alle resultaten generaliseerbaar zijn voor elke context. Door gebruik te maken van controlevariabelen is getracht een generaliseerbaar beeld te schetsen tussen DiA- en niet-DiA-gemeenten, zonder dat andere variabelen dit beeld zouden vertroebelen. Echter zijn er ook aanvullende variabelen te bedenken die vanwege de scope en doelmatigheid van dit onderzoek buiten beschouwing zijn gelaten. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat dynamieken rondom democratische legitimiteit en gemeenschappelijke regelingen ook (deels) verklaart kunnen worden door cultuur; een onderbelichte variabele.

Aanbevelingen

Vervolgonderzoek

Allereerst zijn er een aantal aanbevelingen te doen voor vervolgonderzoek.

1. Er is niet aangetoond of en in hoeverre DiA impact heeft gehad op de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen. Het is wel gebleken dat er een verschil is tussen DiA- en niet-DiA-gemeenten, maar niet dat dit verschil te verklaren valt door DiA. Het zou de moeite waard kunnen zijn om een breder, kwantitatief (survey) onderzoek onder raads-, commissie- en collegeleden te doen om de conclusie dat DiA geen aantoonbare impact heeft gehad en de activiteiten nauwelijks hebben beklijfd te bevestigen of te ontkrachten.
2. Er zijn met de analyse van de resultaten verschillende verbanden geïdentificeerd. Omdat er niet axiaal gecodeerd is, zijn deze verbanden niet op een robuuste wijze onderbouwd. Een suggestie voor een vervolgonderzoek zou kunnen zijn om (een gedeelte van) de gevonden verbanden nog eens uitgebreider en diepgaander te toetsen in de praktijk met een grotere groep respondenten.
3. Het programma Democratie in Actie is een aantal jaren geleden omgevormd tot een definitief kennisplatform: Lokale Democratie. Dat platform maakte geen onderdeel uit van de scope van dit onderzoek. Het zou de moeite waard kunnen zijn om te onderzoeken of het platform Lokale Democratie er wel in slaagt om bekendheid te genieten bij gemeenten en gemeenteraden beter in positie te brengen in de context van gemeenschappelijke regelingen. Dit zou onderzocht kunnen worden door een surveyonderzoek onder raads-, commissie- en collegeleden uit te voeren om te achterhalen in hoeverre het platform Lokale Democratie bekend is, gebruikt wordt en ondersteuning biedt in het verkrijgen van grip op GR'en.
4. Het lijkt erop dat Best en Waalre (beide DiA-gemeenten) beter scoren op democratische legitimiteit dan de andere gemeenten, doordat zij in dezelfde regio actief zijn. Onder andere suggereert dit onderzoek dat het organiseren van een regionale overlegtafel voor raadsleden helpt in het verkrijgen van grip op GR'en. Het zou de moeite waard kunnen zijn om specifiek te onderzoeken wat er in deze regio nog meer anders gaat dan in andere regio's en de vraag te stellen wat andere regio's hiervan kunnen leren.

Democratie in Actie

De bekendheid en impact van DiA zijn in de praktijk zeer beperkt gebleken. Het programma heeft geen herkenbare naam en ook de ontplooidde activiteiten worden niet herkend. DiA lijkt geen structurele doorwerking te hebben en is daarmee ook niet verankerd. Het is niet bekend in hoeverre het platform Lokale Democratie wordt gebruikt en wat de toegevoegde waarde ervan is. Dat was immers ook geen onderdeel van de scope van dit onderzoek. De aanbeveling voor Democratie in Actie zou zijn geweest om uitgebreider via (landelijke) kanalen te communiceren over de ondernomen activiteiten en hun toegevoegde waarde.

Versterken van de democratische legitimiteit

Zolang gemeenteraden structureel worstelen met knelpunten op gebied van tijdgebrek, informatieasymmetrie en gefragmenteerde netwerken zullen efficiencywinsten van gemeenschappelijke regelingen de democratische legitimiteit blijven overvleugelen. Onderstaand volgen daarom een aantal praktische aanbevelingen om die balans te herstellen. Tevens wordt met een aantal figuren aangegeven op welke punten uit de empirische modellen elke aanbeveling ingrijpt.

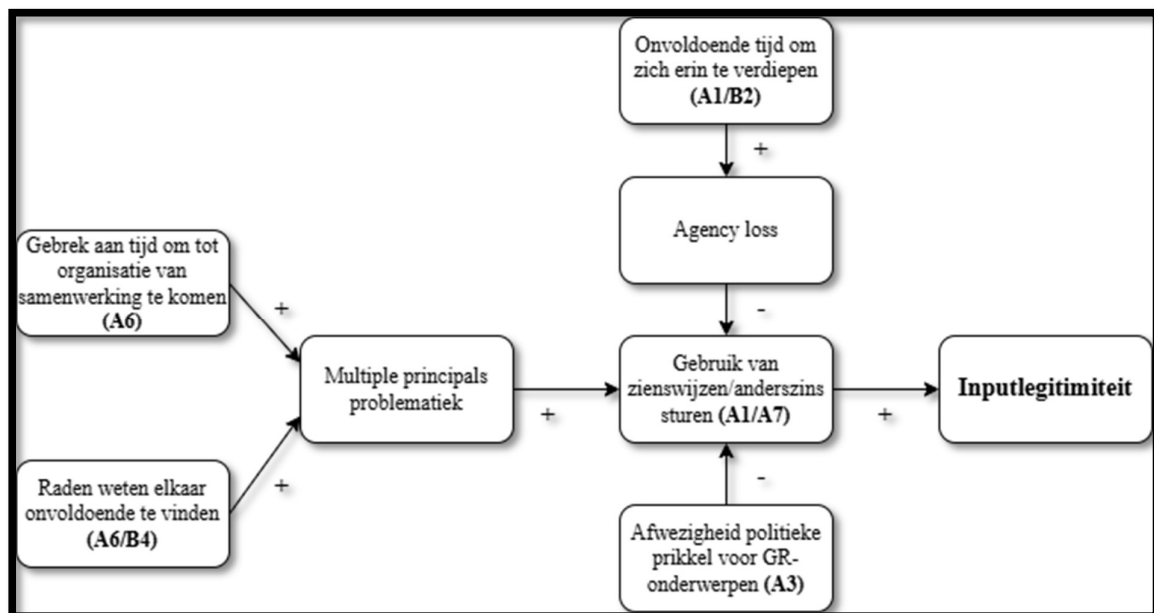
A. Voor de gemeenteraad, burgemeesters en griffies:

1. Wijs per gemeenschappelijke regeling aan de start van de bestuursperiode raadsrapporteurs aan die gedurende de bestuursperiode verantwoordelijk zijn om de betreffende gemeenschappelijke regeling te volgen en de rest van de raad te mobiliseren als er actie vereist is, vooral bij gemeenschappelijke regelingen waar kaderstelling zinvol wordt geacht.
2. Vergroot het budget voor de griffie, zodat zij de raad beter kunnen ondersteunen met inhoudelijke duiding en informatie.
3. Laat de raad aan het begin van de bestuursperiode bepalen op welke gemeenschappelijke regelingen zij sturing wil uitoefenen, afhankelijk van de mate waarin er sprake is van beleidsruimte.
4. Agendeer structureel een terugkoppelmoment vanuit het college over ontwikkelingen binnen de gemeenschappelijke regelingen.
5. Investeer actief in het opbouwen van regionale netwerken tussen raden aan het begin van de raadsperiode, zodat men elkaar op tijd leert kennen.
6. Focus als gemeenteraad op invloed uitoefenen aan de voorkant: geef aandachtspunten mee bij kadernota's. Zorg dat colleges en griffies de raad daarvoor op tijd in positie brengen.

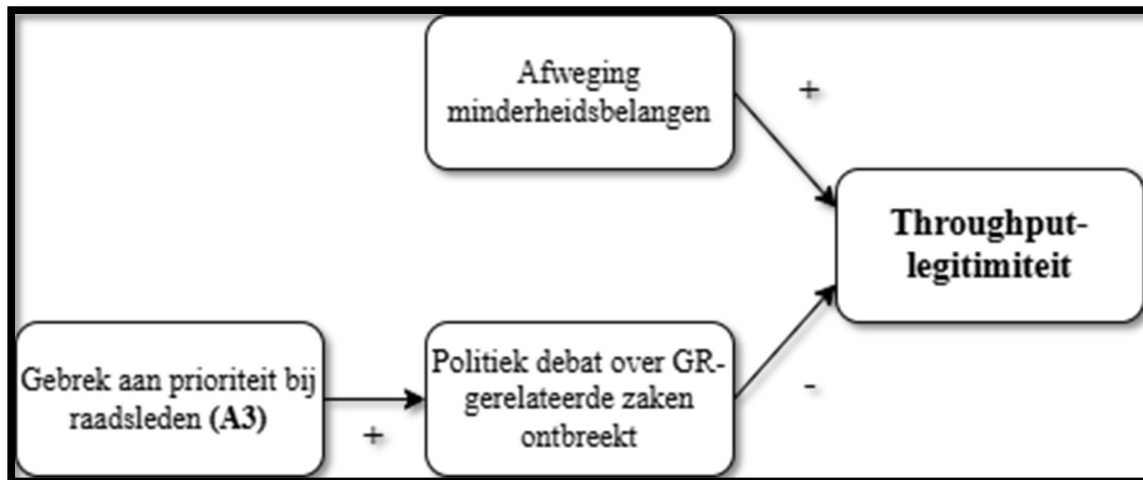
7. Inventariseer de informatiebehoefte van de gemeenteraad, zodat het college, de griffie en de ambtelijke organisatie de raad beter kunnen bedienen.

B. Voor gemeenschappelijke regelingen, colleges en ambtelijke organisaties:

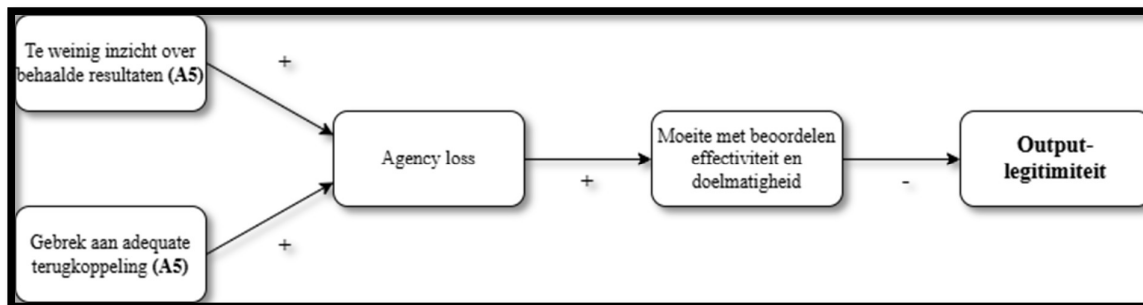
1. Maak regionale afspraken over de spreiding van documenten (kadernota, jaarstukken en begrotingen), zodat de raad niet wordt overvraagd in één cyclus.
2. Laat ambtelijke organisaties en colleges elk P&C-moment een kort overzicht leveren van de activiteiten van gemeenschappelijke regelingen en eventuele bijzonderheden.
3. Richt vaker regionale adviescommissies in om coördinatie tussen raden te verbeteren; raadsrapporteurs kunnen hierin een rol vervullen.



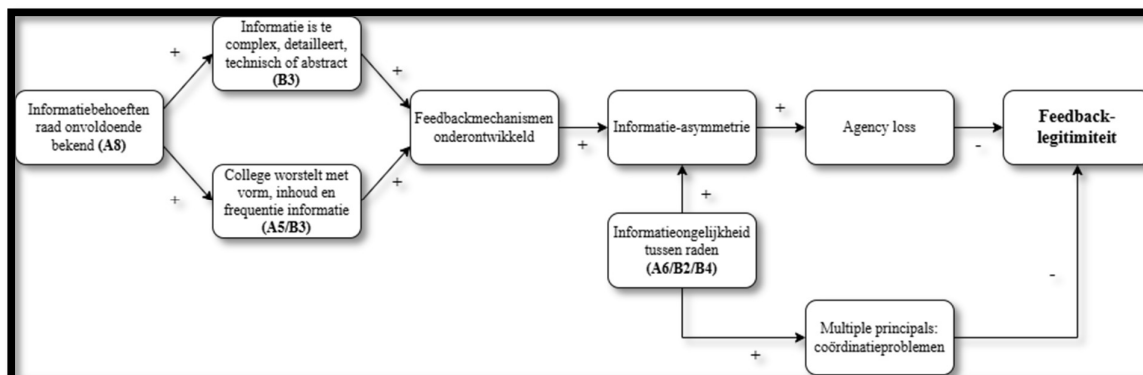
Figuur 6: aanbevelingen inputlegitimiteit



Figuur 7: aanbevelingen throughputlegitimiteit



Figuur 8: aanbevelingen outputlegitimiteit



Figuur 9: aanbevelingen feedbacklegitimiteit

Literatuurlijst

1. Anckar, C. (2008). On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research. *International Journal of Social Research Methodology*, 11(5), 389–401. <https://doi.org/10.1080/13645570701401552>
2. Bekkers, V.J.J.M. & Edwards, A. (2013). *Legitimacy and democracy: A conceptual framework for assessing governance practices*. <https://repub.eur.nl/pub/90149/>
3. Besseling, P., Hers, J., Hoekstra, K., Lamers, L., Mosca, I., Okker, R. (2013). *Decentralisaties in het sociaal domein*. CPB. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-4september2013-decentralisaties-het-sociale-domein.pdf>
4. BMC (zonder datum). *Dashboard DiA*. <https://www.bmc.nl/info/dashboards/dia>
5. Boogers, M.J.G.J.M., de Boer, T., Plat, T., Rompa, J.L.F. (2020). *Rapportage eerste monitor Samenwerkingsprogramma Democratie in Actie*. BMC / Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://www.bmc.nl/info/rapport/dia>
6. Boonstra, W. (2023). *Regionale samenwerking blijft 'gemankeerd'*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/je-lost-het-democratische-probleem-nooit-op>
7. Bovens, M., Goodin, R., Schillemans, T. (2014). *Public Accountability*. Oxford University Press. <https://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=aaccAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=RA1-PT36&dq=principal+agent+theory+%22agency+loss%22&ots=g7swMR4WBf&sig=cGJKCbrtGK0kLrLdKR-GIgrTFRA#v=onepage&q=principal%20agent%20theory%20%22agency%20loss%22&f=false>

8. Bovens, M.A.P. & Scheltema, M. (1999). *Rechtstatelijke redeneerpatronen*. Over publieke en private verantwoordelijkheden. SDU. <https://research-portal.uu.nl/en/publications/rechtsstatelijke-redeneerpatronen>

9. CBS. (2020). *Nederlandse lokale overheid: Veel centrale financiering, veel decentrale uitgaven*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2020/nederlandse-lokale-overheid-veel-centrale-financiering-veel-decentrale-uitgaven/2-overheidsuitgaven>

10. Creswell, J., Poth, C. (2018). *Qualitative Inquire and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. 4th Edition, SAGE Publications, Inc., Thousand Oaks. <https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=2155979>

11. De Graaf, G. Huberts, L.W.J.C., Smulders, R. (2013). *Publieke waarden. De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/794903/Rapport%20Publieke%20Waarden%20BZK%20VU%20De%20Graaf%20Huberts%20Smulders.pdf>

12. De Greef, R. (2022). *Handreiking Verbeterede democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen*. VNG. <https://vng.nl/sites/default/files/2022-10/VNG-Handreiking-Wijziging-Wgr.pdf>

13. De Greef, R. & Koning, C. (2022). *Verbeterede democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen?*. VNG. <https://vng.nl/sites/default/files/2022-10/VNG-Handreiking-Wijziging-Wgr.pdf>

14. Faguet, J.P. (2014). *Decentralization and Governance*. World Development, 53, 2-13. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X13000089>

15. Gurr, Hannah & Oliver, Louise & Harvey, Orlanda & Subedi, Madhusudan & van Teijlingen, Edwin. (2024). The Importance of Positionality for Qualitative Researchers. Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology. 48-54. 10.3126/dsaj.v18i01.675503

16. Hendriks, F., van Ostaaijen, J.J.C., Boogers, M. (2011). *Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur: Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
<https://repository.tilburguniversity.edu/server/api/core/bitstreams/73fb52b3-6d90-4d2d-b99f-bd3080177e68/content>
17. Hooghe, L., & Marks, G. (2001a). *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield. https://www.researchgate.net/publication/246883870_Multi-Level_Governance_and_European_Integration
18. Hooghe, L., Marks, G. (2001b). *Types of Multi-Level Governance*. European Integration online Papers (EIoP), Vol. 5, No. 11, October 12, 2001.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=302786
19. Kamerstukken I 35513, C. (2021). *Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen*.
https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20210525/wijziging_van_de_wet/document3/f%3D/vll2njyhcy6.pdf
20. Kerstens, M., Nauta, C., Stok, J. (2020). BMC. *Het Kraakt en het Piept – Gemeentelijke uitvoeringskracht in het fysieke domein*. <https://vng.nl/sites/default/files/2021-03/het-kraakt-en-het-piept.pdf>
21. Kuhlmann, S., & Wayenberg, E. (2016). *Institutional Impact Assessment in Multi-Level Systems: Conceptualizing Decentralization Effects from a Comparative Perspective*. International Review of Administrative Sciences, 82(2), 233-254. <https://dnb.info/1218870443/34>
22. Lokale Democratie (2023). <https://lokale-democratie.nl/groups/view/f0891ec2-2154-4bfd-85da-a5e1f00d1a65/versterken-lokaal-bestuur/wiki/view/e136faed-1037-4fc1-a290-7b3a7cb724bc/democratie-blijft-in-actie>
23. Lokale Democratie (z.d.). <https://lokale-democratie.nl/page/view/d9f54014-b54a-4e14-af77-cbb6a611990b/over-democratie-in-actie>

24. Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018). *Plan van Aanpak Versterking Lokale Democratie en Bestuur*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/05/kamerbrief-plan-van-aanpak-voor-versterking-lokale-democratie-en-bestuur>
25. Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2018*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34775-VII-69.pdf>
26. Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2022). *Alle raadsgriffies zijn te klein*.
<https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/alle-raadsgriffies-zijn-te-klein/>
27. Overheid.nl (zonder datum). *Register Gemeenschappelijke Regelingen*.
https://organisaties.overheid.nl/Gemeenschappelijke_regelingen/
28. Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods* (2nd ed.). Sage Publications, Inc. <https://psycnet.apa.org/record/1990-97369-000>
29. Peters, K., de Greef, R., Boogers, M., Boogaard, G. (2022). *Regionale samenwerking en gemeenteraden. Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden*. Decentraal Bestuur.
https://decentraalbestuur.nl/images/Eindrapport_Regionale_samenwerking_en_gemeenteraden_1_jan_2023.pdf
30. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2016). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*.
<http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/40090/1/102.Christopher%20Pollitt.pdf>
31. Polman, H. (2021). *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*. Raad voor het Openbaar Bestuur.
<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/publicaties/stelsel/documenten/publicaties/2021/03/1/adviesrapport-rust-reinheid-regelmaat>

32. Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press. <https://academic.oup.com/book/11939>
33. Stolk, R., Vellekoop, L., Dreef, S., de Greef, R., van den Berg, C., van der Beek, P., Wesseling, H. (2018). *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking – Knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk*. Berenschot. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-873527.pdf>
34. Van den Dikkenberg, R. (2018). *Kamer stemt voor verplichte samenwerking sociaal domein*. Gemeente.nu. <https://www.gemeente.nu/sociaal/jeugdzorg/kamer-stemt-voor-verplichte-samenwerking-sociaal-domein/>
35. Van Genugten, M.L., de Kruijf, J.A.M., Zwaan, P.J., van Thiel, S. (2017). *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking*. Radboud University, Institute for Management Research. <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/179702/179702pub.pdf>
36. Van Nijendaal, G. (2014). *Drie decentralisaties in het sociale domein*. Uit: Jaarboek Overheidsfinanciën 2014. Raad voor het Openbaar Bestuur. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2014/03/27/drie-decentralisaties-in-het-sociale-domein>
37. Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho. <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/177512>
38. VNG (2024). <https://vng.nl/nieuws/democratie-in-actie-voortaan-platform-lokale-democratie>
39. Wallage, J. (2015). *Briefadvies Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*. Raad voor het Openbaar Bestuur. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/01/20/democratische-legitimiteit-van-samenwerkingsverbanden>

40. Yin, R. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. 5th Edition. Thousand Oaks, CA: Sage.
- https://www.researchgate.net/publication/308385754_Robert_K_Yin_2014_Case_Study_Research_Design_and_Methods_5th_ed_Thousand_Oaks_CA_Sage_282_pages

Bijlage I: Operationalisatie

Tabel 9: operationalisatie inclusief items

<i>Variabele</i>	<i>Type variabele</i>	<i>Theoretische betekenis</i>	<i>Indicatoren</i>	<i>Items</i>
<i>Interventies Democratie in Actie</i>	Modererend	Concrete maatregelen die onder de vlag van Democratie in Actie zijn genomen met als doel de versterking van het lokale bestuur (Boogers, M. et al., 2020).	• Ondernomen activiteiten onder de vlag van Democratie in Actie, op te halen via de monitor van BMC. • Resultaten van DiA-activiteiten.	1. Welke activiteiten zijn er onder de vlag van DiA ontplooit? 2. Wat hebben de ondernomen activiteiten opgeleverd?
<i>Input- legitimiteit</i>	Afhankelijk	Mate waarin burgers via representatie of participatie invloed kunnen uitoefenen op	• Gebruik van zienswijzen door raden. • Anderszins kaderstellen.	3. Hoe vaak wordt er gebruik gemaakt van de mogelijkheid om ziens\wijzen kenbaar te maken, en hoe reageert de GR daar doorgaans op?

		het beleid (Peters, K. et al., 2022; Bekkers, V. & Edwards, A., 2013).	• Reactie van GR op zienswijzen. • Zienswijzen met meerdere raden.	4. Maakt u voornamelijk reactief (op stukken van de GR) gebruik van zienswijzen, of probeert u met zienswijzen ook zelf richting te geven, of bepaalde zaken te agenderen? 5. Krijgt u het voor elkaar om zienswijzen samen met andere gemeenteraden in te dienen? Streeft u dezelfde doelen na?
<i>Throughput-legitimiteit</i>	Afhankelijk	Kwaliteit van besluitvorming, transparantie, afweging van belangen, checks and balances (Bekkers, V. & Edwards, A.,	• Ervaren helderheid over de wijze waarop besluiten tot stand komen. • Het in acht nemen van minderheidsbelangen.	6. Is het voor u voldoende helder hoe besluiten binnen de GR tot stand komen? 7. Worden in de besluiten die genomen worden alle belangen, ook die van kleinere gemeenten of

<i>Output-legitimiteit</i>		2013; Peters, K. et al., 2022).	• Wijze van deliberatie binnen de raad, binnen de GR en/of tussen raden onderling (frequentie, vorm en inhoud) om tot een weloverwogen besluit/standpunt te komen.	minderheidsstandpunten, voldoende in acht genomen en gerespecteerd? Waar blijkt dat uit? 8. Hoe vaak wordt er binnen de raad of binnen de GR tussen raden/colleges een politieke discussie gevoerd over het beleid of keuzes die voorliggen? Doen voldoende mensen actief mee aan de discussie om tot een weloverwogen standpunt/besluit te komen?
	Afhankelijk	Mate waarin gedragen en effectieve resultaten worden geboekt, passend bij de beleidsdoelen (Scharpf, F., 1999; Bekkers, V. & Edwards, A., 2013).	• Mate van inzicht in de taken van de GR • Mate waarin gestelde doelen worden gehaald volgens respondenten	9. Heeft u het idee dat u voldoende op de hoogte bent van wat de GR precies doet, wat voor taken zij voor u uitvoert? 10. Heeft u ook voldoende inzicht in hoeverre dat de GR goed afgaat? Worden afgesproken doelen behaald?

			• Mate waarin resultaten van de GR als effectief en doelmatig worden ervaren • Mate waarin signalen over waardering door inwoners/.maatschappelijke organisaties bekend zijn en meegewogen worden	Denkt u dat de GR effectief functioneert zo? En hoe goed doet ze dat als je het afzet tegen de middelen die ze van uw raad krijgt? 11. Wat is uw indruk van hoe burgers of maatschappelijke organisaties in uw gemeente aankijken tegen het beleid of de resultaten van de GR? Wordt dit wel eens gemeten of besproken?
<i>Feedback-legitimiteit</i>	Afhankelijk	Kwaliteit van verantwoording terugkoppeling naar de raden en de samenleving (Peters, K. et al., 2022).	• Frequentie en inhoud verantwoording • Vorm en duidelijkheid informatievoorziening • Respons op wensen/bedenkingen • Evaluatiecyclus • Betrokkenheid gemeenteraad	12. Heeft u het gevoel dat de GR u tijdig van de nodige informatie voorziet om uw controlerende taak uit te voeren? Kunt u er wijs uit? Is de informatie volledig? Is de informatie die u krijgt begrijpelijk, voldoende toespitst om uw rol te kunnen vervullen?

				13. Heeft u het gevoel dat u voldoende controle kunt uitoefenen op de GR? Hoe doet u dat? P&C-cyclus? Sporadisch? Andere afgesproken evaluatiemomenten? En heeft u het gevoel dat de GR gevoelig is voor de controlerende rol die raad heeft en spant de GR zich in om u in positie te brengen?
<i>Type-II multi-level governance</i>	Onafhankelijk	Flexibele, overlappende netwerken zonder heldere hiërarchie of afbakening (Hooghe, L. & Marks, G., 2001b).	• De mate waarin raadsleden weten wie binnen de GR waarvoor verantwoordelijk is • De mate waarin samenwerking binnen de GR is gebaseerd op vaste afspraken versus tijdelijke, projectmatige afspraken • De mate waarin taken van de GR overlappen met	2. Wat hebben de ondernomen activiteiten opgeleverd? <i>DiA-activiteiten kunnen juist gericht zijn op het verduidelijken van rollen binnen diffuse netwerken.</i> 3. Gebruik van zienswijzen en reactie GR <i>Onduidelijkheid over wie wanneer invloed kan uitoefenen is kenmerkend voor Type II-structuren.</i>

			gemeentelijke taken en verwarring veroorzaken De mate waarin informatie vanuit de GR begrijpelijk is voor raadsleden	6. Minderheidsbelangen in acht genomen? <i>Kleinere gemeenten zouden invloed kunnen verliezen in netwerken zonder hiërarchische bescherming.</i> 9. Inzicht in doelen en effectiviteit van GR? <i>Slechte taakafbakening maakt prestatiebeoordeling van de GR moeilijk.</i> 11. Informatieverstrekking GR voldoende? <i>Onregelmatige of onduidelijke verantwoording wijst op netwerkonduidelijkheid.</i>
<i>Multiple principals</i>	Onafhankelijk	Meerdere gemeenteraden moeten gezamenlijk controle uitoefenen, wat coördinatie moeilijk maakt (Hooghe, L. &	- De mate waarin gemeenteraadsleden samen met andere raden zienswijzen indienen of overleg voeren - De mate waarin de doelen en prioriteiten van de	4. Gezamenlijk indienen van zienswijzen <i>Geeft direct zicht op samenwerking tussen raden.</i> 6. Minderheidsbelangen gerespecteerd?

Marks, G., 2001a; Bovens, M. et al., 2014).	deelnemende raden op elkaar aansluiten	<i>Relevante vraag in netwerken waar dominante gemeenten het debat kunnen sturen.</i>
	• De mate waarin discussie en besluitvorming tussen raden gestructureerd en effectief plaatsvindt	7. Politieke discussie over keuzes? <i>Inzicht in mate van gezamenlijke normvorming of visie tussen raden.</i>
	• De mate waarin raden het gevoel hebben gezamenlijk voldoende invloed te kunnen uitoefenen op de GR	12. Controle op GR en gevoeligheid voor sturing? <i>Toont of raden gecoördineerd en effectief invloed kunnen uitoefenen op de GR.</i>

<i>Agency loss</i>	Onafhankelijk	Verlies van sturingscapaciteit door informatie-asymmetrie en uiteenlopende belangen (Hooghe, L. & Marks, G., 2001a; Bovens, M. et al., 2014).	• De mate waarin raadsleden tijdig, volledig en begrijpelijk worden geïnformeerd over GR-beleid en uitvoering • De mate waarin raadsleden begrijpen wat de GR doet en hoe effectief zij dat doet • De mate waarin raadsleden mogelijkheden ervaren om beleid bij te sturen of te controleren • De mate waarin raadsleden zienswijzen gebruiken om daadwerkelijk te sturen i.p.v. alleen te reageren	3. Gebruik van zienswijzen (richtinggevend of reactief?) <i>Mate van proactieve sturing zegt iets over effectiviteit van de principal.</i> 5. Helderheid over besluitvorming <i>Informatieachterstand is een klassiek symptoom van agency loss.</i> 8. Inzicht in taken GR? <i>Onduidelijkheid over uitvoeringspraktijk = informatieasymmetrie.</i> 9. Effectiviteit en doelrealisatie <i>Onvermogen om prestaties te beoordelen = agency loss.</i> 11. Informatievoorziening controlerende taak <i>Slechte informatie = klassieke driver van agency loss.</i> 12. Controle en responsiviteit GR <i>Toont of sturingspogingen van de raad effect hebben.</i>
--------------------	---------------	--	--	--

Bijlage II: Interviewhandleiding

Dank dat u tijd wil maken om deel te nemen aan mijn onderzoek.

Graag zou ik u eerst het informatie- en toestemmingsformulier willen voorleggen.

Ik leg eerst even kort uit wat de aanleiding van mijn onderzoek is, en wat ik hoop ermee toe te voegen.

Veel gemeenteraadsleden ervaren een bepaalde afstand tot, of moeite om grip te krijgen op, gemeenschappelijke regelingen. Dat heeft gevolgen voor de ervaren mate van democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Volgens de literatuur hebben in ieder geval drie mechanismen een negatieve werking op die democratische legitimiteit: agency loss (verlies van sturingscapaciteit door informatie-asymmetrie en uiteenlopende belangen), multiple principals (meerdere gemeenteraden moeten gezamenlijk controle uitoefenen, wat coördinatie moeilijk maakt) en type-II multi-level governance (flexibele, overlappende netwerken zonder heldere hiërarchie of afbakening).

Tussen 2018 en 2023 is een samenwerkingsprogramma genaamd '*Democratie in Actie*' actief geweest. Het ministerie van BZK was hier katrekker in, en poogde onder andere de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Mijn onderzoek heeft als doel te onderzoeken in hoeverre dat programma zijn doel heeft bereikt, wat we ervan kunnen leren en welke aanbevelingen er mogelijk zijn om in de toekomst te werken aan de versterking van de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen.

Ik ga het interview afnemen langs vier verschillende vormen van democratische legitimiteit. Als het goed, behandelen we daarmee alle indicatoren die ik straks weer kan terugbrengen tot die mechanismen waar ik het eerder over had, en daar mogelijk nog e.e.a. aan kan toevoegen.

Belangrijk om nog even te vermelden, is dat ik weet dat uw gemeente in verschillende GR'en participeert, maar dat ik probeer om dat te veralgemeniseren. Ik zal dus niet vragen naar een specifieke GR, maar naar 'de GR', of 'de GR'en' als algemeen construct. Als er grote verschillen zijn tussen GR'en waar u bij een vraag aan denkt: zeg het me dan gerust.

V-WD - Voordat we daarmee beginnen, wil ik u eerst een algemene vraag stellen: wat is in uw ogen de toegevoegde waarde van *Democratie in Actie* geweest op de versterking van de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen?

Mijn eerste vragen hebben betrekking op **inputlegitimiteit**, dat is een vorm van legitimiteit die gaat over de mate waarin burgers via representatie, u dus, of door directe participatie invloed kunnen uitoefenen op het beleid.

1. Hoe vaak wordt er gebruik gemaakt van de mogelijkheid om ziens\-wijzen kenbaar te maken, en hoe reageert de GR daar doorgaans op?
2. Maakt u voornamelijk reactief (op stukken van de GR) gebruik van zienswijzen, of probeert u met zienswijzen ook zelf richting te geven, of bepaalde zaken te agenderen?
3. Krijgt u het voor elkaar om zienswijzen samen met andere gemeenteraden in te dienen?

Mijn tweede set vragen hebben betrekking op **throughputlegitimiteit**, dat heeft betrekking op de kwaliteit van besluitvorming, transparantie, afweging van belangen, checks and balances.

1. Is het voor u voldoende helder hoe besluiten binnen de GR tot stand komen?
2. Worden in de besluiten die genomen worden alle belangen, ook die van kleinere gemeenten of minderheidsstandpunten, voldoende in acht genomen en gerespecteerd?
3. Hoe vaak wordt er binnen de raad of binnen de GR een politieke discussie gevoerd over het beleid of keuzes die voorliggen? Doen voldoende mensen actief mee aan de discussie om tot een weloverwogen standpunt/besluit te komen?

De derde vorm van legitimiteit die ik wil bespreken is **outputlegitimiteit**, dat is de mate waarin gedragen en effectieve resultaten worden geboekt, passend bij de beleidsdoelen.

1. Heeft u het idee dat u voldoende op de hoogte bent van wat de GR precies doet, wat voor taken zij voor u uitvoert?
2. Heeft u ook voldoende inzicht in hoeverre dat de GR goed afgaat? Worden afgesproken doelen behaald? Denkt u dat de GR effectief functioneert zo? En hoe goed doet ze dat als je het afzet tegen de middelen die ze van uw raad krijgt?
3. Wat is uw indruk van hoe burgers of maatschappelijke organisaties in uw gemeente aankijken tegen het beleid of de resultaten van de GR? Wordt dit wel eens gemeten of besproken?

De vierde vorm van legitimiteit is **feedbacklegitimiteit**: de kwaliteit van verantwoording terugkoppeling naar de raden en de samenleving. Daar gaan de volgende vragen over.

1. Heeft u het gevoel dat de GR u tijdig van de nodige informatie voorziet om uw controlerende taak uit te voeren? Kunt u er wijs uit? Is de informatie volledig? Is de informatie die u krijgt begrijpelijk, voldoende toegespitst om uw rol te kunnen vervullen?
2. Heeft u het gevoel dat u voldoende controle kunt uitoefenen op de GR? Hoe doet u dat? P&C-cyclus? Sporadisch? Andere afgesproken evaluatiemomenten? En heeft u het gevoel dat de GR gevoelig is voor de controlerende rol die raad heeft en spant de GR zich in om u in positie te brengen?

V-ND - En dan zou ik graag willen afsluiten met een algemene vraag: wat denkt u dat er nodig is om de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen verder te versterken?

V-WD - Ik zou graag willen afsluiten met twee algemene vragen:

1. Wat denkt u dat er nodig is om de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen verder te versterken?
2. Als ik u na dit gesprek nog eens vraag wat *Democratie in Actie* heeft opgeleverd, is uw antwoord dan gelijk aan dat van daarnet?

Bijlage III: Informatie- en toestemmingsformulier

Informatie- en toestemmingsformulier

Informatieformulier

Introductie

Mijn naam is Jannes Kusters, en als onderdeel van mijn master Beleid en Politiek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam bezig met een onderzoek naar de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen. Men name ben ik geïnteresseerd in de effecten hierop van het samenwerkingsprogramma *Democratie in Actie*. Hoe is het gesteld met de ervaren legitimiteit van samenwerkingsverbanden/gemeenschappelijke regelingen, en in hoeverre heeft *Democratie in Actie* daar een positieve bijdrage aan geleverd?

Voor meer informatie over mijn onderzoek ben ik te bereiken via e-mail via 668070jk@eur.nl, of via telefoon: 06-28221682.

Dataverzameling

Er zullen in het kader van het onderzoek interviews worden afgenomen binnen een viertal gemeenten (cases) om te achterhalen hoe het is gesteld met een aantal verschillende vormen van legitimiteit, en in hoeverre de mechanismen die deze legitimiteit kunnen beïnvloeden een rol spelen. Er wordt gedifferentieerd op deelname aan het programma *Democratie in Actie*, waardoor iets gezegd kan worden over de effectiviteit ervan. De interviews zullen worden opgenomen, getranscribeerd en gecodeerd.

Potentiële ongemakken en risico's

Er zijn geen fysieke, rechtelijke of economische risico's verbonden aan uw deelname in dit onderzoek. U bent niet verplicht om alle vragen te beantwoorden. Uw deelname is vrijwillig en kan op ieder moment beëindigd worden.

Vertrouwelijkheid en databescherming

De verzamelde data zal worden gebruikt voor een geaggregeerde data-analyse en vertrouwelijke informatie of persoonlijke gegevens zullen niet worden gebruikt in de uitkomsten van het onderzoek. De data zal worden opgeslagen op een beveiligde locatie voor 10 jaar.

Het delen van data

Ik deel de data met de Erasmus Universiteit Rotterdam, met als reden het onderzoeken en schrijven van mijn masterscriptie, wat verplicht is voor het voltooien van mijn studie aan de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Erasmus Universiteit.

Vrijwillige deelname en individuele rechten

Uw deelname is vrijwillig en het is mogelijk om op ieder moment te stoppen. Tijdens uw deelname aan het onderzoek heeft u het recht om meer informatie over de dataverzameling en analyse te vragen. Daarnaast heeft u het recht om uw toestemming in te trekken en te vragen naar verwijdering van uw data voordat de dataset is geanonimiseerd of het manuscript is ingeleverd om gepubliceerd te worden. U kunt dit bewerkstelligen door contact op te nemen met Jannes Kusters.

Mocht u klachten hebben aangaande het verwerken van persoonlijke gegevens in dit onderzoek, neem dan gerust contact op met Jannes Kusters

Toestemmingsformulier *Democratische Legitimiteit bij Intergemeentelijke Samenwerking en 'Democratie in Actie'*

Door het tekenen van dit toestemmingsformulier bevestig ik dat:

- Ik geïnformeerd ben over het doel van het onderzoek, de dataverzameling en het opslaan van data zoals beschreven in het informatieformulier;
- Ik het informatieformulier heb gelezen, of dat het aan me is voorgelezen;
- Ik mogelijkheden heb gehad om vragen te stellen over het onderzoek; de vragen zijn voldoende beantwoord;
- Ik vrijwillig toestemming geef tot deelname aan dit onderzoek;
- Ik begrijp dat er vertrouwelijk wordt omgegaan met de informatie;
- Ik begrijp dat ik de deelname op ieder moment kan beëindigen of het beantwoorden van vragen kan weigeren zonder enige consequenties;
- Ik begrijp dat ik mijn toestemming kan intrekken voor de dataset is ingeleverd voor goedkeuring.

Bovendien geef ik toestemming om:

	Ja	Nee
Ik geef toestemming om audio van het interview op te nemen		
Ik geef toestemming om citaten van mijn interview te gebruiken		
Ik geef toestemming om mijn naam te gebruiken bij de citaten		

Naam van de deelnemer aan het onderzoek:

Datum:

Handtekening:

Bijlage IV: Codeboek

Tabel 10: codeboek

Concept	Code/Indicator 1	Code/Indicator 2	Subcode	Omschrijving
Inputlegitimiteit	Gebruik van zienswijzen	Agency loss - gebruik van zienswijzen om te sturen	Nauwelijks gebruikmaken van zienswijzen	Valt onder de code als respondent aangeeft dat er nauwelijks zienswijzen worden gebruikt.
	Gebruik van zienswijzen	Agency loss - ervaren ruimte om bij te sturen of controleren	Gebrek aan tijd om zienswijzen goed te organiseren	Valt onder de code als respondent aangeeft dat er weinig zienswijzen worden gebruikt omdat het teveel tijd kost.
	Zienswijzen met meerdere raden	Multiple principals - samenwerking en coördinatie tussen raden	Raden weten elkaar onvoldoende te vinden voor samenwerking	Valt onder de code als respondent aangeeft dat het als lastig wordt ervaren om dingen met andere raden op te pakken.
	Zienswijzen met meerdere raden	Multiple principals - samenwerking en coördinatie tussen raden	Coördinatievoordeel landelijke partijen	Valt onder de code als respondent vindt dat landelijke partijen een voordeel hebben t.o.v. lokale partijen (netwerk).
	Gebruik van zienswijzen		Politieke prikkel om te investeren in GR'en is onvoldoende	Valt onder de code als respondent aangeeft dat het niet/onvoldoende loont om zich te verdiepen in GR-gerelateerde onderwerpen.
	Gebruik van zienswijzen	Agency loss - ervaren ruimte om bij te sturen of controleren	Colleges ontmoedigen proactieve houding van de raad door advies "geen zienswijze"	Valt onder de code als respondent aangeeft dat het college regelmatig met adviezen komt om geen zienswijze in te dienen, en als de respondent het daar niet per se mee eens is.
	Anderszins kaderstellen		Actief in een regionale adviescommissie	Valt onder de code als respondent aangeeft in één of meer GR'en een regionale adviescommissie te hebben.
	Anderszins kaderstellen	Agency loss - kennis over taakuitvoering en effectiviteit ervan	Raad weet niet hoe effectieve sturing geschiedt	Valt onder de code als respondent aangeeft dat raadsleden hun weg niet kunnen vinden/niet weten hoe zij kunnen sturen.

	Anderszins kaderstellen	Agency loss - ervaren ruimte om bij te sturen of controleren	Onvoldoende tijd om zich te verdiepen als oorzaak gebrek effectieve sturing	Valt onder de code als respondent aangeeft dat er een gebrek aan sturing is, dat wel zou willen, maar dat er geen tijd voor is om het goed te kunnen doen.
	Anderszins kaderstellen	Agency loss - informatievoorziening rond GR-beleid en uitvoering	Krijgen van te weinig informatie als oorzaak gebrek effectieve sturing	Valt onder de code als respondent aangeeft dat er een gebrek aan sturing is, dat wel zou willen, maar dat er te weinig informatie is om dat goed te kunnen doen.
	Anderszins kaderstellen		Gebrek aan ondersteuning van de griffie als oorzaak gebrek effectieve sturing	Valt onder de code als respondent aangeeft dat er te weinig sturing is, dat wel zou willen, maar dat de griffie de raad niet voldoende kan ondersteunen daarin.
	Anderszins kaderstellen	Agency loss - ervaren ruimte om bij te sturen of controleren	Onvoldoende in stelling brengen door colleges als oorzaak gebrek effectieve sturing	Valt onder de code als respondent aangeeft dat er te weinig sturing is, dat wel zou willen, maar dat het college de raad onvoldoende in positie brengt om dat goed te kunnen doen.
	Anderszins kaderstellen	Agency loss - ervaren ruimte om bij te sturen of controleren	Gebrek aan training als oorzaak gebrek effectieve sturing	Valt onder de code als respondent aangeeft dat er te weinig sturing is, dat wel zou willen, maar dat het missen van kunde over het 'hoe' verhindert om dat goed te kunnen doen.
	Anderszins kaderstellen		Informele sturing waardevoller/effectiever	Valt onder de code als respondent aangeeft dat het sturen langs informele routes (zaken meegeven aan portefeuillehouder bijvoorbeeld) effectiever is dan langs formele routes (zienswijzen bijvoorbeeld).
Throughputlegitimiteit	Minderheidsbelangen		Belangen van kleine gemeenten afdoende afgewogen	Valt onder de code als de respondent vindt dat de belangen van kleinere gemeenten afdoende worden afgewogen in het geheel.
	Tot stand komen van besluiten		Wethouders geven te weinig inzicht in (machts)verhoudingen DB/AB	Valt onder de code als respondent aangeeft inzicht te missen in hoe de hazen lopen binnen het AB en/of DB (gebrek aan transparantie).

	Deliberatie		Politiek debat over onderwerpen GR zeldzaam/niet bestaand	Valt onder de code als respondent aangeeft dat er nauwelijks/niet binnen de eigen raad wordt gediscussieerd over onderwerpen die GR'en aangaan.
	Deliberatie	Agency loss - informatievoorziening rond GR-beleid en uitvoering	Informatieachterstand als oorzaak gebrek aan deliberatie	Valt onder de code als respondent aangeeft dat er een gebrek aan deliberatie in de raad is over GR-gerelateerde onderwerpen, en als oorzaak daarvan een gebrek aan informatie noemt.
	Deliberatie	Agency loss - ervaren ruimte om bij te sturen of controleren	Vorgekauwde besluitvorming als oorzaak gebrek aan deliberatie	Valt onder de code als respondent aangeeft dat er een gebrek aan deliberatie in de raad is over GR-gerelateerde onderwerpen, en als oorzaak daarvan noemt dat deliberatie niet zinnig is, omdat stukken al dusdanig zijn vorgekauwd dat er in de praktijk niets meer aan veranderd kan worden.
	Deliberatie		Gebrek aan prioriteit voor GR-onderwerpen als oorzaak gebrek aan deliberatie	Valt onder de code als respondent aangeeft dat er een gebrek aan deliberatie in de raad is over GR-gerelateerde onderwerpen, en als oorzaak daarvan een gebrek aan prioriteit bij raadsleden noemt.
	Deliberatie		Machtsasymmetrie als oorzaak gebrek aan deliberatie	Valt onder de code als respondent aangeeft dat er een gebrek aan deliberatie in de raad is over GR-gerelateerde onderwerpen, en als oorzaak daarvan machtsasymmetrie noemt (coalitiepartijen die een streepje voor hebben).
Outputlegitimiteit	Effectiviteit en doelmatigheid van resultaten	Agency loss - kennis over taakuitvoering en effectiviteit ervan	Missen van doelen en resultaten van GR'en	Valt onder de code als respondent aangeeft dat de wijze waarop de GR communiceert over doelen en resultaten niet afdoende/voldoende specifiek en concreet is.

Inzicht in taken GR	Agency loss - informatievoorziening rond GR-beleid en uitvoering	Niet alles weten over de GR	Valt onder de code als de respondent vindt niet afdoende op de hoogte te zijn van de activiteiten van de GR'en.
Realisatie van gestelde doelen	Agency loss - kennis over taakuitvoering en effectiviteit ervan	Gebrek aan stellen van concrete, meetbare doelen	Valt onder de code als respondent aangeeft dat de GR onvoldoende concrete en meetbare doelen stelt.
Realisatie van gestelde doelen	Agency loss - kennis over taakuitvoering en effectiviteit ervan	Te weinig inzicht hebben op behaalde resultaten	Valt onder de code als respondent onvoldoende zicht denkt te hebben op de behaalde resultaten van een GR.
Effectiviteit en doelmatigheid van resultaten	Agency loss - informatievoorziening rond GR-beleid en uitvoering	Gebrek aan adequate terugkoppeling	Valt onder de code als respondent vindt dat de GR (al dan niet via het college) niet afdoende terugkoppelt over behaalde resultaten.
Inzicht in taken GR	Type-II MLG - weten wie waar verantwoordelijk voor is	Niet weten hoe verantwoordelijkheid tussen raad/college/GR ligt	Valt onder de code als er bij respondent onduidelijkheid bestaat over de (verantwoordings)structuur binnen een GR.
Maatschappelijke waardering		Burgers herkennen GR'en niet in hun leefwereld	Valt onder de code als respondent aangeeft te denken dat burgers niet tot nauwelijks weten wat GR'en allemaal voor hun gemeente uitvoeren/doen.
Maatschappelijke waardering		Onbekendheid bij burgers niet problematisch, als het maar geregeld is	Valt onder de code als respondent aangeeft dat burgers niet tot nauwelijks weten wat GR'en allemaal voor hun gemeente uitvoeren/doen, en dat ook niet als problematisch ervaart.
Realisatie van gestelde doelen		Schaalvoordelen van GR'en	Valt onder de code als respondent aangeeft schaalvoordelen als positief te zien in de context van GR'en.
Realisatie van gestelde doelen		Voordeel van delen specialistische kennis GR'en	Valt onder de code als respondent aangeeft het delen van specialistische kennis als positief te zien in de context van GR'en.

	Realisatie van gestelde doelen		Zonder deelname GR geen aanspraak op middelen of capaciteit Rijk	Valt onder de code als respondent aangeeft aanspraak te kunnen maken op middelen of capaciteit van het Rijk als positief te zien in de context van GR'en.
	Effectiviteit en doelmatigheid van resultaten	Type-II MLG - overlap in taken en verantwoordelijkheden	Behoeft politieke sturing afhankelijk van aard GR	Valt onder de code als respondent aangeeft dat de behoefte aan politieke sturing per GR verschillend kan zijn: meer uitvoerend versus politieke afwegingen noodzakelijk.
Feedbacklegitimititeit	Informatievoorziening	Agency loss - informatievoorziening rond GR-beleid en uitvoering	Slecht gesteld met informatievoorziening aan de raad	Valt onder de code als respondent vindt dat het over het algemeen slecht is gesteld met de informatievoorziening aan de raad.
	Informatievoorziening	Agency loss - informatievoorziening rond GR-beleid en uitvoering	Informatie ontbreekt volledig	Valt onder de code als respondent aangeeft met enige regelmatig relevante informatie volledig vindt ontbreken.
	Frequentie en inhoud verantwoording	Agency loss - informatievoorziening rond GR-beleid en uitvoering	Informatie komt te laat	Valt onder de code als respondent aangeeft dat relevante informatie met enige regelmatig te laat komt.
	Frequentie en inhoud verantwoording	Agency loss - informatievoorziening rond GR-beleid en uitvoering	Er komt teveel informatie (tegelijkertijd)	Valt onder de code als respondent aangeeft dat er met enige regelmaat teveel informatie tegelijkertijd komt, bijvoorbeeld als er ook nog reguliere raadsvoorstellen op de agenda staan.
	Frequentie en inhoud verantwoording	Agency loss - kennis over taakuitvoering en effectiviteit ervan	Informatie is te complex, te gedetailleerd, te technisch of te abstract	Valt onder de code als respondent aangeeft dat informatie met enige regelmaat niet in de juiste vorm komt, toegespitst op de rol als raadslid (te complex, te gedetailleerd, te technisch of te abstract).
	Betrokkenheid gemeenteraad	Type-II MLG - weten wie waar verantwoordelijk voor is	Te weinig inzicht in voorafgaand bestuurlijk proces	Valt onder de code als respondent vindt dat er met enige regelmaat relevante informatie over het voorafgaande bestuurlijke proces ontbreekt, leidend tot een voorstel/stuk dat de raad moet bespreken.

Evaluatiecyclus	Agency loss - kennis over taakuitvoering en effectiviteit ervan	Overzicht informatie/historie ontbreekt	Valt onder de code als respondent aangeeft informatie uit het verleden te missen om voorliggende vraagstukken afdoende te kunnen beoordelen/bespreken.
Informatievoorziening	Agency loss - informatievoorziening rond GR-beleid en uitvoering	Griffie is te zwak gepositioneerd om te faciliteren	Valt onder de code als respondent vindt dat de griffie te zwak gepositioneerd is (bijvoorbeeld door een kleine bezetting) om de raad voldoende te faciliteren in haar rollen.
Frequentie en inhoud verantwoording		Colleges worstelen met vorm, inhoud en frequentie informatievoorziening	Valt onder de code als wordt aangegeven dat het voor colleges soms ingewikkeld is om de informatievoorziening aan te laten sluiten op de behoeften van de raad in termen van vorm, inhoud en frequentie.
Frequentie en inhoud verantwoording	Type-II MLG - weten wie waar verantwoordelijk voor is	Wethouders halen rollen wethouder en GR-bestuurder door elkaar	Valt onder de code als respondent aangeeft dat het wel eens gebeurt dat wethouders het belang van de GR (als bestuurder) en het belang van de gemeente (als wethouder) moeilijk uit elkaar kunnen houden.
Betrokkenheid gemeenteraad	Agency loss - informatievoorziening rond GR-beleid en uitvoering	Coalitiefracties zijn beter geïnformeerd	Valt onder de code als respondent vindt dat coalitiepartijen beter zijn geïnformeerd dan oppositiepartijen (bijvoorbeeld door meer/beter informeel contact met wethouders).
Betrokkenheid gemeenteraad	Agency loss - informatievoorziening rond GR-beleid en uitvoering	Verschillende raden in dezelfde GR beschikken niet over dezelfde informatie	Valt onder de code als respondent aangeeft dat relevante informatie/stukken uit de GR'en niet altijd op hetzelfde moment met alle raden worden gedeeld.

Bijlage V: Co-occurrence analyse

Tabel 11: co-occurrence analyse

<i>Code 1</i>	<i>Code 2</i>	<i>Aantal keer samen voorgekomen</i>	<i>Mogelijke verklaring</i>
<i>Agency loss - informatievoorziening rond GR-beleid en uitvoering Gr=15</i>	<i>Feedbacklegitimiteit - informatievoorziening Gr=40</i>	10	Raadsleden ontvangen onvolledige, te late of te complexe informatie, waardoor zij hun controlerende taak onvoldoende kunnen uitvoeren.
<i>Agency loss - kennis over taakuitvoering en effectiviteit ervan Gr=30</i>	<i>Niet alles weten over de GR Gr=13</i>	10	Door gebrekkige terugkoppeling en onduidelijke doelen is het lastig voor raadsleden om te overzien wat de GR precies doet en bereikt.
<i>Agency loss - kennis over taakuitvoering en effectiviteit ervan Gr=30</i>	<i>Outputlegitimiteit - inzicht in taken GR Gr=19</i>	14	Beperkt inzicht in taakuitvoering leidt tot onvermogen om beleid te evalueren, wat de outputlegitimiteit aantast.
<i>Belangen van kleine gemeenten afdoende afgewogen Gr=8</i>	<i>Throughputlegitimiteit - minderheidsbelangen Gr=19</i>	8	Raadsleden twijfelen of hun gemeente voldoende invloed heeft in het

			besluitvormingsproces van grotere GR'en.
<i>Burgers herkennen GR'en niet in hun leefwereld</i> <i>Gr=12</i>	Outputlegitimiteit - maatschappelijke waardering <i>Gr=18</i>	11	Door de abstracte en indirecte aard van GR'en voelen burgers en raadsleden zich vervreemd van het beleid, wat de maatschappelijke legitimiteit schaadt.
<i>Gebrek aan prioriteit voor GR-onderwerpen als oorzaak gebrek aan deliberatie</i> <i>Gr=16</i>	Feedbacklegitimiteit - betrokkenheid gemeenteraad <i>Gr=28</i>	6	Omdat GR-zaken weinig politiek profiel hebben, blijven raadsleden passief, wat de terugkoppeling en betrokkenheid beperkt.
<i>Informele sturing waardevoller/effectiever</i> <i>Gr=11</i>	Inputlegitimiteit - anderszins kaderstellen <i>Gr=42</i>	8	Informele kanalen (zoals themasessies of vroegtijdige betrokkenheid) blijken effectiever dan formele instrumenten zoals zienswijzen.
<i>Multiple principals - deliberatie tussen raden</i> <i>Gr=18</i>	Multiple principals - samenwerking en coördinatie tussen raden <i>Gr=27</i>	12	Raden vinden het lastig om elkaar te vinden en af te stemmen over GR-beleid, wat gezamenlijke deliberatie belemmert.

<i>Multiple principals - deliberatie tussen raden Gr=18</i>	Raden weten elkaar onvoldoende te vinden voor samenwerking Gr=16	9	Gebrek aan coördinatie leidt tot versnippering van inspraak en een zwakke collectieve stem richting GR- bestuur.
<i>Multiple principals - samenwerking en coördinatie tussen raden Gr=27</i>	Raden weten elkaar onvoldoende te vinden voor samenwerking Gr=16	9	De samenwerking tussen gemeenteraden blijft achter.
<i>Niet alles weten over de GR Gr=13</i>	Outputlegitimiteit - inzicht in taken GR Gr=19	8	Informatiegebrek over wat de GR concreet doet maakt het lastig om nut en noodzaak van de regeling te beoordelen.
<i>Outputlegitimiteit - effectiviteit en doelmatigheid van resultaten Gr=30</i>	Te weinig inzicht hebben op behaalde resultaten Gr=15	10	Zonder duidelijke indicatoren of terugkoppeling kunnen raadsleden de prestaties van de GR niet goed beoordelen.
<i>Outputlegitimiteit - effectiviteit en doelmatigheid van resultaten Gr=30</i>	Outputlegitimiteit - realisatie van gestelde doelen Gr=13	8	Er is een kloof tussen voornemens en zichtbare resultaten; raadsleden kunnen niet beoordelen of doelen echt behaald worden.