

Bijlage 4 | Onderzoek Lianne de Blok



FACULTEIT DER MAATSCHAPPIJ- EN GEDRAGSWETENSCHAPPEN
Research Master Social Sciences

De democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zoals ervaren door gemeenteraadsleden

Enquête in opdracht van de Raad voor het openbaar bestuur

Raad voor het openbaar bestuur

Februari 2015

Lianne de Blok (MSc)

e.a.deblok@uva.nl

Begeleiders:

Dr. S.L. de Lange & K. R. Veldhuijzen MSc

Dankwoord

Dit rapport is het eindproduct van mijn onderzoeksstage bij de Raad voor openbaar bestuur (Rob) waar ik met veel plezier heb gewerkt. De werkzaamheden van de Raad boden voor mij een interessante en leerzame omgeving om nieuwe inzichten in op te doen. Anders dan de academische wereld die me vrij bekend was werd ik bij de Rob geprikkeld door spanningsvelden tussen politiek en wetenschap, tussen normen en waarden en empirie. Ik heb erg genoten van de vrijheid die ik kreeg bij de Rob en de bereidheid van iedere adviseur om mee te denken met mijn project. Eveneens werd ik gestimuleerd door andere projecten bij de Rob en vond ik het inspirerend om mee te lopen met diverse adviseurs bij externe afspraken.

Ik wil graag de adviseurs en het secretariaat van de Rob bedanken voor de prettige samenwerking. In het bijzonder wil ik mijn begeleider op de Universiteit van Amsterdam bedanken, Sarah de Lange, die mij in contact bracht met de Rob, altijd bereid was te helpen, me stimuleerde kritisch na te denken en me nuttige feedback gaf. Daarnaast wil ik ook mijn begeleider bij de Rob bedanken, Kirsten Veldhuijzen, voor de hulp die ze me heeft geboden, eigenlijk continu maar met name op momenten dat ik het even niet meer zag zitten. Ook voor de nieuwe inzichten die ze me bood door haar (voor mij) nieuwe visie op de materie. Ik wil Erie Tanja en Michael Mekel bedanken voor hun advies en bereidheid me te betrekken bij het advies traject. Marcel Boogers wil ik bedanken voor zijn feedback en input op mijn enquête en voor het contact met Raadslid.nu. Eveneens wil ik Henk Bouwmans van Raadslid.nu bedanken voor zijn hulp en medewerking aan het onderzoek en het beschikbaar stellen van hun data. Martijn Hulsen wil ik bedanken voor de uitnodiging om een dag te werken op zijn onderzoeksbureau. Als laatste wil ik nog Marcel van Egmond bedanken voor zijn feedback op mijn enquête.

A. Introductie

De decentralisatie van taken, middelen en verantwoordelijkheden naar gemeenten op het terrein van maatschappelijke zorg, is van grote invloed op de bestuurlijke, financiële en maatschappelijke verhoudingen binnen Nederland (Raad voor de financiële verhoudingen, 2014). Als consequentie van deze ontwikkelingen zijn (kleine) gemeentes genoodzaakt (deels door wettelijke plicht, deels door gebrek aan middelen) gezamenlijk op te trekken om de (nieuwe) taken te vervullen. De decentralisatie-operatie zorgt dan ook voor een verdere toename van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. De democratische controle op gemeentelijke regelingen, intergemeentelijke of regionale samenwerkingsverbanden is een punt van aandacht voor wetenschappers (zie Albert-Jan Kruijter en Sarah L. de Lange, 2014), lokale en nationale politici en beleidsmakers.

Recent onderzoek van Raadslid.nu toont aan dat in het bijzonder gemeenteraadsleden, die de feitelijke democratische controle uitoefenen op samenwerkingsverbanden, kritisch staan ten opzichte van de ontwikkelingen betreffende de decentralisaties.¹ Zij zijn van mening dat de samenwerking noodzakelijk is, omdat gemeenten niet of onvoldoende in staat zijn zelfstandig de toegewezen taken uit te voeren met de middelen die zij krijgen (68 procent van de respondenten). Tegelijkertijd plaatsen zij belangrijke kanttekeningen bij de democratische inbedding van de regelingen en samenwerkingsverbanden. De gemeenteraadsleden stellen dat:

- De rol van de gemeenteraad bij het vormgeven van gemeentelijk beleid als gevolg van intergemeentelijke samenwerking minder belangrijk wordt (42% van de respondenten).
- De rol van de gemeenteraad bij de controle op het beleid als gevolg van intergemeentelijke samenwerking minder belangrijk wordt (37% van de respondenten).
- De toenemende hoeveelheid gemeenschappelijke regelingen een bedreiging voor de democratie op lokaal niveau vormt (68% van de respondenten).

Daarnaast blijkt uit de enquête onder 1.539 raadsleden dat een belangrijk deel van de gemeenteraadsleden geen tijd heeft om zich te verdiepen in de (uitvoering van) de regelingen die uit de samenwerking voortvloeien (30% van de respondenten) en/of onvoldoende kennis en expertise denkt te hebben om controle op deze regelingen uit te oefenen (30% van de respondenten). Zij geloven dat de gemeenteraad zijn invloed op de regelingen kan versterken door verplichte verantwoordingsbijeenkomsten te organiseren (61% van de respondenten), raadsleden in het bestuur van de gemeenschappelijke regelingen op te nemen (39% van de respondenten), een audit- of rekeningcommissie van raadsleden in te stellen (38% van de respondenten) of een verplichte rapportage van de gemeentelijke rekenkamer te vragen (36% van de respondenten).

Focus

Ondanks het feit dat het onderzoek van Raadslid.nu in kaart brengt hoe gemeenteraadsleden intergemeentelijke samenwerking in zijn algemeenheid zien, biedt het geen verklaring voor de vrij substantiële verschillen in oordelen/opvattingen die in deze evaluatie tussen gemeenteraadsleden bestaan. Om beter inzicht te krijgen in de ervaren democratische legitimiteit van de samenwerkingsverbanden onder de gemeenteraadsleden is een verdiepende vragenlijst ontwikkeld die nader ingaat op verschillende aspecten van democratische legitimiteit. Om democratische legitimiteit te operationaliseren is gebruik gemaakt van de theorieën van Bovens en Scheltema (1999) en Scharpf (1970).² Bovens en Scheltema (1999) stellen dat het beginsel democratische legitimiteit uit drie delen bestaat:

¹ <http://www.raadslid.nu/content/samenwerking-gemeenten-bedreigt-lokale-democratie-landelijke-enquete-onder-raadsleden>

² Uiteraard bestaat er een grote diversiteit aan definities van het begrip democratische legitimiteit. Zoals beschreven door Netelenbos (2014, p. 372): "The way in which scholars perceive the nature of politics determines how they understand

1. De eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht: burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen.
2. De eis van democratische sturing: vertegenwoordigende lichamen moeten richting kunnen geven aan het overheidsoptreden.
3. De eis van democratische verantwoording: vertegenwoordigende lichamen moeten in staat zijn om het overheidsoptreden te controleren en betrokkenen te vragen hierover verantwoording af te leggen.

Daarnaast kan er ook een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende soorten democratische legitimiteit: input-, throughput-, output- en feedbacklegitimiteit. Bij inputlegitimiteit zijn politieke keuzes legitiem als de wil van het volk wordt weerspiegeld. In het geval van throughput-legitimiteit gaat het om proceslegitimiteit: transparantie, kenbaarheid en voorspelbaarheid van het politieke besluitvormingsproces verlenen legitimiteit aan de gemaakte keuzes. Vanuit het outputperspectief zijn politieke keuzes legitiem wanneer deze effectief het algemeen belang bevorderen. Feedbacklegitimiteit bestaat uit verantwoording en terugkoppeling. Aan democratische organen en kiezers wordt over de uitoefening van publieke bevoegdheden en de besteding van publieke middelen rekenschap afgelegd. Het overheidsoptreden kan worden beoordeeld en zo nodig bijgestuurd (Raad voor het openbaar bestuur, 2015).

Democratische legitimiteit			
Inputlegitimiteit	Throughput-legitimiteit	Output-legitimiteit	Feedback-legitimiteit
Participatie	Politiek primaat	Effectiviteit en efficiëntie	Verantwoording
Representatie	Controle en kaderstelling	Responsiviteit	Terugkoppeling

Bron: Raad voor het openbaar bestuur, 2015

Hypotheses

In de literatuur, in het onderzoek van Raadslid.nu, en in de vele discussies met betrokkenen (o.a. Henk Bouwmans, Marcel Boogers, Sarah de Lange, Kirsten Veldhuijzen, Michael Mekel) kwamen verschillende hypothesen naar voren over de mogelijke verklaring van de verschillen in ervaren democratische legitimiteit onder de gemeenteraadsleden. Voorbeelden van ideeën die naar voren kwamen waren verschillen tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke samenwerking, homogene en heterogene samenwerking, verschillen tussen beleid, en verschillen in cultuur. Dit onderzoek focust zich met name op het volgende:

political legitimacy". De gekozen definitie komt overeen met de definitie die gehanteerd is in het Rob-advies 'Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden' (2015).

1. Verschillen tussen beleidsterreinen

De meerderheid van de gemeenteraadsleden geeft in de enquête van Raadslid.nu aan dat sommige regelingen wel wenselijk zijn, en andere niet. Het is plausibel dat het van het beleidsterrein afhangt of men een regeling wel of niet wenselijk vindt. Afvalverwerking is bijvoorbeeld veel pragmatischer en minder ingrijpend in de persoonlijke levenssfeer dan jeugdzorg. Bij jeugdzorg, waar men het misschien van meerwaarde acht dat beleid persoonlijk en dichtbij de burger is geregeld, is intergemeentelijke samenwerking wellicht minder wenselijk. In de verdiepende vragenlijst wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen het sociale domein en het fysieke domein, waarbij men bij het laatste vooral moet denken aan ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, economie, bouwen en wonen, riolering en reiniging et cetera.

2. Verschillen tussen gemeentes, gemeenteraadsleden en de partijen waartoe zij behoren.

Het is mogelijk dat gemeenteraadsleden in grotere steden, in grotere fracties, in fracties met meer ondersteuning en met een hoger opleidingsniveau meer mogelijkheden hebben om democratische controle over de intergemeentelijke samenwerking uit te oefenen. Waar aan de ene kant gemeenteraadsleden in grote steden een hogere vergoeding krijgen voor hun werk en dus waarschijnlijk meer tijd investeren in hun raadslidmaatschap is aan de andere kant beleid in grote steden ook ingewikkelder wat de democratische controle kan bemoeilijken. De analyses in dit rapport onderzoeken de daadwerkelijke relatie tussen deze verschillende achtergrondkenmerken en de ervaren legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking.³

Aanpak

In samenwerking met Raadslid.nu is er eind december 2014 een enquête uitgezet onder alle gemeenteraadsleden in Nederland.⁴ In deze enquête wordt geïnformeerd naar ervaringen van raadsleden met intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de democratische controle hierop. De vragen van de verdiepende enquête zijn geformuleerd naar aanleiding van de uitkomsten uit het onderzoek van Raadslid.nu.⁵ De focus van de enquête lag op het identificeren van patronen en het vinden van verklaringen. Het eerste deel van de vragenlijst vraagt naar verschillende aspecten van de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking die volgen uit de hierboven genoemde definities: participatie, representatie, controle, kaderstelling en responsiviteit. Het tweede deel gaat dieper in op wat de gemeenteraadsleden onder democratische legitimiteit verstaan. Dit biedt de mogelijkheid om de gegeven antwoorden in het eerste deel in context te plaatsen. Alle 8.651 gemeenteraadsleden zijn via de mail uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek. De enquête kon online ingevuld worden via een link in het bericht.⁶ Het uiteindelijke responspercentage is 15.44% waarbij het aantal respondenten vrij representatief bleek te zijn op basis van verschillende sociale kenmerken, met uitzondering van een kleine ondervertegenwoordiging van vrouwelijke raadsleden (zie tabel 1).⁷ Desalniettemin blijft er een kans dat de responsgroep niet geheel representatief is voor de algehele onderzoeksgroep als het gaat om meningen en attitudes.

³In eerste instantie werd ook voorspeld dat er een verschil zou zijn in de ervaren democratische legitimiteit per type regeling. Echter bleek dit lastig te onderzoeken omdat gemeenteraadsleden vaak helemaal niet weten welk type regeling een samenwerkingsverband precies is.

⁴Voor de volledige vragenlijst, zie bijlage 2.

⁵Zie volgende sectie voor een uitgebreidere bespreking van de resultaten van het eerdere onderzoek van Raadslid.nu (Jan 2014).

⁶Zie bijlage 1 voor een voorbeeld.

⁷Uit recent onderzoek onder Belgische en Nederlandse gemeenteraadsleden is gebleken dat het lastig is om gemeenteraadsleden te overtuigen mee te doen aan een dergelijk onderzoek. Deze studies hebben daarom een gelijke responspercentage aan 15.44% (zie bijvoorbeeld Olislagers en Ackaert, 2010; Verhelst et al., 2011).

Opbouw

Het rapport presenteert eerst een heranalyse van het eerdere onderzoek van Raadslid.nu (2013). De data biedt meer mogelijkheden voor analyses dan tot nu toe zijn uitgevoerd. Door middel van een logistische regressie wordt nagegaan of verschillen in antwoorden onder de gemeenteraadsleden met betrekking tot de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te verklaren zijn aan de hand van verschillende (persoonlijke, politieke en gemeente) kenmerken. Vervolgens wordt een eerste blik geworpen op de resultaten uit het eigen onderzoek: hoe is er gereageerd op de vragen? Zien we veel variatie in de antwoorden? Daarna wordt bezien of verschillen in antwoorden over democratische legitimiteit en de noodzakelijkheid van intergemeentelijke samenwerking verklaard kunnen worden aan de hand van persoonlijke, politieke en gemeentelijke kenmerken. Het rapport eindigt met een discussie van de resultaten waaruit mogelijke conclusies worden getrokken.

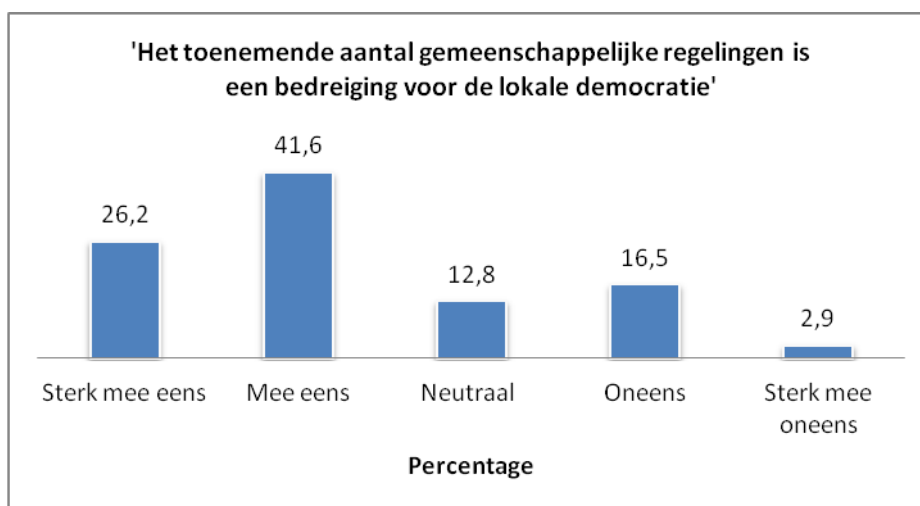
Tabel 1 - Representativiteit van groep deelnemers

	Steekproef	Populatie	Vershil
Man	79%	72%	+7%
Vrouw	21%	28%	-7%
CDA	17%	18%	-1%
CU/SGP	7%	8%	-1%
D66	11%	10%	+1
Groen Links	8%	4%	+4%
Lokale Partij	28%	33%	-5%
PvdA	10%	10%	0%
PvdD	0%	0%	0%
PVV	0%	0%	0%
SP	4%	5%	-1%
VVD	12%	13%	-1%
Drenthe	4%	3%	+1%
Friesland	6%	6%	0%
Flevoland	1%	2%	-1%
Gelderland	15%	14%	+1%
Groningen	3%	4%	-1%
Limburg	8%	8%	0%
Noord-Brabant	15%	16%	-1%
Noord-Holland	15%	13%	+2%
Overijssel	6%	7%	-1%
Utrecht	8%	7%	+1%
Zeeland	4%	3%	+1%
Zuid-Holland	15%	18%	-3%

Bron: man/vrouw en partij informatie: Prodemos (2014), Provincie informatie: Raadslid.nu (2014).

B. Resultaten Raadslid.nu

Het past niet binnen dit rapport om de bevindingen van het eerdere onderzoek van Raadslid.nu opnieuw te presenteren. Men kan hierover lezen in het onderzoeksrapport 'Onderzoek onder Raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling'.⁸ Het huidige rapport concentreert zich met name op stelling 2.2: 'Het toenemende aantal gemeenschappelijke regelingen is een bedreiging voor de lokale democratie' (zie Figuur 1). De gedachte hierachter is dat van alle vragen in de enquête deze vraag het meest ingaat op het democratische aspect van de intergemeentelijke samenwerking. Hoewel het merendeel van de respondenten aangeeft het toenemend aantal samenwerkingsverbanden als een bedreiging voor de lokale democratie beschouwt (68%), lijken er wel verschillen te zijn per politieke partij en per provincie van het gemeenteraadslid. Om te kijken wat de relatie is tussen verschillende achtergrondvariabelen en de ervaren dreiging is een binaire logistische regressie uitgevoerd met stelling 2.2 als afhankelijke variabele.⁹ Alhoewel de originele vraag met 'sterk mee eens', 'mee eens', 'neutraal', 'oneens', en 'sterk mee oneens' beantwoord kon worden zijn de antwoorden in twee categorieën verdeeld. 'Sterk mee eens' en 'mee eens' vormen de categorie 'wel een bedreiging', waar een waarde van 1 aan wordt toegekend (68% van de respondenten). De overige antwoorden vormen de categorie 'geen bedreiging' met een waarde van 0 (32% van de respondenten).



Figuur 1 – Distributie stelling 2.2

⁸http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/onderzoek_onder_raadsleden_naar_regionale_samenwerking.pdf

⁹Bij een binaire variabele is het niet mogelijk om een lineaire regressie uit te voeren omdat zo'n analyse uitgaat van een continue afhankelijke variabele. Het basisidee achter logistische regressie is dat je de uitkomstvariabele zodanig transformeert dat er een soort lineaire regressie mogelijk is. De coëfficiënten in de tabel tonen de relatie tussen elk kenmerk en de stelling of de samenwerkingsverbanden een bedreiging zijn voor lokale democratie. Een waarde groter dan één betekent een positieve relatie: de kans is groter dat men de samenwerkingsverbanden als een bedreiging ervaart. Een waarde lager dan één betekent juist een negatieve relatie: de kans dat de samenwerkingsverbanden als bedreiging worden ervaren neemt juist af.

Tabel 2 – Logistische regressie analyse van ervaren dreiging van samenwerkingsverbanden

<i>Afhankelijke variabele: Bedreiging Lokale Democratie</i>				
	% score 1	Model 1	Model 2	Model 3
Constant		1,83***	0,47**	1,75
Geslacht		0,98	0,98	0,99
Partij (Ref=Lokaal)	63%			
CDA	61%	0,89	0,82	0,82
VVD	65%	1,06	0,94	0,96
PvdA	70%	1,28	1,13	1,17
CU	71%	1,37	1,14	1,15
D66	82%	2,48**	2,51**	2,60**
GL	74%	1,66	1,96*	2,03*
SGP/SP	65%	1,67	1,79	1,80
Provincies (Ref=NH)	63%			
Drenthe	79%		2,83*	3,10*
Flevoland	54%		0,84	0,93
Friesland	82%		2,79*	2,83*
Gelderland	64%		1,06	1,13
Groningen	64%		3,08**	3,15**
Limburg	56%		0,96	1,01
Noord-Brabant	67%		1,16	1,21
Overijssel	47%		0,59	0,62
Utrecht	66%		1,02	1,12
Zeeland	83%		2,42	2,47
Zuid-Holland	72%		1,76*	1,87*
Inwoners (Ref = <25d)	68%			
25-50 duizend	69%		1,01	1,01
50-75 duizend	60%		0,57*	0,56*
75-100 duizend	58%		0,67	0,58
>100 duizend	68%		0,69	0,61
Aantal samenwerkingsverbanden			1,48***	1,47*
Bekendheid inhoud regelingen				0,85
Beleidsdoelen behaald				0,27**
N		1.707	1.707	1.707

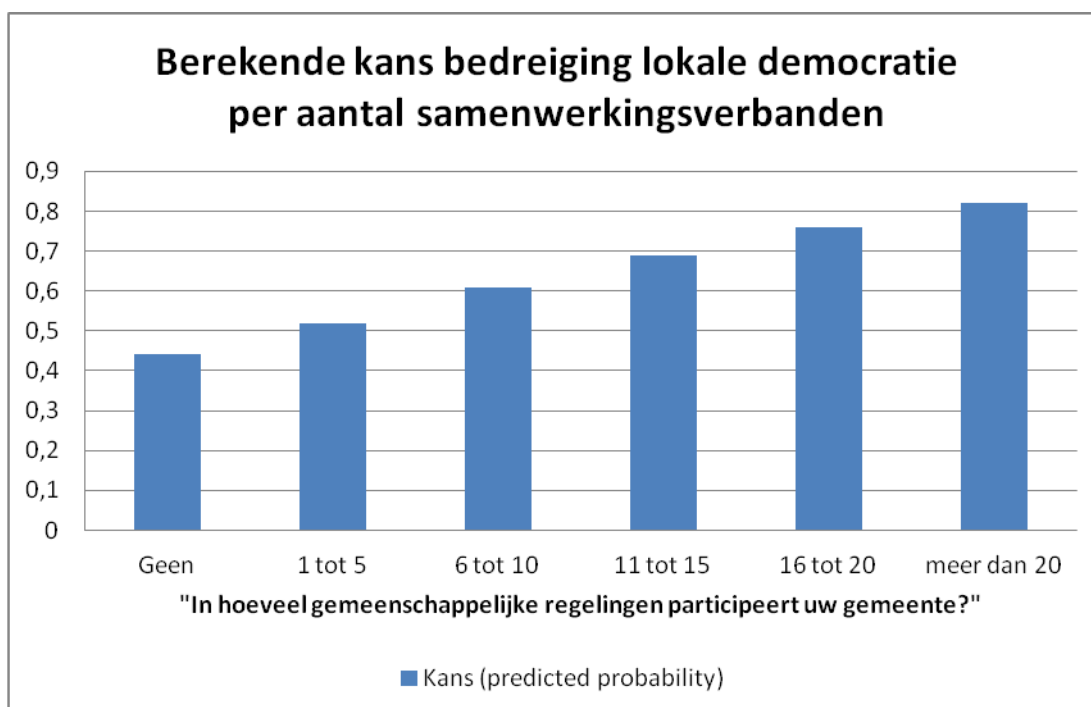
Tabel toont odds-ratio's

De verschillende persoonlijke kenmerken van een gemeenteraadslid lijken geen relatie te hebben met de perceptie van samenwerkingsverbanden als een bedreiging. Het maakt alleen uit wanneer een gemeenteraadslid aanhanger is van D66, waar in vergelijking met lokale partijen gemeenteraadsliden van D66 meer kans hebben om de samenwerkingsverbanden als bedreiging te ervaren. Daarnaast hebben afgevaardigden van GroenLinks ook meer kans dan afgevaardigden van lokale partijen om de samenwerkingsverbanden bedreigend te vinden. Wat opvalt is dat dit juist partijen zijn die democratie hoog in het vaandel hebben staan. De effecten voor andere partijen waren niet significant.

In vergelijking met gemeenten in de provincie Noord-Holland hebben gemeenteraadsliden in de provincies Drenthe, Friesland, Groningen en Zuid-Holland een significant grotere kans om het groeiende aantal samenwerkingsverbanden als bedreiging te zien. Opvallend hier is dat het vooral gaat om vrij landelijke provincies, in vergelijking met de meer stedelijke provincies.

Alhoewel de grootte van de gemeente weinig invloed heeft op de ervaren dreiging, maakt het aantal samenwerkingsverbanden waarin een gemeente participeert wel uit. Zoals verwacht is er een significante positieve relatie tussen de bedreiging voor de lokale democratie en het aantal samenwerkingsverbanden: des te hoger het aantal samenwerkingsverbanden waarin een gemeente participeert, des te groter de kans dat het gemeenteraadslid het toenemende aantal samenwerkingsverbanden als een bedreiging voor de lokale democratie ervaart. Figuur 2 toont per aantal samenwerkingsverbanden de voorspelde kans dat de respondent het toenemende aantal samenwerkingsverbanden als een bedreiging ervaart.

Als laatste heeft de perceptie van een gemeenteraadslid of de beleidsdoelen behaald worden bij de uitvoering van gemeenschappelijke regelingen ook invloed op de mate waarin een raadslid het toenemende aantal samenwerkingsverbanden als bedreiging ziet. Als zij namelijk het idee hebben dat de beleidsdoelen (gedeeltelijk) behaald worden, is er minder kans dat men de samenwerkingsverbanden als een bedreiging ervaart.



Figuur 2 – Kansberekening ervaren dreiging.

C. Ontvangst onderzoek Raad voor het openbaar bestuur

Voordat de resultaten van het eigen onderzoek gepresenteerd worden, wordt gekeken naar de ontvangst van de vragenlijst. Wat opmerkelijk is, is het hoge percentage van de respondenten dat al voor het einde van de vragenlijst stopt. Vooral wanneer er wat 'ingewikkeldere' vragen worden gesteld over de samenwerkingsverbanden en de ervaren democratische legitimiteit haken veel mensen af (zo'n 15% van de respondenten). Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat mensen zo weinig van de materie afweten dat ze het opgeven. Dit beeld komt ook naar voren uit de reacties die via de mail zijn ontvangen. Zo scheef een gemeenteraadslid uit Drechterland:

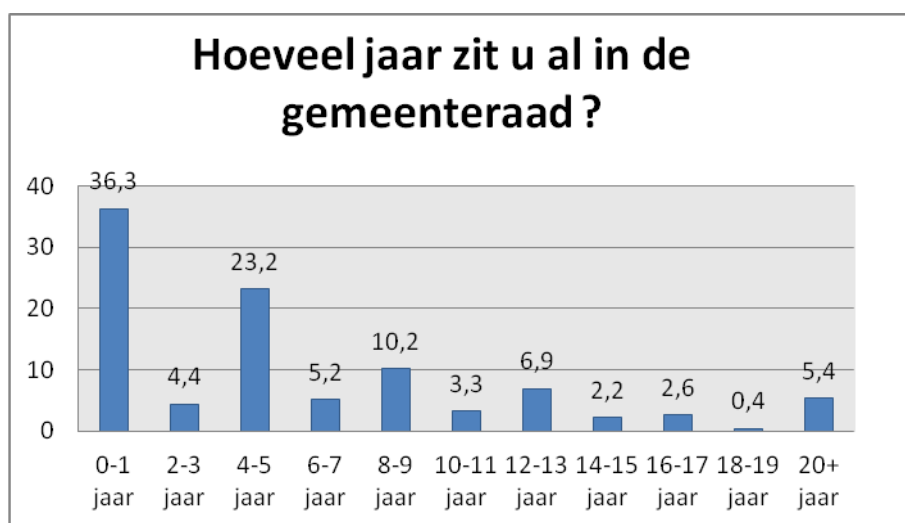
"Als nieuw raadslid van onze gemeente ben ik (...) niet in staat om deze [enquête] naar behoren in te vullen. U zult van mij dan ook geen formulier ingevuld krijgen."

Een gemeenteraadslid uit Almere schreef:

"Ik merk als raadslid eigenlijk niets van samenwerking met andere gemeenten. Dat speelt zich geheel in ambtelijke sferen af. Soms komt er een saai stuk langs, over de gezamenlijke milieudienst, de afvalverbranding, jeugdzorg, GGD of veiligheid. Maar dat gaat alleen over wat wij willen, los van wat andere gemeenten willen. Wij, in ieder geval ik, zal niet verzinnen eens een andere gemeente te bellen."

Een gemeenteraadslid uit Reeuwijk liet weten dat ze het te vroeg vond voor de enquête aangezien *"de samenwerking met andere gemeenten net is opgezet dus er is nog geen zicht op hoe de zaken gaan lopen"*.

Aan het einde van de vragenlijst wordt ook gevraagd hoeveel jaar de respondent al in de gemeenteraad zit. Figuur 3 laat zien dat het merendeel van de respondenten (35,5%) slechts één jaar in de gemeenteraad zit. De lengte van het lidmaatschap van een gemeenteraadslid is mogelijk gerelateerd aan de kennis van het raadslid over de verschillende (intergemeentelijke) samenwerkingsverbanden van de gemeente.



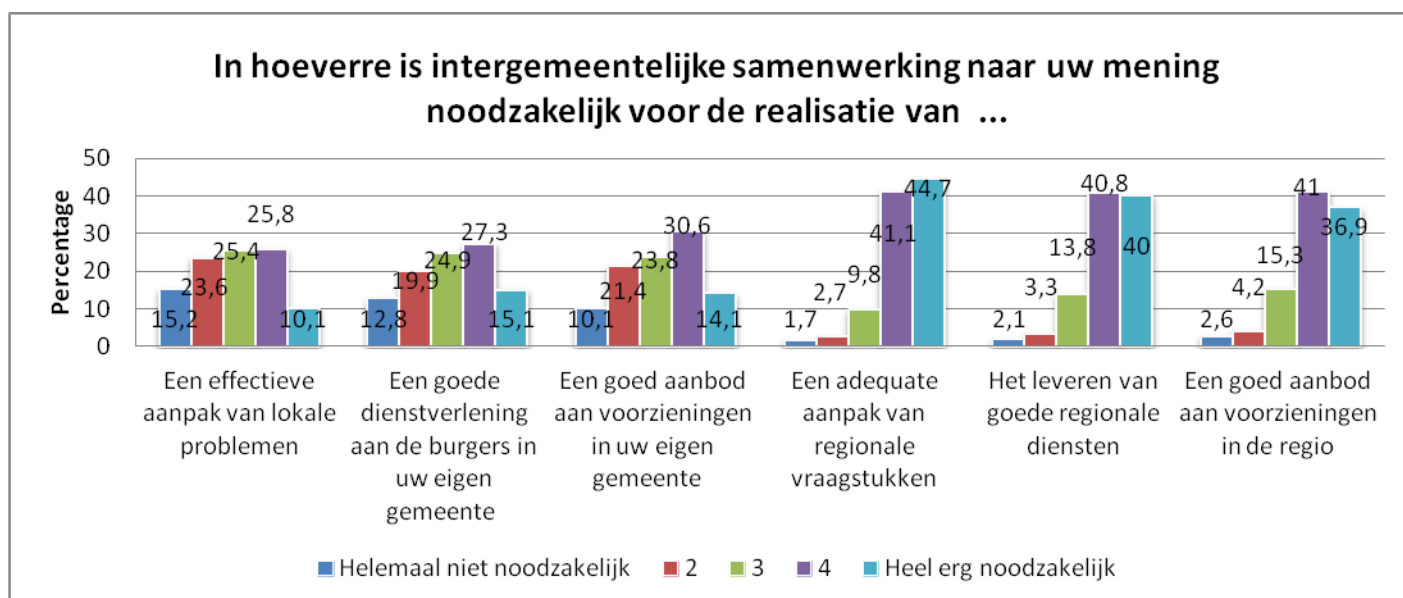
N = 846

Figuur 3 – Distributie lidmaatschap gemeenteraadsliden 2014

D. Resultaten

De respondenten die wél de vragenlijst (volledig) hebben ingevuld, bieden een interessante kijk op de verschillende percepties van de gemeenteraadsleden. Wanneer men enkel kijkt naar de verdelingen van de antwoorden zijn er diverse aspecten die de aandacht trekken. Men is het er in het algemeen over eens dat voor het bereiken van specifieke doelen op *regionaal* niveau samenwerking noodzakelijk is. Ter verduidelijking, als het gaat om een adequate aanpak van regionale vraagstukken beschouwt 41,1% van de gemeenteraadsleden intergemeentelijke samenwerking als noodzakelijk en 44,7% als heel erg noodzakelijk. Hetzelfde geldt voor het leveren van goede regionale diensten waar 40,8% stelt dat samenwerking noodzakelijk is en 40,0% zelfs heel erg noodzakelijk. Wat betreft een goed aanbod aan voorzieningen in de regio: 41,0% van de respondenten acht samenwerking als noodzakelijk, 36,9% als heel erg noodzakelijk.

Wanneer men daarentegen kijkt naar *lokale* problemen en voorzieningen, waarbij meer naar het gemeenteniveau wordt gekeken, acht slechts een kleine meerderheid samenwerking noodzakelijk. De meningen van de raadsleden zijn over deze kwestie wat meer verdeeld. De vraag hoe noodzakelijk samenwerking is voor een effectieve aanpak van belangrijke lokale problemen beantwoordt 23,6% van de respondenten met niet noodzakelijk terwijl 25,8% van de respondenten samenwerking juist wel noodzakelijk acht (25,4% was neutraal). Als het gaat om een goede dienstverlening aan burgers in de eigen gemeente acht 19,9% samenwerking niet noodzakelijk, 24,9% is neutraal en 27,3% acht samenwerking. Hetzelfde geldt voor een goed aanbod aan voorzieningen in eigen gemeente: 21,4% vindt samenwerking hier niet noodzakelijk, 23,8% is neutraal en 30,6% acht samenwerking. Hetzelfde geldt voor een goed aanbod aan voorzieningen in eigen gemeente: 21,4% vindt samenwerking hier niet noodzakelijk, 23,8% is neutraal en 30,6% zegt samenwerking wel noodzakelijk te vinden (Figuur 4).



N = 1140

Figuur 4 – Distributie noodzakelijkheid samenwerking

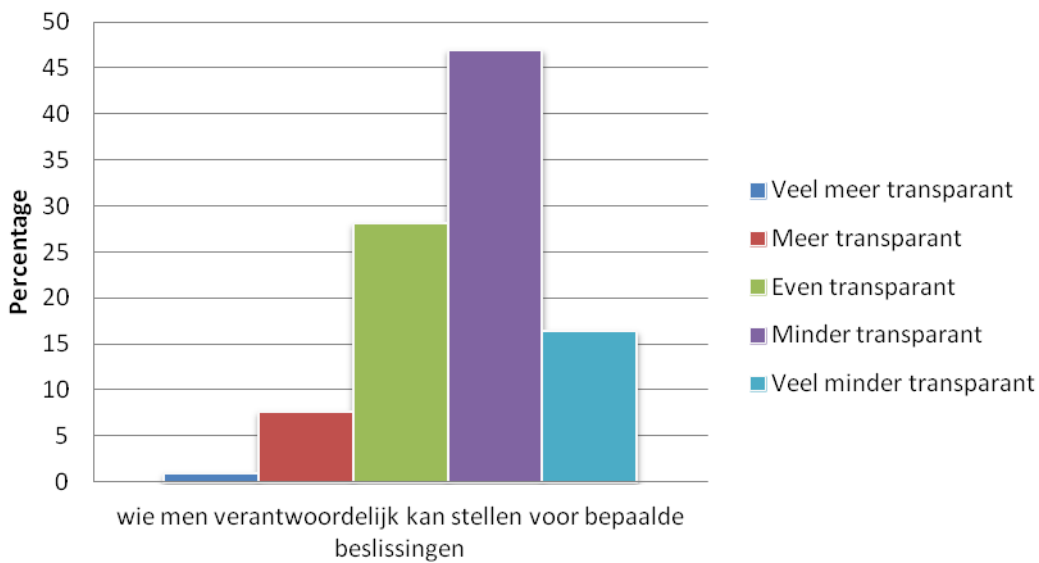
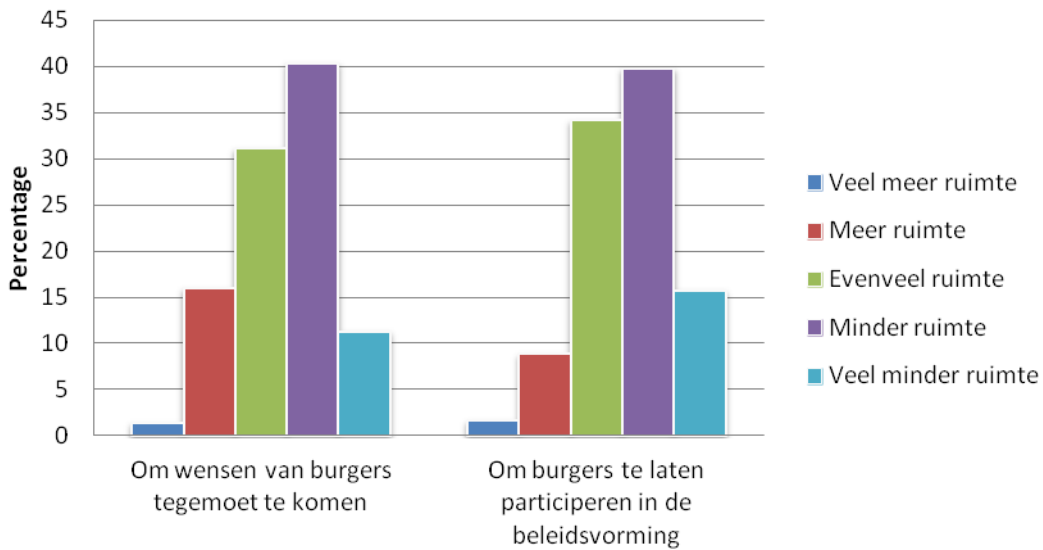
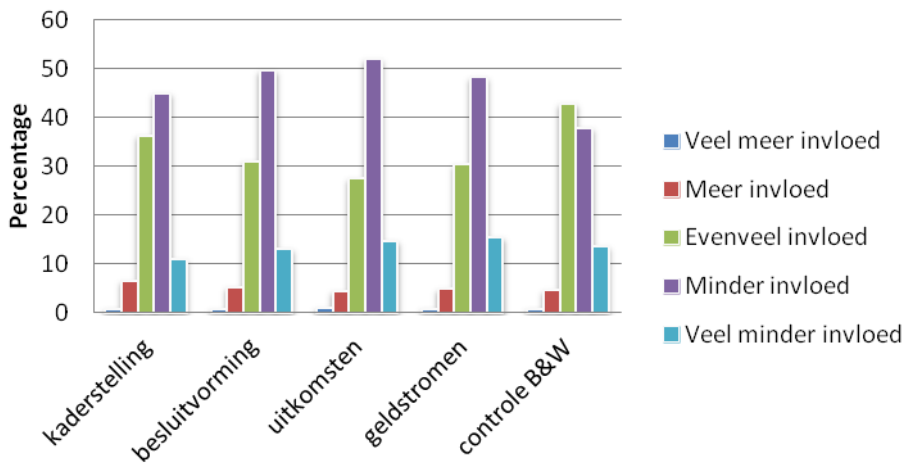
Wanneer dieper wordt ingegaan op de ervaren democratische legitimiteit van de samenwerkingsverbanden komt er een wat genuanceerder beeld naar voren. Over het algemeen vindt men dat de gemeenteraad minder invloed heeft op het stellen van kaders, de besluitvorming, de uitkomsten en de geldstromen (maar niet veel minder invloed) in vergelijking met individuele taken (Figuur 5). Ter verduidelijking, als het gaat om het stellen van kaders zegt 9,8% meer invloed, 32,9% evenveel invloed, 42,7% minder invloed en 13,3% veel minder invloed te hebben in vergelijking met taken die de gemeente individueel uitvoert. Hetzelfde geldt voor de besluitvorming (8,1% meer invloed, 28,7% evenveel invloed, 45,0% minder invloed en 16,5% veel minder invloed) en de uitkomsten (7,2% meer invloed, 26,3% evenveel invloed, 49,0% minder invloed en 16,5% veel minder invloed). Daarnaast vindt de meerderheid (43,6%) dat men nog evenveel invloed heeft op de controle van het college van B&W (Figuur 5).

Als het gaat om de ruimte van de gemeenteraad om aan de wensen van burgers tegemoet te komen en de burgers te laten participeren, vindt een kleine meerderheid dat men minder ruimte heeft (maar niet veel minder ruimte), zo'n 40%. Overigens vindt 32% dat ze nog evenveel ruimte hebben. Bijna de helft van alle respondenten vindt wel dat de verantwoordingsstructuur nu minder transparant is (46,9%).

Wat ook opvalt, is dat er geen verschil lijkt te zijn tussen de ervaren democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden op het *sociale domein* en het *fysieke domein* (denk bij het laatste aan ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer economie, bouwen en wonen). De antwoordpercentages van de verschillende aspecten van democratische legitimiteit in het fysiek domein zijn vrijwel hetzelfde als bij het sociale domein.¹⁰ Ter vergelijking, op de vraag hoeveel invloed de gemeenteraad heeft in samenwerkingsverbanden in vergelijking met individuele taken op het stellen van kaders in het fysieke domein zegt 6,6% van de respondenten minder invloed te hebben (9,8% sociaal domein), 36,4% evenveel invloed (32,9% sociaal domein), 45,1% minder invloed (42,7% sociaal domein) en 11,0% veel minder invloed (13,3% sociaal domein). Zoals aangegeven in de introductie gaat het bij fysiek domein mogelijk om praktischer en minder gepolitiseerde zaken in vergelijking met het sociaal domein, wat zou kunnen leiden tot een verschil in de ervaren democratische legitimiteit per beleidsterrein. Dit onderzoek vindt echter geen bewijs voor zo'n verschil tussen sociaal en fysiek domein.

¹⁰Een gepaarde t-toets toonde aan dat de gemiddelden van de verschillende domeinen niet significant verschillen van elkaar ($p=0,48$).

Aspecten democratische legitimiteit

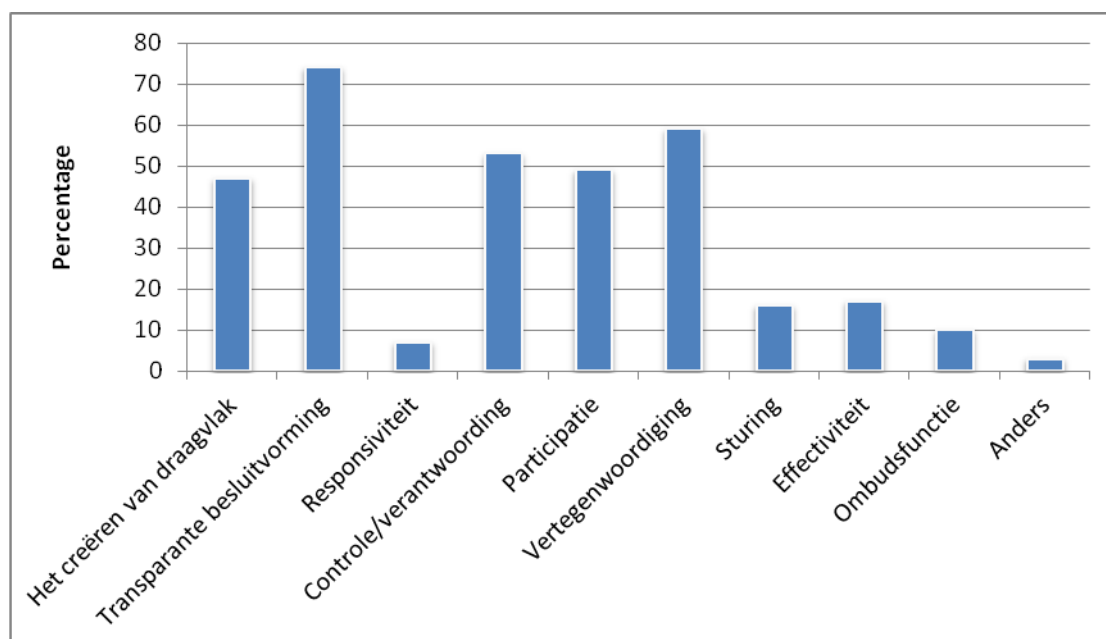


N = 940.

Figuur 5 – Distributies van verschillende aspecten van democratische legitimiteit

De vraag blijft echter in hoeverre een afname van invloed, ruimte of transparantie als een negatieve ontwikkeling wordt ervaren door de gemeenteraadsleden. Naast de samenwerkingsverbanden onderzoekt de vragenlijst ook de rolopvatting van het gemeenteraadslid en zijn/haar ideeën over democratische legitimiteit in het algemeen. Het grootste deel van de gemeenteraadsleden (59,9%) ziet volksvertegenwoordiging als de belangrijkste rol van de gemeenteraad, met kaderstelling op de tweede plek (52,6%), en de rol 'controleren' op de derde plek (63,9%).

Wat betreft de opvattingen van de gemeenteraadsleden over democratische legitimiteit worden vooral transparante besluitvorming (74%), vertegenwoordiging (59%), controle/verantwoording (53%), participatie (49%) en het creëren van draagvlak (47%) vaak genoemd (figuur 5). Gegeven het feit dat transparante besluitvorming als belangrijk aspect van democratische legitimiteit wordt ervaren en gegeven het feit dat bijna de helft van de respondenten (46,9%) stelt dat de verantwoordingsstructuur minder transparant is in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden dan bij individuele taken, kan men stellen dat een reductie in transparantie mogelijk als negatieve ontwikkeling wordt ervaren. Hetzelfde geldt voor vertegenwoordiging en participatie: beide aspecten worden belangrijk geacht voor democratische legitimiteit in het algemeen. Tegelijkertijd geeft men ook aan dat er bij intergemeentelijke samenwerking minder ruimte is om aan de wensen van burgers tegemoet te komen en om burgers te laten participeren in de besluitvorming. Waar controle ook een vaak genoemd aspect van democratische legitimiteit is, toont Figuur 5 aan dat het merendeel van de respondenten (43,6%) stelt dat de gemeenteraad nog evenveel controle heeft op het college van B&W in een samenwerkingsverband in vergelijking met individuele taken.



N = 858.

Figuur 6 – Opvattingen over democratische legitimiteit

E. Regressie Analyses

Verschillende aspecten democratische legitimiteit

Om na te gaan of verschillen in antwoorden onder de gemeenteraadsleden te verklaren zijn aan de hand van diverse variabelen, zijn verscheidene lineaire regressies uitgevoerd. Deze lineaire regressies toetsen of er een relatie is tussen de afhankelijke en de onafhankelijke variabele (zoals bijvoorbeeld ervaren democratische legitimiteit en opleidingsniveau) en of deze relatie standhoudt wanneer men rekening houdt met andere variabelen. In lijn met het Rob-advies 'Democratische Legitimiteit van samenwerkingsverbanden' (2015) is bij de vragenlijst gekeken naar verschillende aspecten van democratische legitimiteit (zie inleiding). Tabel 3 (zie volgende pagina) kijkt naar vijf items over de *invloed* gemeenteraad op de kaderstelling, de besluitvorming, de uitkomsten, de geldstromen en op de controle van het college van B&W bij een samenwerkingsband in vergelijking met individuele taken.¹¹ Het gemiddelde van deze vijf items, die ieder vijf antwoordcategorieën hebben, reikend van 'veel minder invloed' tot 'veel meer invloed', vormt de afhankelijke variabele van deze tabel. Een hoge score op de afhankelijke variabele betekent dat men over het algemeen *minder invloed* ervaart te hebben bij een samenwerkingsverband. Tabel 4 kijkt naar andere aspecten van democratische legitimiteit, namelijk de *ruimte* die de gemeenteraad heeft bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden om aan de wensen van burgers tegemoet te komen en om burgers te laten participeren in de beleidsvorming (in vergelijking met taken die de gemeente individueel uitvoert).¹² Ook hier vormt het gemiddelde van deze twee items de afhankelijke variabele en betekent een hogere score *minder ruimte* als ervaren door het gemeenteraadslid.

¹¹Deze afhankelijke variabele is een schaal van 5 items met de vragen: "In vergelijking met taken binnen het sociaal domein die de gemeente zelfstandig uitvoert heeft mijn gemeenteraad bij een samenwerkingsverband (veel) meer/minder invloed. op het stellen van kaders, de besluitvorming, de uitkomsten, de geldstromen van het betreffende beleidsterrein, en op de controle van het college van B&W. De Cronbach's α van deze schaal is 0.94 wat aangeeft dat de schaal zeer betrouwbaar is (minimum is Cronbach's α van 0.70).

¹²Cronbach's α is 0.84.

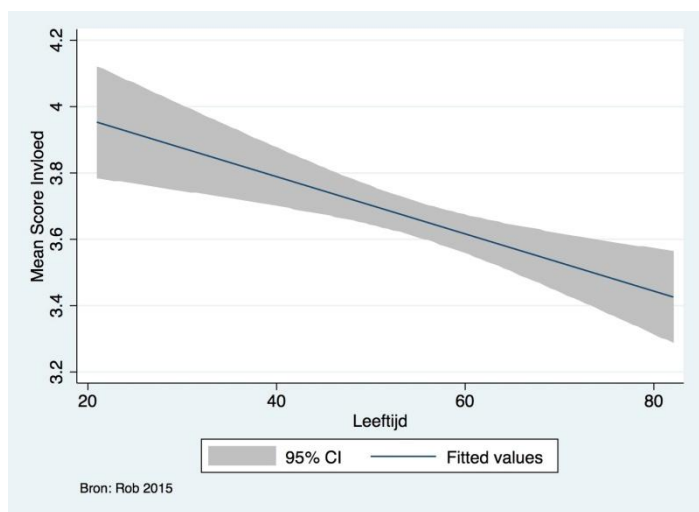
Tabel 3 – Lineaire regressie aspecten democratische legitimiteit - invloed

	Model 1 Invloed GR	Model 2 Invloed GR	Model 3 Invloed GR
Geslacht	0,03	0,03	0,03
Leeftijd	-0,10**	-0,12**	-0,13***
Hoger opgeleid	0,17***	0,16***	0,17***
Jaar GR-lid		0,03	0,03
Politieke PartijLokaal=ref.			
CDA		-0,06	-0,06
CU/SGP		-0,01	-0,01
D66		0,07	0,09*
GL		0,07	0,08*
PvdA		-0,08*	-0,07
SP		-0,03	-0,02
VVD		0,01	0,01
Overige		0,03	0,04
Aantal inwoners			-0,07
Provincie Noord- Holland=ref.			
Drenthe			-0,01
Friesland			0,05
Flevoland			0,05
Gelderland			0,09
Groningen			0,05
Limburg			0,05
Noord-Brabant			0,11*
Overijssel			0,02
Utrecht			-0,02
Zeeland			0,07
Zuid-Holland			0,03
R ²	0,04	0,07	0,09
BIC	1881,55	1918,37	1978,31
N	831	831	831

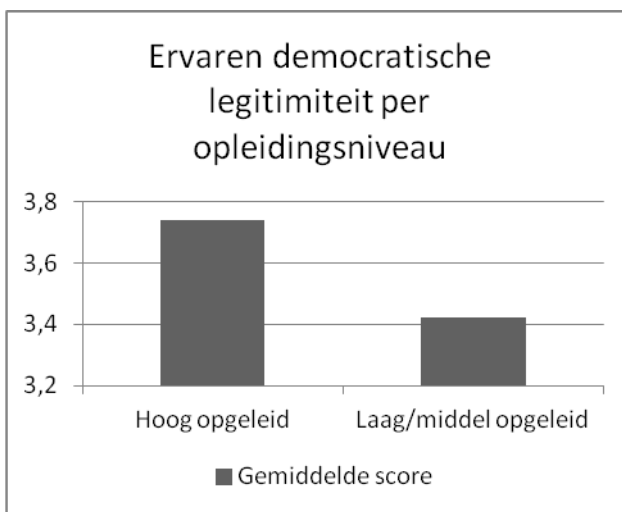
Gestandaardiseerde bèta coëfficiënten

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Tabel 3 toetst de relatie tussen de *invloed* die de gemeenteraad heeft op verschillende aspecten (controle, uitkomsten, kaderstelling etc.) en drie groepen kenmerken. De eerste groep betreft de persoonlijke kenmerken van een gemeenteraadslid: geslacht, leeftijd en opleidingsniveau (Model 1). Leeftijd en opleidingsniveau hebben beide een significante relatie met de ervaren invloed van de gemeenteraad waar leeftijd een negatief effect heeft op de ervaren invloed: des te ouder het raadslid, des te meer invloed ervaren ze dat de gemeenteraad heeft in samenwerkingsverbanden.¹³ Gecorrigeerd voor de effecten van de andere kenmerken, leidt een toename van 1 jaar in leeftijd tot een gemiddelde afname van de invloedscore van 0,10 op een vijf-punt schaal. Figuur 7 toont de relatie tussen leeftijd en invloed van de gemeenteraad d.m.v. een regressielijn (die het beste de lineaire relatie tussen de afhankelijke en onafhankelijke variabele beschrijft) en een 95% betrouwbaarheidsinterval.¹⁴ Houdt hier rekening dat een hoge score betekent dat de raad minder invloed heeft. Opleidingsniveau daarentegen heeft een positief effect op de ervaren invloed van de gemeenteraad: een hoger opgeleid raadslid zegt over het algemeen minder invloed te hebben op de uitkomsten, kaderstelling etc. van een bepaald beleidsterrein in vergelijking met laaggeschoolde raadsleden. Figuur 8 geeft de gemiddelde voorspelde score van hoger opgeleide raadsleden en lager opgeleide raadsleden op een schaal van 1 tot 5.



Figuur 7 – lineaire regressie leeftijd met betrouwbaarheidsinterval



Figuur 8 – gemiddelde voorspelde waarden democratische legitimiteit.

¹³ Een hoge score betekent *minder invloed*.

¹⁴ Bij een 95% betrouwbaarheidsinterval betekent dat bij een herhaalde (grote) steekproef uit dezelfde populatie 95% van de waarden van de afhankelijke variabele binnen dit interval zullen vallen.

De tweede groep kenmerken betreft de politieke karakteristieken van een gemeenteraadslid (model 2) en toont aan dat de politieke partij van een raadslid eigenlijk weinig invloed heeft op zijn/haar perceptie van samenwerkingsverbanden. Lidmaatschap van de PvdA in vergelijking met lidmaatschap van een lokale partij heeft een zwak negatief effect: leden van de PvdA zijn minder geneigd te antwoorden dat ze minder invloed hebben dan leden van een lokale partij met een gemiddelde score van 0,08 lager (op schaal van 1 tot 5).

Model 3 beziet een derde groep kenmerken, namelijk de kenmerken op gemeenteniveau: grootte en provincie. De grootte van de gemeente blijkt geen relatie te hebben met de perceptie van een gemeenteraadslid van zijn/haar invloed bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.¹⁵ Wel zijn er kleine verschillen tussen provincies waar (in vergelijking met gemeenteraadsleden uit Zuid-Holland) gemeenteraadsleden uit Noord-Brabant over het algemeen ervaren dat ze minder invloed hebben bij samenwerkingsverbanden.¹⁶

Tabel 4 kijkt naar andere aspecten van democratische legitimiteit, namelijk de *ruimte* om aan de wensen van burgers tegemoet te komen en om burgers te laten participeren in de beleidsvorming.¹⁷ Het toetst de relatie tussen deze aspecten van democratische legitimiteit met dezelfde kenmerkgroepen als Tabel 3 (persoonlijke, politieke en gemeentelijke kenmerken). Wat betreft de persoonlijke kenmerken, ook hier heeft opleidingsniveau een sterk positief effect waar leeftijd een zwakke negatieve invloed heeft.

De politieke kenmerken lijken hier wel een andere relatie te hebben met de ruimte van de gemeenteraad bij samenwerkingsverbanden in vergelijking met tabel 3. De lengte van het gemeenteraadslidmaatschap heeft een zwak maar significant positief effect: des te langer men in de gemeenteraad zit, des te minder ruimte men denkt te hebben bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Leden van GroenLinks zeggen gemiddeld minder ruimte te hebben bij samenwerkingsverbanden voor burgerparticipatie in vergelijking met lokale partijen, een verschil van 0,10. Dit komt overeen met de uitkomsten uit de eerdere analyse van de data van Raadslid.nu. Leden van het CDA daarentegen zijn juist positiever dan lokale partijen waar zij met een verschil van 0,09 zeggen meer ruimte te hebben. Geen van de gemeentekenmerken blijkt invloed te hebben op deze aspecten van democratische legitimiteit.¹⁸

¹⁵ Hier is het aantal inwoners een continue variabele waar in de vorige sectie het verschillende aantal categorieën als dummy variabelen in het model geïntroduceerd werden. Ook bij dit model is gekeken of er voor iedere categorie apart wel een significant effect kon worden gevonden. Aangezien geen van de dummy variabelen in dit model significant was, is besloten om het als een continue variabele in het definitieve model te laten.

¹⁶ Dit uiteindelijke model met zowel persoonlijke en politieke karakteristieken van het raadslid als gemeentekarakteristieken verklaart 9% van de variatie in de afhankelijke variabele (invloed gemeenteraad bij samenwerkingsverbanden op kaderstelling, besluitvorming, uitkomsten, geldstromen, en controle college).

¹⁷ Cronbach's α is 0,84.

¹⁸ Het volledige model verklaart 10,6% van de variatie van de afhankelijke variabele.

Tabel 4 – Lineaire regressie aspecten democratische legitimiteit - ruimte

	Model 4 Ruimte GR	Model 5 Ruimte GR	Model 6 Ruimte GR
Geslacht	-0,03	-0,03	-0,02
Leeftijd	-0,05	-0,07*	-0,08*
Hoger opgeleid	0,23***	0,22***	0,22***
Jaar GR-lid		0,09*	0,09*
Politieke PartijLokaal =ref.			
CDA		-0,09*	-0,09*
CU/SGP		-0,02	-0,01
D66		0,05	0,06
GL		0,10**	0,11**
PvdA		-0,01	-0,00
SP		0,06	0,07*
VVD		0,04	0,05
Overige		-0,02	-0,02
Aantalinwoners			-0,05
Provincie Noord- Holland=ref.			
Drenthe			0,06
Friesland			0,03
Flevoland			0,04
Gelderland			0,06
Groningen			0,00
Limburg			0,04
Noord-Brabant			0,08
Overijssel			-0,02
Utrecht			0,03
Zeeland			0,05
Zuid-Holland			0,04
R ²	0,06	0,09	0,11
BIC	2073,37	2096,89	2165,89
N	831	831	831

Gestandaardiseerde bèta coëfficiënten

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Noodzakelijkheid intergemeentelijke samenwerking

Het is mogelijk dat er een relatie is tussen de noodzakelijkheid van een samenwerkingsverband en de democratische legitimiteit daarvan. Daarom is er ook dieper gekeken naar situaties waarin een raadslid intergemeentelijke samenwerking als noodzakelijk ervaart. Uit sectie D bleken de meningen van respondenten over de noodzakelijkheid van samenwerking op gemeentelijk niveau namelijk nogal te verschillen. Om hier meer inzicht in te krijgen zijn er verschillende lineaire regressies uitgevoerd die de relatie toetsen tussen verschillende kenmerken en de ervaren noodzakelijkheid van intergemeentelijke samenwerking op *gemeentelijk* en op *lokaal* (bovengemeentelijk) niveau. De afhankelijke variabelen voor deze regressies (de noodzakelijkheid van samenwerking op lokaal en gemeentelijk niveau) zijn de gemiddelde scores van de respondent op twee keer drie vragen.¹⁹ Wat opvalt is dat de invloeden van de verschillende kenmerken variëren per model wat de indruk wekt dat verschillende kenmerken een rol spelen bij het bepalen van de noodzakelijkheid van intergemeentelijke samenwerking op gemeentelijk en op bovengemeentelijk niveau.

Tabel 4 kijkt naar de noodzakelijkheid op *gemeentelijk niveau* en toont aan dat de persoonlijke kenmerken leeftijd en opleiding zwakke maar significante effecten hebben waar lager opgeleide en oudere raadsleden eerder intergemeentelijke samenwerking als noodzakelijk ervaren. De politieke kenmerken van een raadslid lijken geen relatie te hebben met de ervaren noodzakelijkheid van samenwerking op gemeentelijk niveau. Het aantal inwoners heeft een zwak negatief effect: des te meer inwoners een gemeente heeft, des te minder intergemeentelijke samenwerking als noodzakelijk wordt ervaren. Toch blijft er nog veel variatie in de afhankelijke variabele onverklaard (enkel 5,3% kan worden verklaard met het volledige model) wat de indruk wekt dat andere factoren een rol spelen die niet op zijn genomen in het model.

Wat betreft de noodzakelijkheid van intergemeentelijke samenwerking op *bovengemeentelijk niveau* (Tabel 5), hier spelen het geslacht, de leeftijd, de lengte van het lidmaatschap en de provincie juist een rol. Ook ziet men sterkere verschillen tussen partijen (in vergelijking met de lokale partij). Vrouwelijke gemeenteraadsleden ervaren samenwerking op bovengemeentelijk niveau eerder als noodzakelijk waar een vrouw gemiddeld 0,14 hoger scoort dan een man. Het aantal jaren dat men lid is van de gemeenteraad heeft een significant negatief effect op de noodzakelijkheid van intergemeentelijke samenwerking op lokaal niveau: met elke toename in één jaar in lidmaatschap daalt het gemiddelde antwoord met 0,12. Daarnaast achten leden van de PvdA, GroenLinks en Christen Unie/SCP intergemeentelijke samenwerking op lokaal niveau als noodzakelijker dan leden van lokale partijen. Dit terwijl eerdere analyses aantoonde dat leden van de GroenLinks negatiever zijn over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden (i.e. de gemeenteraad heeft minder ruimte en invloed bij verschillende aspecten zoals besluitvorming en controle). Wat betreft gemeentekenmerken (Model 9): raadsleden uit Drenthe en Friesland ervaren de samenwerking als minder noodzakelijk (een significant negatief effect) en raadsleden uit Limburg en Noord-Brabant als meer noodzakelijk (een significant positief effect) in vergelijking met raadsleden uit Noord-Holland.²⁰

¹⁹In hoeverre is intergemeentelijke samenwerking naar uw mening noodzakelijk voor de realisatie van... een effectieve aanpak van belangrijke lokale problemen? ... een goede dienstverlening aan burgers in uw eigen gemeente? ... een goed aanbod aan voorzieningen in uw eigen gemeente? ... een adequate aanpak van regionale vraagstukken? Het leveren van goede regionale diensten? ... een goed aanbod aan voorzieningen in de regio? Cronbach's alpha van 0,83 (gemeentelijk, eerste drie) en 0,90 (bovengemeentelijk, laatste drie).

²⁰Dezelfde variabelen verklaren nu een veel groter deel van de variatie in y (10,7%).

Tabel 4 – lineaire regressie noodzakelijkheid samenwerking - gemeente

	Model 7 Noodzakelijkheid samenwerking gemeentelijk niveau	Model 8 Noodzakelijkheid samenwerking gemeentelijk niveau	Model 9 Noodzakelijkheid samenwerking gemeentelijk niveau
Geslacht	0,01	0,01	0,02
Leeftijd	0,08*	0,10**	0,09*
Hoger opgeleid	-0,08*	-0,10**	-0,10**
Jaar GR-lid		-0,06	-0,06
Politieke PartijLokaal=ref.			
CDA		0,04	0,04
CU/SGP		0,01	0,03
D66		0,03	0,04
GL		0,06	0,07
PvdA		0,07	0,08*
SP		-0,04	-0,03
VVD		0,01	0,02
Overige		0,02	0,01
Aantalwoningwoning			-0,09*
Provincie Noord- Holland=ref.			
Drenthe			-0,04
Friesland			-0,05
Flevoland			-0,04
Gelderland			-0,05
Groningen			-0,07
Limburg			-0,03
Noord-Brabant			0,07
Overijssel			0,02
Utrecht			-0,02
Zeeland			-0,04
Zuid-Holland			-0,01
R ²	0,02	0,03	0,05
BIC	2501,46	2547,88	2605,20
N	845	845	845

Gestandaardiseerde bèta coëfficiënten

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Tabel 5 – lineaire regressie noodzakelijkheid samenwerking - regio

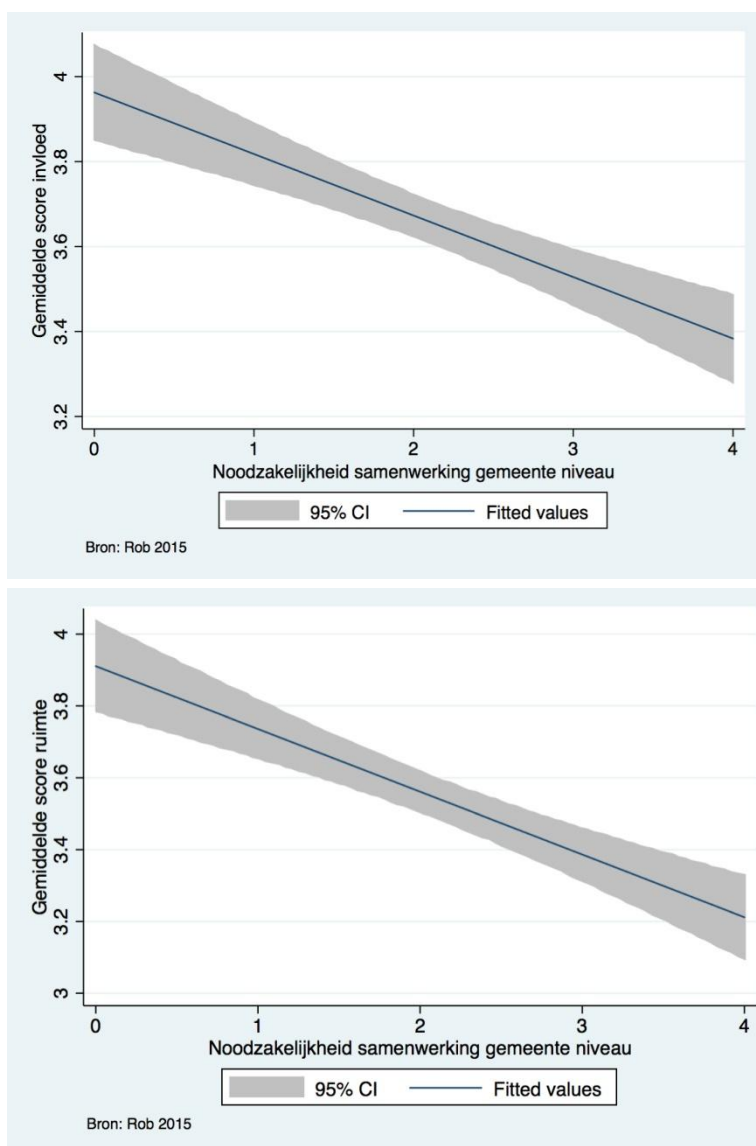
	Model 10 Noodzakelijkheid samenwerking lokaal niveau	Model 11 Noodzakelijkheid samenwerking lokaal niveau	Model 12 Noodzakelijkheid samenwerking lokaal niveau
Geslacht	0,14 ^{***}	0,13 ^{***}	0,14 ^{***}
Leeftijd	0,03	0,06	0,07 [*]
Hoger opgeleid	0,04	0,01	0,01
Jaar GR-lid		-0,10 ^{**}	-0,12 ^{**}
Politieke PartijLokaal=ref.			
CDA		0,01	0,02
CU/SGP		0,06	0,09 [*]
D66		0,05	0,06
GL		0,07	0,09 [*]
PvdA		0,06	0,09 [*]
SP		-0,07	-0,06
VVD		0,01	0,01
Overige		0,03	0,02
Aantal inwoners			-0,05
Provincie Noord- Holland=ref.			
Drenthe			-0,08 [*]
Friesland			-0,13 ^{**}
Flevoland			0,01
Gelderland			0,00
Groningen			-0,03
Limburg			0,10 [*]
Noord-Brabant			0,13 ^{**}
Overijssel			0,05
Utrecht			-0,00
Zeeland			-0,06
Zuid-Holland			0,04
R ²	0,02	0,04	0,10
BIC	2071,54	2107,39	2133,84
N	845	845	845

Gestandaardiseerde bèta coëfficiënten

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Relatie noodzakelijkheid samenwerking en democratische legitimiteit

Als laatste wordt ook nog nagegaan of er daadwerkelijk een relatie is tussen de ervaren noodzakelijkheid van intergemeentelijke samenwerking (op gemeentelijk niveau) en de democratische legitimiteit daarvan. Tabel 6 heeft als afhankelijke variabelen weer de ervaren invloed en ruimte van de gemeenteraad en dezelfde kenmerkgroepen als de eerdere regressies. De noodzakelijkheid van intergemeentelijke samenwerking op gemeentelijk niveau heeft, wanneer men rekening houdt met de andere variabelen in het model, een significant negatief effect op de invloed en de ruimte die de gemeenteraad heeft bij een samenwerkingsverband. Deze invloed blijkt ook vrij sterk te zijn te zoals weergegeven in Figuren 8 en 9: de regressielijn die de relatie weergeeft tussen de noodzakelijkheid en de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking heeft een richtingscoëfficiënt van bijna -0,20. De invloeden van de andere kenmerken zijn vrijwel hetzelfde als in de eerdere regressies, hoewel het aantal inwoners nu ook een (zwak) negatief effect heeft op de ervaren democratische legitimiteit (zie Tabel 6). Daarnaast leidt de introductie van de noodzakelijkheidvariabele tot een verbetering van beide modellen waar nu 12,6% en 14,2% van de variatie in de ervaren invloed en ruimte verklaard wordt (eerder 9,1% en 10,6%).



Figuren 8 en 9– lineaire regressielijnnoodzakelijkheid op invloed en ruimte.

Tabel 6 – lineaire regressie noodzakelijkheid samenwerking - noodzakelijkheid

	Model 13	Model 14
	Invloed	Ruimte
	Gemeenteraad	Gemeenteraad
Geslacht	0,04	-0,02
Leeftijd	-0,11**	-0,06
Hoog-opgeleid	0,15***	0,20***
Jaar GR-lid	0,02	0,08*
Politieke PartijLokaal=ref.		
CDA	-0,05	-0,08*
CU/SGP	-0,00	-0,00
D66	0,10*	0,07
GL	0,10**	0,12***
PvdA	-0,06	0,02
SP	-0,03	0,07
VVD	0,02	0,05
Overige	0,04	-0,02
Aantalinwoners	-0,08*	-0,07
Provincie Noord- Holland=ref.		
Drenthe	-0,02	0,06
Friesland	0,05	0,02
Flevoland	0,04	0,03
Gelderland	0,08	0,05
Groningen	0,04	-0,01
Limburg	0,04	0,03
Noord-Brabant	0,12**	0,09*
Overijssel	0,03	-0,01
Utrecht	-0,02	0,02
Zeeland	0,06	0,04
Zuid-Holland	0,02	0,04
Noodzakelijkheid intergemeentelijk e samenwerking gemeente	-0,19***	-0,20***
R ²	0,13	0,14
BIC	1952,43	2138,11
N	831	831

Standardized beta coefficients

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Discussie en conclusie

Tekort aan kennis en expertise

Uit de analyses kunnen verschillende conclusies worden getrokken. 37% van deelnemende gemeenteraadsleden is pas één jaar lid, wat waarschijnlijk consequenties heeft voor de kennis van het gemiddelde raadslid van de decentralisaties en de samenwerkingsverbanden. Het gebrek aan kennis en expertise wordt dan ook als verklaring gezien voor het grote aantal afvallers bij de vragenlijst. De reacties bevestigen dat de raadsleden zichzelf niet (altijd) in staat achten om inhoudelijke vragen te beantwoorden over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Raadslid.nu vond eerder dat zo'n 30% van de respondenten stelt dat men als raadslid geen tijd heeft om zich te verdiepen in de (uitvoering van de) regelingen die uit de samenwerkingsverbanden voortvloeien, dan wel onvoldoende kennis en expertise denkt te hebben om controle op deze regelingen uit te oefenen.

Verschillen in beleidsterreinen

De beschikbare data van dit onderzoek en de data van eerder onderzoek van Raadslid.nu leiden tot verschillende inzichten. Ten eerste is meer inzicht verkregen in de verschillen onder raadsleden in hun perceptie van de samenwerkingsverbanden. Het beeld van de samenwerkingsverbanden als bedreiging voor de democratische legitimiteit blijkt genuanceerder dan voorheen gedacht. Men vindt over het algemeen wel dat de gemeenteraad minder invloed en/of ruimte heeft op de uitkomsten et cetera, maar niet véél minder invloed. Om terug te komen op de hypothesen die in de introductie gesteld waren: er is geen verschil tussen het fysieke en sociale domein in de ervaren democratische legitimiteit. De antwoorden op verschillende aspecten van democratische legitimiteit zoals controle, verantwoording, en participatie, verschilden niet significant per beleidsterrein.

Verschillen tussen gemeentes, gemeenteraadsleden en de partijen waartoe zij behoren.

Uit de verschillende analyses kan worden vastgesteld dat over het algemeen opleidingsniveau de sterkste relatie heeft met de ervaren democratische legitimiteit. Een raadslid met een hbo- en/of wo-diploma is eerder geneigd te zeggen dat de gemeenteraad minder invloed en minder ruimte heeft bij een samenwerkingsverband op aspecten zoals kaderstelling, besluitvorming, en responsiviteit. Daarnaast speelt leeftijd ook een rol: des te ouder het raadslid, des te hoger hij/zij de invloed van de gemeenteraad schat bij een samenwerkingsverband.

Ook is gekeken naar de politieke kenmerken van een raadslid en de relatie daarmee met de ervaren democratische legitimiteit van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Wat blijkt is dat over het algemeen de lengte van het raadslidmaatschap geen invloed heeft op de ervaren democratische legitimiteit. De opvattingen van de rol van de gemeenteraad bij intergemeentelijke samenwerking lijken dus niet te veranderen gedurende het raadslidmaatschap. Lidmaatschap van specifieke politieke partijen die democratie hoog in hun vaandel hebben staan (D66, GroenLinks) blijkt wel invloed te hebben op de perceptie van de samenwerkingsverbanden. Raadsleden uit deze partijen zien intergemeentelijke samenwerking vaker als een bedreiging en ervaren minder ruimte/invloed te hebben als gemeenteraad bij een samenwerkingsverband.

Als het gaat om verschillen tussen gemeenten tonen de analyses dat men in landelijke provincies eerder geneigd is de samenwerkingsverbanden als een bedreiging te zien (in vergelijking met de stedelijke provincies). Daarnaast maakt het ook uit in hoeveel samenwerkingsverbanden een gemeente participeert. Des te groter het aantal samenwerkingsverbanden waarin een gemeente participeert, des te groter de kans dat een raadslid intergemeentelijke samenwerking als een bedreiging voor de democratische legitimiteit ervaart. Het aantal inwoners is hier niet van belang

aangezien dit geen invloed heeft op de ervaren democratische legitimiteit. Er is dus geen bewijs dat grotere gemeentes samenwerkingsverbanden eerder als democratisch legitiem ervaren.

Noodzakelijkheid van samenwerken

Hoewel de grootte van een gemeente geen invloed blijkt te hebben is het wel mogelijk, dat de mate waarin intergemeentelijke samenwerking als noodzakelijk wordt ervaren, beïnvloedt hoe een raadslid een samenwerkingsverband beoordeelt. Allereerst is nagegaan wanneer men een samenwerkingsverband noodzakelijk acht, en of dat verschilt per structureel niveau. Wanneer men kijkt naar de verdeling van de ervaren noodzakelijkheid op gemeentelijk niveau, blijkt er vrij veel variatie te zijn onder de raadsleden. Opleidingsniveau heeft een sterk negatief effect: des te hoger geschoold een raadslid is, des te minder hij/zij gemeenschappelijke samenwerking als noodzakelijk ervaart. Daarnaast heeft leeftijd juist een positiefffect: oudere raadsleden achten samenwerking noodzakelijker. Terugkoppelend naar de vorige bevindingen betekent dat dus dat hoger opgeleide raadsleden samenwerking minder noodzakelijk vinden en tegelijkertijd vaker stellen dat de gemeenteraad minder invloed/ruimte heeft bij een intergemeentelijke samenwerking. Voor oudere leden geldt juist het tegenovergestelde: zij achten samenwerking als minder noodzakelijk en zijn positiever over de invloed van de gemeenteraad bij intergemeentelijke samenwerking.

Noodzakelijkheid en democratische legitimiteit

Hebben de ervaren noodzakelijkheid van een samenwerkingsverband en de ervaren democratische legitimiteit daarvan iets met elkaar te maken? Er blijkt een sterke (negatieve) relatie te zijn tussen deze twee variabelen: des te noodzakelijker intergemeentelijke samenwerking geacht wordt, des te positiever men is over de invloed van de gemeenteraad bij zo'n samenwerkingsverband.

Wat zeggen deze bevindingen precies als men ze plaatst in een grotere context? Betekent een ervaren afname in invloed en ruimte van de gemeenteraad ook dat een gemeenteraadslid een samenwerkingsverband als minder democratisch legitiem ervaart? Het onderzoek toont aan dat raadsleden vinden dat democratische legitimiteit vooral draait om transparantie, controle, vertegenwoordiging en participatie. Uit de vragenlijst bleek ook dat men bij samenwerkingsverbanden de verantwoordingsstructuur als minder transparant ervaart. Ook bleek dat men minder invloed ervaart te hebben op de controle en minder ruimte voor vertegenwoordiging en burgerparticipatie. Wanneer men de gegeven definities van democratische legitimiteit koppelt aan de ervaring van een raadslid is het waarschijnlijk dat bijvoorbeeld een vermindering in transparantie negatieve consequenties heeft voor de ervaren democratische legitimiteit van een samenwerkingsverband.

Bronvermelding

- Boer, N. de & J. van der Lans (2014), Burger dwingt lokale politiek tot deliberatie, in: *Beleid en Maatschappij*, 41(1), p. 74-79.
- Boogers, M. (2014), Decentralisaties in het sociale domein: meer politiek en minder democratie?, in: *Beleid en Maatschappij*, 41(2), p. 146-150.
- Boogers, M. J. G. J. A., L. Schaap, N. Karsten & E.D. van den Munckhof (2008), *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid (1993-2008)*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Bovens, M.A.P. & M. Scheltema (1999), *Rechtsstatelijke redeneerpatronen*, in: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, voorstudie nr. 105, Den Haag: Sdu Uitgeverij, p. 137-171
- Castenmiller, P. & K. Peters (2014), Op zoek naar de meerwaarde van decentrale rekenkamers, in: *Beleid en Maatschappij*, 41(1), p. 151-155.
- Denters, B. (2013), Inleiding: decentralisatie en innovatiekracht, in: *Bestuurswetenschappen*, 67(3), p. 19-20.
- Fraanje, R. & M. Herweijer (2013), Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?, in: *Bestuurswetenschappen*, 67(3), p. 58-76.
- Kruiter, A.J. & S.L. de Lange (2014), De toekomst van de gemeenteraad, in: *Beleid en Maatschappij*, 41(2), p. 143-145.
- Netelenbos, B. (2014), *Four faces of political legitimacy. An analytical framework*, Universiteit van Amsterdam.
- Olislagers, E. & J. Ackaert (2010), De versterkte gemeenteraad: meer dan een holle slogan?, in: H. Reynaert, K. Steyvers & T. Verhelst (red.), *De gemeente- en provincieraad: meer dan ritueel mopperen en legitimeren?*, Gent: Van den Broele, p. 71-116.
- Peters, K. (2014), Decentralisatie in het lokaal bestuur: bestuurlijke lessen uit Denemarken, in: *Beleid en Maatschappij*, 41(1), p. 80-88.
- Raad voor het openbaar bestuur (2015), *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, Den Haag.
- Scharpf, F. W. (1970), *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, volume 25 van Konstanzer Universitätsreden, Konstanz: Universitätsverlag.
- Steen, M. van der & M. van Twist (2014), Weerbaar of wendbaar zijn? Strategische opties in de voorbereiding op de drie decentralisaties, in: *Beleid en Maatschappij*, 41(1), p. 58-64.
- Toonen, T., M. van Dam, M. Glim & G. Wallagh (1998), *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*, Assen: Uitgeverij van Gorcum.
- Veld, R.J. in 't (2014), Decentralisatie revisited, in: *Beleid en Maatschappij*, 41(1), p. 53-57.

Verhelst, T., H. Reynaert & K. Steyvers (2011), Foundation or fragment of local democracy? empirically assessing the roles of local councillors in Belgian governance, in: *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 9(2), p. 103-122.

VNG (2013), *Andere antwoorden: Innovatiekracht in gemeenten*, VNG jaarcongres 2013.
<http://www.vng.nl>

Bijlage 1 – Introductie mail

Onderwerp: Deelname onderzoek Raad voor het openbaar bestuur & Raadslid.nu

Geacht raadslid,

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob), één van de adviesraden van de regering en het parlement, wilt u vragen mee te werken aan een onderzoek naar de samenwerkingsverbanden tussen de gemeenten. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in samenwerking met Raadslid.nu. Aanleiding hiervoor zijn de vele ontwikkelingen op het gebied van het lokaal bestuur, waaronder de decentralisaties van taken voor zorg en participatie van Rijk naar gemeenten. Om deze overdracht van taken in goede banen te leiden is kennisvorming van groot belang. Hierbij willen wij u uitnodigen deel te nemen aan het onderzoek door een korte vragenlijst in te vullen via de volgende link:

https://uvacommscience.qualtrics.com/SE/?SID=SV_3EmqjmhkPuMDeu1

Het kost u slechts 10 minuten om deze vragenlijst in te vullen en uw reacties zijn volledig anoniem. Indien u deel wilt nemen aan het onderzoek kunt u dit t/m 12 januari 2015 doen.

De resultaten zullen slechts voor academische en beleidsmatige doeleinden gebruikt worden. De adviezen van de Rob worden in de loop van 2015 gepubliceerd op de website (<http://www.rob-rfv.nl/>). Indien u het rapport met de onderzoeksresultaten wenst te ontvangen, kunt u aan het einde van de vragenlijst uw e-mailadres achterlaten.

Als u vragen heeft over de enquête mail dan gerust naar: lisanne.blok@rob-rfv.nl

Wij stellen uw input zeer op prijs en danken u voor uw tijd.

Met vriendelijke groet,

Henk Bouwmans

Directeur Raadslid.nu

Bijlage 2 – Questionnaire

Democratische legitimiteit Rob - Final

Geachte raadslid,

Graag willen we u vragen mee te werken aan een onderzoek naar de verschillende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het onderzoek wordt uitgevoerd door de Universiteit van Amsterdam in samenwerking met de Raad voor het openbaar bestuur en Raadslid.nu, en zal maximaal tien minuten van uw tijd vergen. Uw reacties zijn volledig anoniem. Als u vragen heeft kunt u een email sturen naar lisanne.blok@rob-rfv.nl. We waarderen uw deelname bijzonder en danken u voor uw tijd.

Mede namens het onderzoeksteam,

Met vriendelijke groet,

Lisanne de Blok



Allereerst willen we u enkele feitelijke vragen stellen over uw gemeente. Hoeveel inwoners heeft uw gemeente?

- 250.000 of meer inwoners (1)
- 150.000 - 250.000 inwoners (2)
- 100.000 - 150.000 inwoners (3)
- 50.000 - 100.000 inwoners (4)
- 20.000 - 50.000 inwoners (5)
- 10.000 - 20.000 inwoners (6)
- 5.000 - 10.000 inwoners (7)
- Minder dan 5.000 inwoners (8)

In welke provincie ligt uw gemeente?

- Drenthe (1)
- Friesland (2)
- Flevoland (3)
- Gelderland (4)
- Groningen (5)
- Limburg (6)
- Noord-Brabant (7)
- Noord-Holland (8)
- Overijssel (9)
- Utrecht (10)
- Zeeland (11)
- Zuid-Holland (12)

Volgens de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) spreekt men van intergemeentelijke samenwerking wanneer “de raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten [...] afzonderlijk of tezamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten.” (art 1 lid 1 Wgr). We willen u verschillende vragen stellen over de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waarbij uw gemeente betrokken is. Deze samenwerkingsverbanden vallen onder de verbonden partijen waarbij er samengewerkt wordt met andere gemeenten (denk aan gemeenschappelijk openbaar lichaam, centrumgemeenteconstructie).

In hoeveel intergemeentelijke samenwerkingsverbanden participeert uw gemeente? Als u dit niet precies weet, kunt u ook een inschatting maken.

- Geen (1)
- 1-5 (2)
- 6-10 (3)
- 11-15 (4)
- 16-20 (5)
- Meer dan 20 (6)
- Weet ik niet (7)

Zit u als gemeenteraadslid in het algemeen bestuur van één of meerdere samenwerkingsverbanden van uw gemeente?

- Nee, ik zit niet in het algemeen bestuur van een intergemeentelijke samenwerkingsverband. (3)
- Ja, ik zit in het algemeen bestuur van 1 à 2 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden van mijn gemeente (1)
- Ja, ik zit in het algemeen bestuur van 3 of meer intergemeentelijke samenwerkingsverbanden van mijn gemeente (2)

In het geval van intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijk openbaar lichaam*, zit u als gemeenteraadslid in het dagelijks bestuur van één of meerdere samenwerkingsverbanden van uw gemeente?

- Nee, ik zit niet in het dagelijks bestuur van een intergemeentelijke samenwerkingsverband. (3)
- Ja, ik zit in het dagelijks bestuur van 1 à 2 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden van mijn gemeente (1)
- Ja, ik zit in het dagelijks bestuur van 3 of meer intergemeentelijke samenwerkingsverbanden van mijn gemeente (2)

* Een gemeenschappelijk openbaar lichaam is het enige samenwerkingsverband waar gemeenteraadsliden naast het algemeen bestuur ook in het dagelijks bestuur kunnen zitten.

Zou u kunnen aangeven op welke beleidsterreinen uw gemeente samenwerkt met andere gemeenten? U kunt meer dan één antwoord aankruisen.

- Bedrijfsvoering (1)
- Financiën (2)
- Economische zaken (3)
- Welzijn en zorg (4)
- Ruimtelijke ordening en milieu (5)
- Toerisme en recreatie (6)
- Openbare orde en veiligheid (7)
- Wonen (8)
- Sociale zaken en werkgelegenheid (9)
- Openbaar vervoer en infrastructuur (10)
- Onderwijs, cultuur en sport (11)

Geef uw mening over de volgende uitspraken op een 5-punts schaal waar 1 'helemaal niet noodzakelijk' en 5 'heel erg noodzakelijk' betekent. In hoeverre is intergemeentelijke samenwerking naar uw mening noodzakelijk voor de realisatie van...

	Helemaal niet noodzakelijk 1 (1)	2 (5)	3 (6)	4 (2)	Heel erg noodzakelijk 5 (3)
Een effectieve aanpak van belangrijke lokale problemen? (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Een goede dienstverlening aan burgers in uw eigen gemeente? (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Een goed aanbod aan voorzieningen in uw eigen gemeente? (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Een adequate aanpak van regionale vraagstukken? (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het leveren van goede regionale diensten? (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Een goed aanbod aan voorzieningen in de regio? (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

We willen u nu wat vragen stellen over intergemeentelijke samenwerking in het sociale domein (denk hierbij aan educatie, maatschappelijke zorg, werk en inkomen).

Welke vormen van samenwerking* komen er voor binnen het sociale domein bij uw gemeente? U kunt meer dan één antwoord aankruisen.

- Gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr) (1)
- Gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr) (2)
- Centrumgemeenteconstructie (art. 8 lid 3 Wgr) (3)
- Regeling zonder meer (lichte samenwerkingsconstructie) (4)
- Weet ik niet (5)
- Mijn gemeente werkt niet samen op dit domein (6)

*Ter informatie, een gemeenschappelijk openbaar lichaam is de juridisch zwaarste vorm van samenwerking en bezit rechtspersoonlijkheid (een juridische onafhankelijke eenheid met eigen rechten en verplichtingen, zoals de bevoegdheid tot contracten sluiten, schulden en bezittingen hebben) en een geleed monistisch bestuur (wat betekent dat het bestaat uit een algemeen bestuur en een uit het algemeen bestuur gekozen dagelijks bestuur die allen lid blijven van het algemeen bestuur). Een gemeenschappelijk orgaan daarin tegen bezit géén rechtspersoonlijkheid, noch een geleed bestuur. Een regeling zonder meer is iedere gemeenschappelijke regeling waarbij geen gemeenschappelijk openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld en waarbij geen taken van de ene deelnemer aan de andere deelnemer worden opgedragen. In dat laatste geval is namelijk sprake van een centrumgemeenteconstructie. Indien u niet bekend bent met de verschillende vormen van samenwerking kunt u simpelweg 'weet ik niet' aankruisen.

Met welke partners werkt u samen binnen het sociale domein?

- Gemeenten (1)
- Provincies (2)
- Private partijen (4)
- Overige deelnemers (5)
- Weet ik niet (6)
- Mijn gemeente werkt niet samen op dit domein (7)

Graag stellen we u nu wat concrete vragen over de rol van de gemeenteraad met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking op het sociale domein (o.a. onderwijs, welzijn en zorg, sociale zaken en werkgelegenheid). Zou u voor elk van de volgende stellingen uw mening willen geven betreffende de invloed van uw gemeenteraad? De eerste set vragen betreft het gebruik van de instrumenten van de gemeenteraad. In vergelijking met taken binnen het sociale domein die de gemeentezelfstandig uitvoert heeft mijn gemeenteraad bij een samenwerkingsverband...

	Veel meer invloed (1)	Meer invloed (2)	Evenveel invloed (3)	Minder invloed (4)	Veel minder invloed (5)
... op het stellen van kaders voor het betreffende beleidsterrein (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... op de besluitvorming voor het betreffende beleidsterrein (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... op de uitkomsten van het betreffende beleidsterrein (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... op de geldstromen van het betreffende beleidsterrein (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... op de controle van het college van B&W (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

De tweede set vragen betreft de rol van volksvertegenwoordiging van de gemeenteraad. In vergelijking met taken binnen het sociale domein die de gemeente zelfstandig uitvoert heeft mijn gemeenteraad bij een samenwerkingsverband...

	Veel meer ruimte (1)	Meer ruimte (2)	Evenveel ruimte (3)	Minder ruimte (4)	Veel minder ruimte (5)
... om aan de wensen van burgers tegemoet te komen. (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... om burgers te laten participeren in de beleidsvorming. (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

In vergelijking met taken binnen het sociale domein die de gemeente zelfstandig uitvoert is het voor mijn gemeenteraad bij een samenwerkingsverband...

	Veel meer transparant (1)	meer transparant (2)	even transparant (3)	minder transparant (4)	veel minder transparant (5)
... wie men verantwoordelijk kan stellen voor bepaalde beslissingen. (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

We willen u nu wat vragen stellen over intergemeentelijke samenwerking in het fysieke domein (denk hierbij aan ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, economie, bouwen en wonen, riolering en reiniging).

Welke vormen van samenwerking* komen er voor binnen het fysieke domein bij uw gemeente? U kunt meer dan één antwoord aankruisen.

- Gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr) (1)
- Gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr) (2)
- Centrumconstructie (art. 8 lid 3 Wgr) (3)
- Regeling zonder meer (4)
- Weet ik niet (5)
- Mijn gemeente werkt niet samen op dit domein (6)

* Ter informatie, een gemeenschappelijk openbaar lichaam is de juridisch zwaarste vorm van samenwerking en bezit rechtspersoonlijkheid (een juridische onafhankelijke eenheid met eigen rechten en verplichtingen, zoals de bevoegdheid tot contracten sluiten, schulden en bezittingen hebben) en een geëeld monistisch bestuur (wat betekent dat het bestaat uit een algemeen bestuur en een uit het algemeen bestuur gekozen dagelijks bestuur die allen lid blijven van het algemeen bestuur). Een gemeenschappelijk orgaan daarentegen bezit géén rechtspersoonlijkheid, noch een

geleed bestuur. Een regeling zonder meer is iedere gemeenschappelijke regeling waarbij geen gemeenschappelijk openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld en waarbij geen taken van de ene deelnemer aan de andere deelnemer worden opgedragen. In dat laatste geval is namelijk sprake van een centrumgemeenteconstructie. Indien u niet bekend bent met de verschillende vormen van samenwerking kunt u simpelweg 'weet ik niet' aankruisen.

Met welke partners werkt u samen binnen het fysieke domein?

- Gemeenten (1)
- Provincies (2)
- Waterschappen (3)
- Private partijen (4)
- Overige deelnemers (5)
- Mijn gemeente werkt niet samen op dit domein (6)

Graag stellen we u nu wat concrete vragen over de rol van de gemeenteraad met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking op het fysieke domein (o.a. ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, economie, bouwen en wonen, riolering en reiniging). Zou u voor elk van de volgende stellingen uw mening willen geven betreffende de invloed van uw gemeenteraad? De eerste set vragen betreft het gebruik van de instrumenten van de gemeenteraad. In vergelijking met taken binnen het fysieke domein die de gemeente zelfstandig uitvoert heeft mijn gemeenteraad bij een samenwerkingsverband...

	Veel meer invloed (1)	Meer invloed (2)	Evenveel invloed (3)	Minder invloed (4)	Veel minder invloed (5)
... op het stellen van kaders voor het betreffende beleidsterrein (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... op de besluitvorming voor het betreffende beleidsterrein (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... op de uitkomsten van het betreffende beleidsterrein (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... op de geldstromen van het betreffende beleidsterrein (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... op de controle van het college van B&W (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

De tweede set vragen betreft de rol van volksvertegenwoordiging van de gemeenteraad. In vergelijking met taken binnen het fysieke domein die de gemeente zelfstandig uitvoert heeft mijn gemeenteraad bij een samenwerkingsverband...

	Veel meer ruimte (1)	Meer ruimte (2)	Evenveel ruimte (3)	Minder ruimte (4)	Veel minder ruimte (5)
... om aan de wensen van burgers tegemoet te komen. (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... om burgers te laten participeren in de beleidsvorming. (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

In vergelijking met taken binnen het fysieke domein die de gemeente zelfstandig uitvoert is het voor mijn gemeenteraad bij een samenwerkingsverband...

	Veel meer transparant (1)	meer transparant (2)	even transparant (3)	minder transparant (4)	veel minder transparant (5)
... wie men verantwoordelijk kan stellen voor bepaalde beslissingen. (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Nu volgen enkele vragen naar uw opvattingen over democratie in het algemeen.

Veronderstel nu dat een gemeenteraadslid meent dat de meeste van de kiezers op zijn/haar partij een andere mening over een bepaalde kwestie hebben dan hij/zijzelf, wat zou hij/zij dan volgens u moeten doen? Zou hij/zij in de gemeenteraad moeten stemmen overeenkomstig de mening van de kiezers van zijn/haar partij of volgens zijn/haar eigen mening?

- Mening van kiezers (7)
- Hangt er van af (8)
- Eigen mening (9)

De gemeenteraad heeft verschillende taken die alle van belang zijn. Kunt u de hieronder genoemde taken rangschikken van 1 tot 3 op basis van wat naar uw mening de belangrijkste taak is van de gemeenteraad? U kunt de verschillende taken in de door u gewenste volgorde verslepen met uw muis.

- _____ Controleren (1)
- _____ Kaderstelling (2)
- _____ Volksvertegenwoordiging (3)

Wat vindt u de grootste uitdaging voor de democratische legitimiteit op lokaal niveau?

Er bestaan verschillende opvattingen over de betekenis van het begrip democratische legitimiteit. Kunt u aangeven welke u het meest aanspreekt? U kunt meer dan één antwoord aankruisen. Democratische legitimiteit draait om...

- Het creëren van draagvlak (1)
- Transparante besluitvorming (2)
- Responsiviteit (3)
- Controle / verantwoording (4)
- Deelnemen (participatie) van burgers (5)
- Vertegenwoordiging (6)
- Sturing (7)
- Effectiviteit (8)
- Ombudsfunctie (9)
- Anders, namelijk: (10) _____

Nu volgt een aantal vragen over democratie.

Kunt u aangeven hoe belangrijk u het vindt dat voor de democratie in het algemeen...

	Helemaal niet belangrijk (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	5 (5)	6 (6)	7 (7)	8 (8)	9 (9)	Heel erg belangrijk (10)
... dat oppositiepartijen de vrijheid hebben om de regering te bekritisieren? (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... dat de bevolking het laatste woord heeft over de belangrijkste kwesties door er rechtstreeks op te stemmen in een referendum? (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... dat de rechtbanken iedereen op een gelijke manier behandelen? (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... dat de regeringspartijen afgestraft worden bij verkiezingen wanneer ze slecht werk leveren? (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... dat de regering alle burgers beschermt tegen armoede? (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... dat de regering haar beslissingen uitlegt aan de kiezers? (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... dat de regering maatregelen neemt om inkomensverschillen te verminderen? (7)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Als laatste willen we u nog enkele korte vragen stellen. Wat is uw geslacht?

- Man (1)
- Vrouw (2)

Wat is uw leeftijd?

Wat is uw hoogst voltooide opleidingsniveau? Als u in het buitenland onderwijs heeft gevolgd, neem dan het Nederlandse niveau dat er het meest op lijkt.

- lagere school (1)
- lbo, mavo, vmbo, mbo-1, avo-onderbouw (eerste drie jaren van havo en vwo) (2)
- havo, vwo, mbo-2-4 (3)
- hbo, wo (4)
- Geen opleiding (5)

Hoeveel jaar zit u al in de gemeenteraad van uw gemeente?

Voor welke partij zetelt u in de gemeenteraad?

- CDA (1)
- Christen Unie (2)
- D66 (3)
- Groen Links (4)
- Leefbaar Partij (5)
- Lokale Partij (6)
- PvdA (7)
- PvdD (8)
- PVV (9)
- SGP (10)
- SP (11)
- VVD (12)
- Overig (13)

Dit is het einde van de vragenlijst. Hartelijk bedankt voor uw medewerking, Zoals eerder aangegeven worden alle antwoorden anoniem verwerkt. Dit onderzoek maakt deel uit van een adviesreeks van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) over een aantal ontwikkelingen in het lokaal bestuur (de toekomst van de lokale democratie, leerervaringen van decentralisaties, en nieuwe profielen en competenties van bestuurders). De eerste adviezen van deze reeks zullen in de loop van 2015 gepubliceerd worden op de website van de Rob (www.rob-rfv.nl). Mocht u het uiteindelijke rapport met de resultaten van het onderzoek willen ontvangen, dan kunt u hieronder uw e-mailadres invullen. Dit adres wordt niet gekoppeld aan de antwoorden die u heeft gegeven.