

WAAR STAAT DE RAAD?

*Masterscriptie over democratische controle door gemeenteraden in
de regio FoodValley*

Naam: Jorine Koenders
Studentnummer: 3898512
Onderwijsinstelling: Universiteit Utrecht
Opleiding: Bestuur en Beleid
Eerste lezer: Dr. H.A. Binnema
Tweede lezer: Dr. A.M.B. Michels
Datum: 30 juni 2017

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie, het resultaat van een onderzoek naar democratische controle door gemeenteraden in de regio FoodValley, dat ik in het kader van mijn masteropleiding 'Bestuur en Beleid' heb geschreven.

Het afgelopen half jaar heb ik met veel plezier mensen van verschillende gemeenten gesproken en verschillende gemeenten bezocht. Ik heb niet alleen meer inzicht gekregen in intergemeentelijke samenwerking, maar ga ook een nieuwe fase van mijn leven in. Met het afronden van deze masterscriptie komt een eind aan mijn tijd als student bij de Utrechtse School voor Bestuur en Organisationswetenschap (USBO), waar ik vijf jaar met veel plezier heb kunnen studeren. Ik ben mijn familie dan ook dankbaar dat ik deze kans heb gekregen.

Deze masterscriptie had er niet gelegen zonder een aantal mensen, die ik bij deze graag wil bedanken. Allereerst mijn begeleider, Harmen Binnema. Ik wil hem bedanken voor zijn goede tips, kritische blik en vertrouwen. Daarnaast mijn tweede lezer, Ank Michels. Haar wil ik bedanken voor de feedback op mijn opzet en concept. Ook Maarten Glorie en Tobias Grond verdienen zeker een plek in dit voorwoord. Met hen heb ik dit proces mogen doorlopen en zij hebben vanaf het begin meegedacht en meegelezen. Ook Peter Jasperse wil ik bedanken voor zijn frisse blik en opbouwende kritiek. Verder wil ik Gerrit Hagelstein bedanken voor het meedenken en ben ik mijn collega's van de griffie dankbaar voor de kans die ze mij hebben gegeven om mijn master met het werk op de griffie te combineren. Tot slot wil ik alle raadsleden die de enquêtes hebben ingevuld en iedereen die ik heb mogen interviewen voor dit onderzoek bedanken voor hun tijd en bereidheid mij te woord te staan.

Dan rest mij niets anders dan u als lezer veel plezier te wensen bij het lezen van deze scriptie. Ik hoop dat u aan het einde van deze scriptie een beeld heeft waar de raad staat.

Utrecht, 30 juni 2017

Jorine Koenders

Inhoudsopgave

Inleiding	4
1. Intergemeentelijke samenwerking en democratische controle een spanningsveld?	7
1.1 Intergemeentelijke samenwerking.....	7
1.1.1 <i>Het ontstaan van intergemeentelijke samenwerking</i>	7
1.1.2 <i>Vormen van intergemeentelijke samenwerking</i>	8
1.1.3 <i>Samenvatting</i>	10
1.2 Controle vanuit een democratisch perspectief.....	11
1.3 Intergemeentelijke samenwerking en democratische spanningen	14
1.4 Samenvatting en verwachtingen.....	17
2. Methoden en technieken	18
2.1 Mixed methods.....	18
2.2. Enquêtes.....	18
2.2.1 <i>Operationalisatie</i>	19
2.2.2 <i>Respondenten en dataverzameling</i>	20
2.2.3 <i>Data-analyse</i>	21
2.3 Interviews.....	21
2.3.1 <i>Respondenten</i>	22
2.3.2 <i>Topiclijst</i>	23
2.3.3 <i>Dataverzameling</i>	24
2.3.4 <i>Data-analyse</i>	24
2.4 Documenten	25
2.5 Criteria voor onderzoek.....	25
2.5.1 <i>Betrouwbaarheid</i>	25
2.5.2 <i>Interne validiteit</i>	25
2.5.3 <i>Externe validiteit</i>	26
3. Samenwerken in de GR FV	27
3.1 Het belang van samenwerking	27
3.2 Samenwerken in de FV: veel partijen.....	29
3.3 Van één voor allen naar allen voor één.....	30
3.4 Samenvatting.....	31

4. Controle in de GR FV	33
4.1 Controle en de gemeenteraad in FV	33
4.1.1 <i>De gemeenteraad, het college van B&W en de GR FV</i>	33
4.1.2 <i>Controle op project, proces, geld en democratie</i>	34
4.1.3 <i>De raad als waarborg voor een democratisch besluit</i>	34
4.1.4 <i>Behoorlijke controle?</i>	35
4.1.5 <i>Samenvatting</i>	41
4.2 Barrières voor gemeenteraden	42
4.2.1 <i>De raden op afstand</i>	43
4.2.2 <i>Complex en onduidelijk</i>	45
4.2.3 <i>Gedeelde identiteit</i>	46
4.2.4 <i>Samenvatting</i>	47
4.3 Samenvatting.....	48
Conclusie, aanbevelingen en discussie	49
Literatuurlijst	54
Bijlagen	
Bijlage I: Enquête.....	
Bijlage II: Enquêteresultaten en analyse	
Bijlage III: Topiclijsten.....	
Bijlage IV: Codeboom	

Inleiding

Welkom in “hét agrofoodcentrum van Europa, de internationale topregio voor kennis en innovaties op het gebied van gezonde en duurzame voeding!” oftewel, welkom in de regio FoodValley (FV; www.regiofoodvalley.nl). De regio FV bestaat sinds juli 2010 en is een samenwerking tussen de Utrechtse gemeenten Renswoude, Rhenen en Veenendaal en de Gelderse gemeenten Barneveld, Ede, Nijkerk, Scherpenzeel en Wageningen (zie figuur 1). De Regio FV heeft een landelijk karakter, kent een intensieve veeteelt, bevat de Wageningen Universiteit en heeft ruim 340.000 inwoners. (Adviescommissie Sterk Bestuur in Gelderland, 2015, pp. 9-10).

De regio FV bestaat eigenlijk uit twee elementen. Allereerst de triple helix samenwerking. Hierin werken onderwijs, bedrijven en overheid samen om tot innovatie te komen en wordt met veel verschillende partijen samengewerkt, zoals de stichting FoodValley NL, de Wageningen Universiteit, de Christelijke Hogeschool Ede, ondernemersverenigingen en de Landbouw en Tuinbouw Organisatie (LTO; R2; R3; R9; R14; www.kenniskrijgtkracht.com). De triple helix heeft een eigen bestuur dat gevormd wordt door drie vertegenwoordigers uit de overheid, drie vertegenwoordigers uit het onderwijs en drie vertegenwoordigers uit het bedrijfsleden (R2). Deze triple helix samenwerking richt zich vooral op de “economisch gekleurde onderwerpen” (R2). Daarnaast is er een intergemeentelijke samenwerking met als wettelijke basis de Wet gemeenschappelijke regeling (WGR). Deze samenwerking in de regio FV richt zich vooral op ruimtelijke ontwikkeling, wonen en mobiliteit en kent een eigen bestuur dat bestaat uit een afvaardiging van de verschillende colleges van burgemeester & wethouders (B&W; Adviescommissie Sterk Bestuur in Gelderland, 2015; Regio FoodValley, 2017).

Gemeente	Aantal inwoners	Aantal raadsleden	Aantal ambtenaren (in fte's)
Barneveld	56.371	31	333-626
Ede	113.448	39	703-2132
Nijkerk	41.763	27	196-384
Renswoude	5.101	11	26-42
Rhenen	19.590	17	98-163
Scherpenzeel	9.701	13	48-80
Veenendaal	64.284	33	379-714
Wageningen	38.497	25	181-354



Figuur 1: Overzicht deelnemende gemeenten regio FoodValley (Regio FoodValley, 2017; VNG, 2015, p. 148; www.gemeenteraad.ede.nl; www.gemeenteraad.veenendaal.nl; www.nijkerk.eu; www.rensoude.nl; www.rhenen.nl; www.scherpenzeel.nl; www.Wageningen.nl).

De gemeenschappelijke regeling (GR) FV is niet uniek. Er zijn veel verschillende samenwerkingsverbanden, denk bijvoorbeeld aan Omgevingsdiensten¹, Veiligheidsregio's, arbeidsmarktregio's en samenwerking in het Sociaal Domein sinds de komst van de Participatiewet en misschien in de toekomst ook rondom de Omgevingswet. Het aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden lijkt toe te nemen, net als het geld dat in deze samenwerkingsverbanden

¹ Kanttekening: Omgevingsdiensten vallen soms niet onder het bevoegd gezag van een gemeente, maar dat van een provincie (Commissie Wolfsen, 2014, p. 21).

omgaat. In 2015 besteedden deze samenwerkingsverbanden in totaal tien miljard euro, dat is een miljard meer dan in 2010 het geval was (CBS, 2016).

Deze samenwerkingen tussen gemeenten of andere (niet-) publieke partijen past in de bredere trend richting 'governance' en ontstaat vaak vanuit het idee dat je samen sterker staat en dat je als gemeente bepaalde opgaven niet meer alleen het hoofd kunt bieden. De samenwerking ontstaat vaak in een netwerk rond een bepaald (beleids)thema, waardoor een gemeente vaak meerdere samenwerkingsverbanden heeft. Ondanks dat deze intergemeentelijke samenwerkingen handig zijn om nieuwe taken efficiënt uit te voeren is niet iedereen enthousiast over intergemeentelijke samenwerking. Gemeenteraden hebben het gevoel dat zij buitenspel worden gezet en hebben het idee dat belangrijke beslissingen buiten hun gezichtsveld worden genomen. Raadsleden missen het overzicht en voelen zich machteloos door de gedeelde invloed als het gaat om hun controlerende en kaderstellende rol. Ze vinden het lastig om grip op de intergemeentelijke samenwerking te krijgen en te bepalen wie waar over gaat, zoals verschillende gemeentelijke rekenkamer(commissie)onderzoeken laten zien (Rekenkamercommissie Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan & Waterland, 2014; Rekenkamer Ede, 2008; Rekenkamercommissie Ede, 2014; Rekenkamer Lelystad, 2014; Rekenkamercommissie Overbetuwe, 2015). Het rapport van de Vereniging Zeeuwse Gemeenten (VZG) spreekt zelfs over een bedreiging van de lokale democratie (VZG, 2015, p. 9).

Intergemeentelijke samenwerkingen lijkt dus noodzakelijk in een wereld waar opgaven steeds groter en grensoverstijgend zijn en samenwerking steeds belangrijker wordt. Vanuit een democratisch perspectief kan een aantal vragen worden gesteld. Zo is het de vraag wie waar verantwoording moet afleggen en wie waarover gaat. Er zijn immers meerdere gemeenten met verschillende colleges van B&W en gemeenteraden betrokken. Ook blijken gemeenteraden het lastig te vinden om grip op deze samenwerkingen te krijgen. De vraag die daarom gesteld kan worden ten aanzien van de intergemeentelijke samenwerking is: 'Waar staat de raad bij intergemeentelijke samenwerking?'

Probleemstelling

Zoals in de inleiding is beschreven kan een aantal vraagtekens worden geplaatst bij intergemeentelijke samenwerking. Het is daarom relevant dit verder uit te diepen en hierbij met name te kijken hoe democratische controle zich verhoudt tot intergemeentelijke samenwerking en welke barrières hierbij kunnen bestaan. In dit onderzoek wordt dat gedaan aan de hand van de GR FV. Hieruit vloeit de doelstelling van dit onderzoek voort. De doelstelling is inzicht geven in de mate van democratische controle van de gemeenteraden bij intergemeentelijke samenwerking door de besturen van een gemeenschappelijke regeling. Uit de doelstelling wordt de hoofdvraag afgeleid. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

'Hoe kunnen gemeenteraden hun controlerende rol versterken bij intergemeentelijke samenwerking in de regio FoodValley?'

Om een antwoord te geven op de hierboven geformuleerde vraagstelling wordt gebruik gemaakt van een case, namelijk de GR FV. Dit is een samenwerkingsverband tussen acht Nederlandse gemeenten in de Provincies Gelderland en Utrecht. De samenwerking richt zich vooral op ruimtelijke ontwikkeling, wonen, mobiliteit en een 'triple helix' samenwerking (Adviescommissie Sterk Bestuur in Gelderland, 2015; Regio FoodValley, 2017). Om een antwoord op de centrale vraag te formuleren is het allereerst van belang om te onderzoeken hoe een GR zich verhoudt tot democratische controle. De eerste deelvraag luidt dan ook 'Hoe verhoudt een GR zich tot democratische controle?' De tweede deelvraag kijkt naar de samenwerking binnen de GR FV door gemeenteraden en luidt: 'Hoe wordt de samenwerking binnen de GR FV ervaren?' Hierna wordt gekeken hoe de controle bij de deelnemende gemeenten is georganiseerd. Daarmee luidt de derde deelvraag als volgt: 'Hoe is controle door gemeenteraden bij de deelnemende gemeenten georganiseerd en hoe wordt deze ervaren?'. Tot slot wordt gekeken welke barrières kunnen ontstaan bij democratische controle door gemeenteraden in

de GR FV. De vierde en laatste deelvraag luidt daarmee ‘Welke barrières zijn er bij democratische controle door gemeenteraden in de GR FV?’

De deelvragen, zoals hierboven geformuleerd, luiden:

1. Hoe verhoudt een GR zich tot democratische controle?
 - a. Wat is intergemeentelijke samenwerking en hoe verhoudt zich dit tot een GR?
 - b. Wat is democratische controle?
 - c. Wat zijn barrières bij democratische controle bij een GR?
 - d. Hoe kan democratische controle bij een GR worden verbeterd?
2. Hoe wordt de samenwerking binnen de GR FV ervaren?
3. Hoe is controle door gemeenteraden bij de deelnemende gemeenten georganiseerd en hoe wordt deze ervaren?
4. Welke barrières zijn er bij democratische controle door gemeenteraden in de GR FV?

Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Vanuit gemeenten en met name de gemeenteraden is er veel aandacht voor intergemeentelijke samenwerking in de vorm van ‘verbonden partijen’. Veel raadsleden geven aan weinig grip op deze intergemeentelijke samenwerkingen te hebben (Rob, 2015). Ook veel lokale Rekenkamer(commissie)s hebben hier de afgelopen jaren onderzoek naar gedaan en aanbevelingen gedaan voor hun eigen gemeenten (Rekenkamercommissie Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan & Waterland, 2014; Rekenkamer Ede, 2008; Rekenkamercommissie Ede, 2014; Rekenkamer Lelystad, 2014; Rekenkamercommissie Overbetuwe, 2015). Toch blijft het gevoel bestaan dat de democratische controle en verantwoording verbeterd kan worden. In dit onderzoek wordt gepoogd hier meer inzicht in te geven door de samenwerking vanuit de verschillende gemeenteraden te onderzoeken. Dit in tegenstelling tot veel Rekenkameronderzoeken die zich vooral richten op de eigen gemeente en in mindere mate op de andere betrokken gemeenteraden in de regio.

Vanuit de wetenschap wordt onderzoek gedaan naar samenwerkingsvormen in netwerken vooral met betrekking tot de democratische legitimiteit en effectiviteit van intergemeentelijke samenwerking. In 2016 hebben Boogers, Klok, Denters en Sanders een grootschalig onderzoek gedaan onder de Nederlandse gemeenten en de effectiviteit van deze samenwerkingsverbanden en wordt gekeken hoe deze verbeterd kunnen worden. De onderzoeken zijn echter vaak theoretisch van aard of gebaseerd op kwantitatieve data. Opvallend is dat in geen van deze onderzoeken de raadsleden, die een belangrijke rol spelen in de democratische controle en verantwoording, de grootste groep respondenten is of vaak indirect (via griffiers) de mening van gemeenteraadsleden wordt gepeild. Daarbij richt onderzoek zich vooral op een landelijk beeld of één specifieke gemeente. Dit onderzoek kan meer inzicht geven in intergemeentelijke samenwerking, door met een meer kwalitatieve insteek en vanuit het perspectief van raadsleden een GR vanuit meerdere gemeenten te bekijken en daarmee de context verduidelijken.

Leeswijzer

Dit onderzoek begint met een theoretisch hoofdstuk, waarbij antwoord wordt gegeven op de eerste deelvraag. Hoofdstuk 2 besteedt aandacht aan de methoden van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 en 4 worden de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd. Hoofdstuk 3 geeft antwoord op de tweede deelvraag. In hoofdstuk 4 staan de derde en vierde deelvraag centraal. Tot slot wordt dit afstudeeronderzoek afgesloten met een conclusie, aanbevelingen en discussie.

1. Intergemeentelijke samenwerking en democratische controle een spanningsveld?

In dit hoofdstuk wordt de theoretische achtergrond van dit onderzoek geschetst. De vraag die hierin centraal staat is: 'Hoe verhoudt een GR zich tot democratische verantwoording en controle?' Om een antwoord op deze vraag te geven wordt allereerst in paragraaf 1.1 toegelicht wat intergemeentelijke samenwerking is en specifiek hoe intergemeentelijke samenwerking er in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling (GR) uit ziet. Vervolgens wordt in paragraaf 1.2 een toelichting gegeven op controle en verantwoording vanuit een democratisch perspectief. Vervolgens wordt in paragraaf 1.3 stilgestaan bij de mogelijke barrières die kunnen ontstaan bij controle en verantwoording van een GR. Tot slot wordt dit hoofdstuk in paragraaf 1.4 afgesloten met een samenvatting waarin ook de in dit hoofdstuk leidende vraag beantwoord wordt.

1.1 Intergemeentelijke samenwerking

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag wat intergemeentelijke samenwerking is en hoe dit zich verhoudt tot een GR. Hierbij wordt allereerst ingegaan op de vraag waarom intergemeentelijke samenwerking ontstaat. Vervolgens wordt gekeken naar verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking in Nederland. Tot slot wordt deze paragraaf kort samengevat waarbij ook een antwoord op de vraag wordt geformuleerd.

1.1.1 Het ontstaan van intergemeentelijke samenwerking

In de huidige (netwerk)samenleving is steeds meer aandacht voor samenwerking. Vanwege de verbeterde informatietechnologie, globalisering, professionalisering, financiële crisis, het falen van beleid en de vervlechting van publiek en privaat door het marktdenken in de publieke sector lijkt samenwerking steeds noodzakelijker te worden om (complexe) problemen op te lossen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2011, pp. 6-9; Papadopoulos, 2003, pp. 473-474). Het noodzakelijker worden van samenwerking leidt er toe dat wereldwijd veel (lokale) overheden samenwerking zoeken om deze complexe en bestuurs- en beleidsgrenzen overstijgende problemen het hoofd te bieden. Deze samenwerking kan de vorm krijgen van een *governance network*. Dit netwerk is vaak een tijdelijke en niet-hiërarchische vorm van samenwerking tussen (niet-)publieke partijen aan een maatschappelijk vraagstuk dat beleidsterreinen en bestuursgrenzen overschrijdt (Papadopoulos, 2003, pp. 476-477; Van Buuren, Klijn & Edelenbosch, 2011, p. 632; Van Twist & Van der Steen, 2012). Een andere vorm is intergemeentelijke samenwerking. Hierbij werken gemeenten samen aan deze complexe problemen.

Veel landen hebben de mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking verkend. Denk bijvoorbeeld aan Duitsland, Spanje, Scandinavië, Italië, Canada en de Verenigde Staten (Klijn, 2008, p. 518; LeFèvre, 1998; Zimmerman, 2014). Ook in Nederland wordt gebruik gemaakt van intergemeentelijke samenwerking. Intergemeentelijke samenwerking is echter niets nieuws en bestaat al vanaf het moment dat er gemeenten zijn (Zwaan, 2005, p. 90). Het lijkt echter alsof er door de verschuiving van (complexe) taken van de nationale overheden naar Europa en lokale overheden (Levi-Faur, 2012) en de decentralisaties van de laatste jaren meer behoefte is aan intergemeentelijke samenwerking (Van den Dool & Schaap, 2014, 65). Deze behoefte aan samenwerking kan vanuit verschillende redenen ontstaan.

Ten eerste kunnen kosten voor publieke taken gedeeld worden wanneer deze niet door één gemeente gedragen kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan de gespecialiseerde jeugdzorg (De Greef & Stolk, 2015, p. 20). Ten tweede biedt intergemeentelijke samenwerking het voordeel van kennisdeling en -vermeerdering. Voor sommige taken is namelijk veel (specialistische) kennis nodig waar (kleine) gemeenten niet altijd over kunnen beschikken. Door samen te werken kan deze kennis wel verkregen en met elkaar gedeeld worden (Castenmiller, 2009, p. 313; De Greef & Stolk, 2015, p. 20; Lintz, 2015, p. 965). Ten derde biedt intergemeentelijke samenwerking het voordeel dat er een aanspreekpunt voor de regio ontstaat. Soms is er namelijk behoefte aan een gesprek over een

regionaal onderwerp en is het lastig om alle partijen aan tafel te krijgen. Wanneer er een intergemeentelijke samenwerking is, is er vaak een aanspreekpunt voor (externe) partijen (Castenmiller, 2009, p. 313; De Greef & Stolk, 2015, p. 20). Ten vierde biedt intergemeentelijke samenwerking de mogelijkheid om effectief samen te werken wanneer problemen gemeentegrens overstijgend zijn. Veel vraagstukken houden zich niet aan de grenzen tussen bestuurslagen en gemeenten (Castenmiller, 2009, pp. 310-311; De Greef & Stolk, 2014, p.20; Van den Dool & Schaap, 2014, p. 67). Ten vijfde kan intergemeentelijke samenwerking aantrekkelijk zijn vanuit efficiëntieoverwegingen. Door samen te werken kan een taak efficiënter en goedkoper uitgevoerd worden en is er vaak ook een minder groot en bureaucratisch ondersteunend apparaat (Castenmiller, 2009, p. 313; De Greef & Stolk, 2014, p.20; Van den Dool & Schaap, 2014, p. 70). Ten zesde kan intergemeentelijke samenwerking voor een sterkere positie zorgen, met meer bestuurskracht en een grotere actiescope. Hiermee kan ook een (eventuele) herindeling voorkomen worden (Castenmiller, 2009, p. 310; De Greef & Stolk, 2015, p.20; Lintz, 2015, p. 957; Van den Dool & Schaap, 2014, p. 65).

Redenen voor intergemeentelijke samenwerking

- Delen van kosten
- Kennisdeling en -vermeerdering
- Eén aanspreekpunt
- Effectiever
- Efficiënter
- Sterkere positie

Figuur 2: Redenen voor intergemeentelijke samenwerking.

Zoals hierboven beschreven zijn er meerdere redenen om een intergemeentelijke samenwerking aan te gaan (zie figuur 2). Intergemeentelijke samenwerking brengt echter niet alleen maar voordelen en veel gemeenten moeten een afweging maken tussen “vrijblijvendheid en organisatie, tussen spontaniteit en regels, tussen investeringen (tijd, contributie) en opbrengsten (spelplezier)” (Castenmiller, 2009, p. 304). Hiermee wordt bedoeld dat een gemeente constant zal moeten afwegen in hoeverre de samenwerking vrijblijvend is of dat hier regels of voorwaarden aan worden gesteld en of de kosten van de samenwerking nog wel opwegen tegen de opbrengsten. Daarnaast zijn er bredere nadelen die voor meerdere vormen van samenwerking opgaan, zoals spanningen, conflict, slecht leiderschap en een gebrek aan (zichtbare) resultaten dat er voor zorgt dat de samenwerking slechts een praatgroepje is (Sørensen & Torfing, 2005, p. 199).

1.1.2 Vormen van intergemeentelijke samenwerking

Wanneer gemeenten besloten hebben een intergemeentelijke samenwerking aan te willen gaan, zijn er verschillende manieren waarop dit kan worden ingevuld. Van den Dool en Schaap (2014) geven aan dat er lichtere vormen van intergemeentelijke samenwerking en zwaardere vormen van intergemeentelijke samenwerking zijn. Bij de lichtere vormen van samenwerking kan worden gedacht aan netwerken, overleggen, convenanten, gezamenlijke doelen, strategische agenda's en intentieverklaringen (Van den Dool & Schaap, 2014, p. 72). Deze lichtere vorm van samenwerking blijkt vooral veel gekozen te worden voor openbaar vervoer en infrastructuur (Boogers, Klok, Denters & Sanders, 2016, pp. 37-38). In dit onderzoek ligt de focus op de zwaardere vormen van intergemeentelijke samenwerking. Voor deze focus is gekozen, omdat bij een zwaardere samenwerking waar meer bevoegdheden bij de samenwerking worden belegd, de democratische legitimatie, controle en verantwoording belangrijker is en zwaarder zou moeten zijn (De Greef, 2011, p. 289; De Greef & Stolk, 2015, p. 18).

De zwaardere vormen van intergemeentelijke samenwerking kunnen worden onderverdeeld in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingen. Hierbij wordt privaatrechtelijk samenwerking in de vorm van een vennootschap, stichting of vereniging bedoeld. Wanneer gemeenten samenwerken op het gebied van onderwijs, cultuur, sport (stichting) of economie

(vennootschap) wordt vaker voor een privaatrechtelijke vorm gekozen (Boogers, Klok, Denters & Sanders, 2016, pp. 37-38). Onder de publiekrechtelijke samenwerking valt de GR zoals die in de WGR wordt omschreven (zie figuur 3; De Greef & Stolk, 2015, p. 17; Van den Dool & Schaap, 2014, p. 68). Vooral op onderwerpen van financiën, welzijn en zorg, maar ook ruimtelijke ontwikkeling wordt vaak voor deze vorm gekozen (Boogers, Klok, Denters & Sanders, 2016, pp. 37-38).



Figuur 3: Vormen van intergemeentelijke samenwerking.

In dit onderzoek is publiekrechtelijke samenwerking in de vorm van een GR de basis wat betreft intergemeentelijke samenwerking. Aan de basis van deze keuze ligt allereerst het beeld dat intergemeentelijke samenwerking op een bepaald moment geformaliseerd wordt (Castenmiller, 2009, p. 304). Daarnaast is een groot deel van de gemeenten in Nederland onderdeel van een GR (Boogers, Klok, Denters & Sanders, 2016, pp. 37-38), wat de GR “feitelijk de belangrijkste variant van alle mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking in Nederland” maakt (Castenmiller, 2009, p. 307). Daarnaast blijkt dat intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een GR duidelijker lokale resultaten oplevert en een positief effect heeft op de regionale effectiviteit van het samenwerkingsverband en daarmee een verklaring kan zijn voor de effectiviteit van intergemeentelijke samenwerking (Boogers, Klok, Denters & Sanders, 2016, p. 42).

Het eerste wettelijke kader voor de intergemeentelijke samenwerking in gemeenschappelijke regelingen werd in 1851 gelegd (Zwaan, 2005, p. 90). Net na de Tweede Wereldoorlog, in 1950, werd de WGR ingesteld. De WGR moest de samenwerking bij een complex belang waarborgen. Vanaf dit moment werden de gedwongen en vrijwillige samenwerkingen tussen gemeenten bij wet geregeld. Na 1950 kwam er kritiek op het democratische gehalte van de WGR en de wirwar aan regelingen die ontstond. Na de ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening in de jaren '60 en '70 ontstond er opnieuw discussie over de WGR. Dit leidde tot een herziening in 1985, waarbij meer samenwerking (op het gebied van gezondheid en veiligheid), meer openheid en meer openbaarheid gestimuleerd zouden worden (Castenmiller, 2009, pp. 305-307; Zwaan, 2005, pp. 90-92). Sinds de wijziging van 2015 zijn de verplichte plusregio's afgeschaft en zijn er nieuwe vormen van samenwerking in een GR aan de wet toegevoegd. Een GR kan ontstaan op initiatief van het college van B&W, de gemeenteraad (vaak voorbereid door colleges van B&W) of gemengd zijn. In het laatste geval nemen de colleges van B&W en de gemeenteraden beide deel in de GR (De Greef & Stolk, 2015, p. 15). Op dit moment zijn er vijf manieren voor gemeenten om in een GR samen te werken, namelijk via een regeling zonder meer, een centrumgemeente, een gemeenschappelijk orgaan, een bedrijfsvoeringsorganisatie en een openbaar lichaam (De Greef & Stolk, 2015, pp. 15-17; Van den Dool & Schaap, 2014, p. 68; www.rijksoverheid.nl). Hieronder worden de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking in een GR nader toegelicht.

- De **regeling zonder meer** vindt haar oorsprong in artikel 1 van de WGR. De regeling zonder meer is een lichte vorm van een GR, waarbij door de gemeenten geen bevoegdheden gemandateerd of gedelegeerd worden, maar wel een aantal (publiekrechtelijke) afspraken worden gemaakt. Denk aan convenanten, bestuursafspraken of intentieovereenkomsten

waarin afspraken worden gemaakt over het doel, de aard en manier van samenwerken (www.vng.nl-a.).

- Een **centrumgemeente** wordt vaak gekozen om schaalvoordelen te realiseren en de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie te beperken. Bij een centrumgemeente brengen de deelnemende gemeenten de taken onder bij een centrumgemeente die in opdracht van de andere gemeenten een aantal gemandateerde taken uitvoert. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taken blijft echter bij elke deelnemende gemeente liggen en wordt niet overgedragen (www.vng.nl-b).
- Het gemeenschappelijk orgaan is een lichtere vorm van samenwerking die vooral gebruikt wordt voor enkelvoudige samenwerking of afstemming bij visievorming op een bepaald beleidsterrein. Het gemeenschappelijk orgaan heeft een Dagelijks Bestuur (DB), maar geen regelgevende bevoegdheden, eigen personeel of mogelijkheid om belasting te heffen (www.vng.nl-c.).
- De **bedrijfsvoeringsorganisatie** is de nieuwste vorm van samenwerking binnen de WGR waarbij een intergemeentelijke uitvoeringsdienst ontstaat. Deze samenwerking kan alleen door colleges van B&W worden aangegaan, omdat het enkel uitvoeringstaken betreft (www.vng.nl-d).
- Een **openbaar lichaam** is de meest gebruikte en meest uitgebreide vorm binnen de WGR. Het grote verschil met de vormen zoals hierboven beschreven is dat een openbaar lichaam een rechtspersoonlijkheid heeft. Hierdoor kan de samenwerking zelfstandig handelen in het maatschappelijk verkeer. Denk bijvoorbeeld aan het aangaan van samenwerkingen (publiek of privaat), het aangaan van contracten en convenanten, het beheren van fondsen en het in dienst nemen van personeel. Daarbij heeft het openbaar lichaam een DB dat vooral uitvoerend is (vergelijkbaar met het college van B&W) en een Algemeen Bestuur als controlerend en vertegenwoordigend orgaan (AB; vergelijkbaar met gemeenteraad; www.vng.nl-e).

1.1.3 Samenvatting

In deze paragraaf stond de vraag wat intergemeentelijke samenwerking is en hoe die zich verhoudt tot een GR centraal. Om deze vraag te beantwoorden is allereerst stilgestaan bij de motieven van het ontstaan van intergemeentelijke samenwerking. Hieruit blijkt dat het ontstaan van intergemeentelijke samenwerking allereerst te verklaren is vanuit de veranderingen in de (netwerk)samenleving waar meerdere partijen afhankelijk van elkaar zijn. Daarnaast worden problemen steeds complexer en beleidsterrein- en grens overschrijdend waarbij steeds meer taken van de nationale overheid naar de gemeenten worden verplaatst (Levi-Faur, 2012). Overheden in verschillende landen proberen deze uitdagingen het hoofd te bieden door samenwerking te zoeken met andere partijen en (lokale) overheden. Dit laatste doen zij via intergemeentelijke samenwerkingen. Hierbij kunnen er verschillende redenen zijn om een intergemeentelijke samenwerking aan te gaan, namelijk: het delen van kosten, het delen en vermeerderen van kennis, het hebben van één aanspreekpunt, effectiever beleid, efficiënter beleid en een sterkere positie (ten opzichte van andere partijen).

Vervolgens is gekeken naar de verschillende (juridische) vormen van intergemeentelijke samenwerking in Nederland. Hieruit blijkt dat er verschillende manieren zijn waarop intergemeentelijke samenwerking vorm kan krijgen. Zo zijn er lichtere en zwaardere vormen van samenwerking, is er een keuze uit privaatrechtelijke en publiekrechtelijke samenwerking en zijn er verschillende vormen om een GR in te richten. In dit onderzoek wordt intergemeentelijke samenwerking in een openbaar lichaam als uitgangspunt genomen voor intergemeentelijke samenwerking, omdat in de regio FV gekozen is voor de oprichting van een openbaar lichaam (zie inleiding). Deze keuze wordt gezien als een formele voortzetting van een eerdere samenwerking in de WERV en lijkt vooral ambtelijk te zijn bepaald. De gemeenteraden hebben hierbij wel ingestemd, omdat de keuze volgens de rekenkamercommissie Veenendaal “instemmen met de voorgestelde variant of niet samenwerken [was]” (p. 27).

1.2 Controle vanuit een democratisch perspectief

In deze paragraaf staat de vraag wat democratische controle is centraal. Om een antwoord op deze vraag te kunnen geven is het allereerst van belang om het begrip democratie in dit onderzoek te verkennen om vervolgens te beschrijven wat onder democratische controle wordt verstaan.

Democratie is namelijk een begrip dat verschillend ingevuld kan worden (Hirst, 2013; Michels, 2008). Michels (2008) onderscheidt in haar artikel vier democratische modellen, namelijk de associatieve democratie, de deliberatieve democratie, de participatieve democratie en de representatieve democratie. Aangezien Nederland de meeste overeenkomsten heeft met een representatieve democratie met het primaat bij gekozen (volks)vertegenwoordigende organen (Bovens, 2005a, p. 119), wordt deze democratische vorm als uitgangspunt genomen in dit onderzoek. Aangezien dit onderzoek zich richt op intergemeentelijke samenwerking, wordt enkel ingegaan op de gemeente. Het hoogste besluitvormende orgaan in de gemeente is de gemeenteraad, deze is rechtstreeks gekozen door de inwoners (Breeman, Van Noort & Rutgers, 2012, pp. 93). Gemeenteraden hebben een vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol (Breeman, Van Noort & Rutgers, 2012, p. 94; Denters, De Groot & Klok, 2008). Bij de volksvertegenwoordigende rol functioneert de gemeenteraad als de stem van het volk die de wensen uit de lokale samenleving vertaalt. De gemeenteraad stelt, vanuit haar kaderstellende rol, een aantal richtlijnen (kaders) op, waarbinnen het college van B&W mag opereren als dagelijks bestuur van de gemeente. Bij de controlerende taak houdt de gemeenteraad toezicht op het college van B&W en roept zij het college van B&W ter verantwoording als zij dat nodig acht. In dit onderzoek staat de controlerende rol van de gemeenteraad centraal, maar deze blijkt in de praktijk lastig te duiden (Bovens, 2005b). Om de verantwoording in beeld te brengen maakt Bovens (2005b) gebruik van vier vragen, namelijk: Wie wordt gecontroleerd (actor)? Wie controleert (forum)? Waarop wordt gecontroleerd? Waarom gecontroleerd wordt?

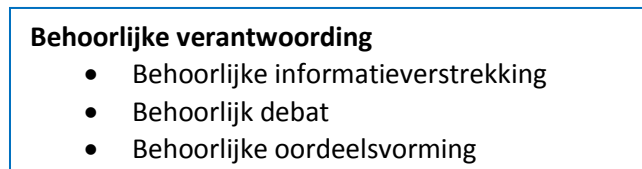
De vragen wie controleert (forum) en wie wordt gecontroleerd (actor) vormen volgens Bovens (1998, pp. 23-24) de kern: het gaat erom dat iemand een vraag kan stellen en iemand anders verplicht is de vraag te beantwoorden. De relatie tussen actor en forum is daarnaast van belang om aan de democratische en politieke elementen van controle tegemoet te komen. Hierbij gaat het over de vraag of burgers (indirect) betrokken zijn geweest en of er genoeg vertrouwen is in de politieke vertegenwoordigers (Danaee Fard & Anvary Rostamy, 2007, pp. 334-336). De relatie tussen actor en forum kan verschillende vormen aannemen (Peruzzotti & Smulovitz, 2006, pp. 5, 8, 10). Kijkend naar de gemeenteraad is er sprake van verticale controle door (traditionele) volksvertegenwoordigende organen die gekozen worden met behulp van verkiezingen (Peruzzotti & Smulovitz, 2006, p. 8). Hierbij heeft het forum een formele macht over de actor (Bovens & Schillemans, 2009, p. 5).

Ten aanzien van de vraag waarop wordt gecontroleerd is de gemeenteraad in principe vrij. De gemeenteraad heeft immers het recht om inlichtingen te vragen, vragen te stellen of een onderzoek te starten over elk willekeurig onderwerp (www.Acesbo.nl; www.vng.nl-a). De controlerende rol van de gemeenteraad kan echter niet los worden gezien van de volksvertegenwoordigende en kaderstellende rol. Zo kan bijvoorbeeld worden gecontroleerd of de wensen van de inwoners voldoende zijn meegenomen en of binnen de gestelde kaders wordt gehandeld. Hiermee worden onder andere het eerder genoemde democratische en politieke aspect gewaarborgd (Danaee Fard & Anvary Rostamy, 2007, pp. 334-336). Er kan echter ook gekeken worden naar andere aspecten. Danaee Fard en Anvary Rostamy (2007) onderscheiden onder andere ethische aspecten, legale aspecten, financiën en prestaties. Hierbij ligt de nadruk bij het ethische aspect op het volgen van de juiste procedures en integriteit. Het legale aspect kijkt of er regels zijn en of er voldoende informatie beschikbaar is. Financiën gaat over de begroting en financiële (jaar)stukken. Prestaties worden beoordeeld aan de hand van effectiviteit en efficiëntie. Dit sluit ook aan bij de indeling in proces, product en financiën zoals Bovens (2005b) maakt.

De vraag waarom gecontroleerd wordt kent meerdere antwoorden. Ten eerste zorgt controle er vanuit een democratisch perspectief voor dat de democratische legitimering van politieke besluitvorming geborgd wordt door een koppeling met het parlement (Bovens, 2005b; Bovens & 'T Hart, 2005; Denters, 2015, pp. 6-7). Hierbij gaat het over de *input* legitimiteit, oftewel de mogelijkheid

van burgers om al dan niet via een gekozen vertegenwoordiging betrokken te zijn bij het bestuur (Risse & Kleine, 2007, pp. 72-73). Ten tweede zorgt controle en verantwoording voor een tegenmacht vanuit het rechtsstatelijke perspectief. Door controle en verantwoording te organiseren wordt bijvoorbeeld machtsmisbruik voorkomen en integriteit bevorderd (Bovens, 2005b; Bovens & 'T Hart, 2005; Denters, 2015, pp. 6-7). Dit sluit meer aan bij het idee van *throughput* legitimiteit. Hierbij wordt gekeken naar legaliteit, transparantie, de kwaliteit van het proces en de mogelijkheden tot overleg en het uitwisselen van argumenten (Risse & Kleine, 2007, pp. 73). Ten derde kan vanuit het cybernetisch perspectief een bepaalde manier van controle en verantwoording ervoor zorgen dat de overheid leert, waardoor overheidsbeleid en -prestaties kunnen verbeteren (Bovens, 2005b; Bovens & 'T Hart, 2005; Denters, 2015, pp. 6-7). Dit lijkt te passen bij de *output* legitimiteit, waarbij de nadruk ligt op een effectieve en efficiënte overheid (Risse & Kleine, 2007, p. 74).

Wanneer helder is wie controleert, wie gecontroleerd wordt, waarop wordt gecontroleerd en waarom wordt gecontroleerd kan de vraag worden gesteld hoe de controle behoorlijk kan worden georganiseerd (zie figuur 5). Bovens (2005b) ziet hiervoor drie elementen, namelijk informatievoorziening, debat en de mogelijkheid tot oordeelsvorming (Bovens, 2005b; Bovens & 'T Hart, 2005, p. 4; Denters, 2015, p.7; zie figuur 4).



Figuur 4: Behoorlijke verantwoording (naar Bovens, 2005b).

De informatievoorziening dient ervoor te zorgen dat er voldoende informatie is over het handelen van een bestuurder en de gevolgen van dit handelen. Hierbij is het van cruciaal belang dat iemand zich verplicht voelt de informatie over handelen of nalaten, prestaties, producten en procedures te delen (Bovens, 2005b; Bovens & 'T Hart, 2005, p. 4; Denters, 2015, p.7). Om te kijken of dit behoorlijk gebeurt stelt Bovens (2005b) dat gekeken moet worden of de informatie tijdig wordt aangeleverd, of de informatie betrouwbaar is en of de informatie adequaat is om tot een oordeel te komen. Hierbij is het van belang dat er een goede balans wordt gevonden waarbij er niet te veel of te weinig informatie is. Zoals Bovens en 'T Hart (2005) aangeven kunnen beide namelijk een negatieve invloed hebben op democratische controle. Te veel informatie of informatieverplichtingen kunnen ervoor zorgen dat het onoverzichtelijk wordt en dat de relevante informatie niet boven tafel komt. Daarnaast kan het leiden tot tegenstrijdige informatie wat het oordeel bemoeilijkt (Bovens & 'T Hart, 2005, pp. 9-10). Te weinig informatie maakt het ook moeilijk om een oordeel te vellen. Verder kan het te maken hebben met een gebrek aan (achtergrond)kennis om de informatie te kunnen duiden (Bovens & 'T Hart, 2005, pp. 6-7). Volgens Schillemans en Bovens (2009) gaat het daarom om het scherp en sober houden: informatie moet vraaggericht aangeboden worden aan het forum en zich beperken tot een aantal kerncijfers en doelstellingen dat van belang is om de situatie te begrijpen en hier op te kunnen acteren (pp. 3-5).

Het debat kan gebruikt worden om nadere vragen over het handelen te stellen en te kijken of iemand zich aan de (democratische) spelregels heeft gehouden (Bovens, 2005b; Bovens & 'T Hart, 2005, p. 4; Denters, 2015, p.7). Hierbij gaat het er volgens Bovens (2005b) om dat er voldoende gelegenheid is om vragen te stellen, er sprake is van wederhoor en er voldoende ruimte is om het handelen toe te lichten. Volgens Korsten (2016) speelt de gemeenteraad hier zelf ook een belangrijke rol in. Het is voor de raad van belang om het debat kwalitatief te voeren. Dit betekent dat het luisteren naar elkaars argumenten en standpunten een belangrijk element is en dat dit ook kan leiden tot het veranderen van het ingenomen standpunt. Daarnaast is het van belang dat de raad het debat op inhoud met elkaar voert en niet op de persoon speelt (pp. 13-15).

Oordeelsvorming kan gebruikt worden om (ongewenst) gedrag bij te sturen (Bovens, 2005b; Bovens & 'T Hart, 2005, p. 4; Denters, 2015, p.7). Volgens Bovens (2005b) gaat het hierbij vooral om de vraag of het oordeel te rechtvaardigen is en of de sanctie proportioneel is. Gemeenteraadsleden

hebben verschillende mogelijkheden om bij te sturen. Zo zijn er moties waarbij een oordeel wordt gegeven en een reactie van het college van B&W wordt gevraagd, moties van afkeuring of moties van wantrouwen waarin een collegelid kan worden weggestuurd. Daarnaast heeft de raad de mogelijkheid om besluiten aan te passen via een amendement of kan zij een onderzoek instellen naar het bestuur (www.Acesbo.nl; www.vng.nl-a).

Wanneer we bovenstaande samenvatten heeft de gemeenteraad in de representatieve democratie drie functies: volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle en verantwoording. In dit onderzoek staat de controlerende rol centraal. Controle blijkt echter lastig te duiden. Om de controle in beeld te kunnen brengen is daarom gebruik gemaakt van vijf vragen, namelijk: Wie wordt gecontroleerd (actor)? Wie controleert (forum)? Waarop wordt gecontroleerd? Waarom wordt gecontroleerd? Hoe kan controle behoorlijk worden georganiseerd? Hieruit blijkt dat de relatie tussen actor en forum verschillende vormen kan aannemen. Ten aanzien van de vraag waarop gecontroleerd wordt, kan dit worden gedaan op het niveau van processen, projecten en financiën waarbij gekeken kan worden naar democratische en politieke aspecten (kaders en volksvertegenwoordiging/inspraak), ethische en legale aspecten (integriteit, procedures, regels en informatie), financiën (begroting, jaarstukken) en prestaties (effectiviteit, efficiëntie). Kijkend naar de vraag waarom gecontroleerd wordt komen vanuit de literatuur drie motieven naar voren, namelijk democratische legitimering om geluid van bewoners mee te nemen (*input legitimiteit*), tegenmacht om machtsmisbruik te voorkomen en integriteit te bewaken (*throughput legitimiteit*) en het leren en verbeteren van prestaties (*output legitimiteit*). Tot slot is gekeken hoe een behoorlijke verantwoording eruit zou moeten zien. Hieruit komt naar voren dat informatie, debat en oordeelsvorming bepalend zijn voor de manier waarop controle vorm krijgt. Bovenstaande is schematisch samengevat in figuur 5 en wordt in dit onderzoek als uitgangspunt gebruikt om democratische controle te definiëren.

Element van verantwoording	Vraag	Beschrijving
Relatie tussen actor en forum	- Wie controleert (<i>forum</i>)? - Wie wordt gecontroleerd (<i>actor</i>)?	Verticaal: volksvertegenwoordigend orgaan
Onderwerp	Waarop wordt gecontroleerd?	- Proces - Project - Financiën - Democratische en politieke aspecten: kaders en volksvertegenwoordiging/inspraak - Ethische en legale aspecten: integriteit, procedures, regels en informatie - Financiën: begroting, jaarstukken - Prestaties: effectiviteit, efficiëntie
Reden	Waarom wordt gecontroleerd?	- Democratische legitimering om geluid van bewoners mee te nemen (<i>input legitimiteit</i>), - Tegenmacht om machtsmisbruik te voorkomen en integriteit te bewaken (<i>throughput legitimiteit</i>) - Leren en verbeteren van prestaties (<i>output legitimiteit</i>).

Manier	Hoe wordt behoorlijke controle georganiseerd?	Informatie: - tijdig: informatieverwerking - betrouwbaar: informatiekanaal - adequaat: bruikbaar en voldoende informatie (<i>scherp en sober</i>) <hr/> Debat: - mogelijkheid tot stellen van vragen - hoor en wederhoor - ruimte voor (inhoudelijke) toelichting <hr/> Oordeelsvorming: - onafhankelijk forum - mogelijkheden om bij te sturen (<i>moties, amendementen</i>)
--------	---	---

Figuur 5: Democratische controle.

1.3 Intergemeentelijke samenwerking en democratische spanningen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vragen wat barrières van democratische controle bij een GR zijn en hoe democratische controle in een GR kan worden verbeterd.

In een tijd waarin het vertrouwen in de politiek afneemt, verantwoording steeds belangrijker wordt gevonden en volksvertegenwoordigers zoekende zijn naar hun nieuwe rol, die meer gebaseerd is op samenwerking met andere partijen en gedeelde verantwoordelijkheid in plaats van sturing door de overheid (Klijn & Skelcher, 2007; Sørensen & Torfing, 2005; Papadopoulos, 2003) ontkomt ook intergemeentelijke samenwerking niet aan de vraag of dit wel democratisch controleerbaar en legitiem is (Bovens, 2005b; www.rijksoverheid.nl, 2006). Met betrekking tot het democratische gehalte en de democratische controle blijkt er een aantal barrières te zijn voor de democratische controle bij intergemeentelijke samenwerking. Hierbij gaat het om democratische controle met representatie van burgers (Ruano de la Fuente, Schaap, Karsten, 2012, p. 171; Tordoir, 2013; Zimmerman, 2014, p. 185), de verantwoordingsstructuren en -relaties binnen de samenwerking en resultaten van de intergemeentelijke samenwerking. Deze drie barrières, inclusief mogelijke oplossingsrichtingen, vanuit de literatuur worden hieronder nader toegelicht.

Representativiteit bij intergemeentelijke samenwerking: *policy without politics*

Een eerste barrière zit in de vraag of burgers wel genoeg vertegenwoordigd zijn in een GR of andere vorm van intergemeentelijke samenwerking (Castenmiller, 2009; Van den Dool & Schaap, 2014; Zimmerman, 2014). Inwoners van een gemeente kiezen namelijk de gemeenteraad, waaruit het college van B&W wordt gevormd. De gemeenteraad en/of het college van B&W gaan vervolgens in het DB of AB van een GR. Daarmee is de afstand tussen burgers en soms de gemeenteraden enerzijds en het bestuur van de GR anderzijds redelijk groot. Hierdoor ontstaat de vraag of er, net als bij de Europese Unie (Risse & Kleine, 2007, pp. 70-72), geen sprake is van "*policy without politics*" (Zimmerman, 2014, p. 184), waarbij de wethouders in het bestuur van de GR bepalen, de gemeenteraad een afstand ervaart en de democratische controle niet goed gewaarborgd is (Denters, 2015; Rob, 2015). Er gaan daarom geluiden op om burgers en partijen uit het maatschappelijk middenveld een meer directe rol te geven in deze democratische controle (Denters, 2015; Dewulf, & Termeer, 2011).

Een ander voorstel dat wordt gedaan is het versterken van de rol van vertegenwoordigende organen (Risse & Kleine, 2007, p. 71). Democratische controle door verticale coördinatiemechanismen als de gemeenteraad blijven namelijk van belang, ook wanneer meer horizontale verantwoordingsmechanismen worden gebruikt (Tordoir, 2013, p. 36, Van den Dool & Schaap, 2014). Daarbij zorgt het betrekken van de gemeenteraden van de verschillende lokale overheden er niet alleen voor dat de democratische controle verbeterd, maar kan dit ook leiden tot een effectievere

samenwerking (Andersen, 2011, p. 33), onder andere door beter af te stemmen en meer inzicht te krijgen in de afhankelijkheidsrelaties (Dewulf & Termeer, 2011, p. 12). Kijkend naar de manier waarop deze grotere betrokkenheid of sterkere positie van gemeenteraden ingevuld kan worden, kan gebruik worden gemaakt van de verschillende elementen voor behoorlijke verantwoording zoals die in paragraaf 1.2 beschreven zijn. Er blijkt nu namelijk een aantal barrières te kunnen zijn voor gemeenteraden om hun controlerende rol behoorlijk te kunnen vervullen.

Ten eerste de informatievoorziening. De informatievoorziening bij een GR blijkt per gemeente te (kunnen) verschillen (De Greef & Stolk, 2015). Daarnaast is er het bredere probleem bij de informatievoorziening bij publieke verantwoording van te veel en te onduidelijke informatie, waardoor het verwerken van de informatie te veel tijd kost voor raadsleden en vaak geen aanknopingspunten biedt voor een oordeel of overzicht (Bovens & Schillemans, 2009; Rob, 2015). Door meer informatie kort en bondig aan de gemeenteraad aan te bieden en meer overzicht aan te brengen in de stukken kan deze barrière worden verkleind (Bovens & Schillemans, 2009). Daarnaast zou het delen van informatie kunnen helpen om de informatievoorziening te verbeteren. De griffiers zouden hierin een rol in kunnen spelen (Bovens & Schillemans, 2009; Castenmiller, 2009; De Greef & Stolk, 2015; Rob, 2015). Ook het verdelen van taken over de gemeenteraden kan helpen de (tijds)belasting van raadsleden terug te dringen en daarmee de informatievoorziening te verbeteren (Rob, 2015).

Ten tweede kan gekeken worden in hoeverre de gemeenteraden het gedrag van de GR kan sturen, oftewel hoe de gemeenteraden hun oordeelsvorming invullen. Vaak is de gemeenteraad namelijk niet betrokken bij het bepalen van de agenda's en is er een geringe mogelijkheid om kaders te stellen of weten gemeenteraden niet op welke hoofdlijnen zij kaders kunnen stellen (Castenmiller, 2009; Denters, 2015; Gilsing, 2013, p. 51). Een mogelijkheid om deze positie te verbeteren is daarom een strakkere kaderstelling vanuit de gemeenteraden (Denters, 2015). Andere opties zijn een vertegenwoordiging van de gemeenteraden in het AB van de GR, het instellen van raadscommissies, het oprichten van een griffiersnetwerk of de gemeenteraden betrekken bij het opstellen van de regionale agenda's (Castenmiller, 2009). Ondanks dat dit hele basale aspecten lijken, worden deze in de praktijk niet altijd benut vanwege een gebrek aan tijd en aandacht bij raadsleden, waardoor raadsleden "alsnog verrast worden door al in regioverband genomen besluiten" (Castenmiller, 2009, p. 315). Dergelijke vormen van organisatie blijken de veelheid aan initiatieven waar raadsleden gebruik van kunnen maken binnen een intergemeentelijke samenwerking te stroomlijnen en overzichtelijk te maken (Castenmiller, 2009).

Verantwoordelijkheden en verantwoordingsstructuur: onduidelijkheid en verwarring

Een tweede barrière is de verdeling van verantwoordelijkheden en de verantwoordingsstructuur. Democratische controle bestaat voor een belangrijk deel uit het weten wie waar verantwoordelijk voor is en weten aan wie verantwoording moet worden afgelegd (zie paragraaf 1.2). Zoals onderzoek van Holmen (2013) naar regionale samenwerking in Noorwegen laat zien, blijkt dat deze transparantie en helderheid in het proces van groot belang zijn voor de democratische controle. Dat dit niet altijd het geval is laat een onderzoek naar de Greater Toronto Area regio in Canada zien. In dit onderzoek blijkt dat de relatie tussen actor en forum niet altijd helder is en dat ook informatie niet altijd voor iedereen toegankelijk is. Zeker wanneer er meerdere potentiële fora zijn, blijkt het de vraag wie zich uiteindelijk ook een forum voelt en die rol op zich neemt (Spicer, 2017). Dit probleem speelt niet alleen in Canada. Ook in Nederland blijken veel verantwoordingsstructuren bij een GR als onduidelijk of stroperig te worden ervaren door burgers en gemeenteraadsleden (Castenmiller, 2009; Dewulf & Termeer, 2011; Van den Dool & Schaap, 2014; Zimmerman, 2014, p. 185). Hierdoor kan het lastig zijn om de actor te bepalen of het debat aan te gaan. Het kan helpen om meer overzicht in de structuur aan te brengen in wat de gemeenteraad doet, wat het college van B&W doet, wat het AB, het DB en de voorzitter van de GR doen en hoe andere partijen hier een rol in spelen (VZG, 2015).

Resultaten: gezamenlijk belang en vertrouwen

Een derde barrière betreft de resultaten. Ondanks dat velen overtuigd zijn van het resultaat en de meerwaarde van intergemeentelijke samenwerking is dit niet vanzelfsprekend (Ruano de la Fuente, Schaap, Karsten, 2012, p. 171; Tordoir, 2013; Zimmerman, 2014, p. 185). Om tot een gezamenlijk resultaat te komen is het van belang om een gezamenlijke identiteit en vertrouwen te hebben. Een gedeelde identiteit zorgt in de (politieke) gemeenschap met dezelfde normen en waarden voor weinig (politieke) conflicten en succes (Lintz, 2015, Zimmerman, 2014, p. 184). Bij intergemeentelijke samenwerking is er echter vaak sprake van verschillende lokale identiteiten en verschillende lokale belangen (De Greef & Stolk, 2015; Zimmerman, 2014, p. 183). Dit maakt het voor raadsleden lastig om te schakelen tussen de gemeente en de regio (Castenmiller, 2009). De gebrekkige samenwerking tussen gemeenteraden werkt hierbij versterkend (De Greef & Stolk, 2015; Denters, 2015; Lintz, 2015). Door meer af te stemmen en de afhankelijkheidsrelaties tussen de verschillende gemeenten zichtbaar te maken kan deze gedeelde identiteit worden verbeterd (Dewulf & Termeer, 2011, p. 12). Daarnaast is er een belangrijke rol voor vertrouwen in en de geloofwaardigheid van de samenwerking. Volgens Levelt & Metze (2014) speelt *credibility* een belangrijke rol bij intergemeentelijke samenwerking. Zeker wanneer meer formele besluitvorming en kennis niet voldoende blijken te zijn voor een democratische legitimering. *Credibility* kan er in dit geval voor zorgen dat deelnemers van de samenwerking geloven in en vertrouwen op elkaar en de samenwerking en de resultaten die dit gaat opleveren. Zolang het geloof er is dat dit de beste manier is, blijft de samenwerking legitiem (Levelt & Metze, 2014). Echter is dit vertrouwen niet altijd vanzelfsprekend, vanwege de verschillende (gemeentelijke) belangen die spelen en de eerdere ervaringen die gemeenten met elkaar hebben (De Greef & Stolk, 2015; Lintz, 2015).

Elke barrière bij democratische controle bij een GR heeft een aantal kenmerken en een aantal mogelijke oplossingen om deze barrière te verminderen. In figuur 6 worden deze kenmerken en mogelijke oplossingen schematisch samengevat. Deze punten dienen als uitgangspunt voor dit onderzoek.

Barrière	Beschrijving	Mogelijke oplossingen	Beschrijving
Representativiteit	Betrokkenheid van burgers bij intergemeentelijke samenwerking is te laag.	Meer directe inspraak van burgers Sterkere positie voor gemeenteraden	Informatiepositie verbeteren: - Korte en bondige informatie - Delen van informatie - Verdelen van taken tussen gemeenteraden onderling Meer sturing: - Sterkere kaderstelling - Gemeenteraad in AB - Raadscommissies - Griffiernetwerk - Opstellen regionale agenda's door gemeenteraden
Verantwoordelijkheden en verantwoordingsstructuur	Onduidelijke relaties en gebrek aan eigenaarschap	Duidelijkheid over rollen en structuren	Duidelijkere relatie tussen forum en actor en eventuele

			andere partijen in het netwerk
Resultaten	Geen gedeelde regionale identiteit, maar verschillende lokale identiteiten en belangen	Versterken van vertrouwen en effectiviteit	Meer samenwerking/afstemming tussen gemeenteraden

Figuur 6: Barrières voor democratische controle door de gemeenteraad bij intergemeentelijke samenwerking in een GR.

1.4 Samenvatting en verwachtingen

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag ‘Hoe verhoudt een GR zich tot democratische controle?’ Om antwoord te geven op deze vraag is allereerst ingegaan op de vraag wat intergemeentelijke samenwerking is en hoe zich dit verhoudt tot een GR. Uit het antwoord op deze vraag blijkt dat intergemeentelijke samenwerking om verschillende redenen tot stand kan komen, namelijk (1) delen van kosten, (2) kennisdeling en -vermeerdering, (3) één regionaal aanspreekpunt, (4) effectieve gemeentegrens overstijgende samenwerking, (5) efficiënter werken en (6) een sterkere positie met meer bestuurskracht en een grotere actiescope. Een veelgebruikte manier om deze samenwerking aan te gaan is de GR. De GR kent verschillende vormen, waarvan het openbaar lichaam de zwaarste vorm is. Vervolgens is ingegaan op de vraag wat democratische controle is. Hieruit blijkt dat controle, naast kaderstelling en volksvertegenwoordiging, een hoofdtaak is van de gemeenteraad. Bij controle gaat het om de vragen: Wie wordt gecontroleerd (actor)? Wie controleert (forum)? Waarop wordt gecontroleerd? Waarom gecontroleerd wordt? Hoe kan controle behoorlijk worden georganiseerd? Hierna is een aantal barrières bij democratische controle bij een GR vanuit de literatuur in beeld gebracht en waar dit kon voorzien van een mogelijke oplossing. In dit onderzoek worden drie barrières gezien met betrekking tot de representativiteit, verantwoordelijkheden en verantwoordingsstructuur en de resultaten van intergemeentelijke samenwerking. Mogelijke oplossingen voor deze barrières zijn onder andere een betere informatievoorziening (kortere en bondigere informatie, meer delen van informatie en taken) en een sterkere sturing (agendasetting, kaderstelling, afstemming/samenwerking), duidelijkere relaties tussen fora en actor en meer samenwerking/afstemming tussen gemeenteraden als het gaat om vertrouwen en belangen.

Op basis van de bovenstaande inzichten kan een voorlopig antwoord op de deelvragen worden geformuleerd. Dit leidt tot een drietal verwachtingen. Ten aanzien van de tweede deelvraag, hoe samenwerking binnen de GR FV wordt ervaren, is de verwachting op basis van de literatuur dat er verschillende redenen zijn om deel te nemen aan een intergemeentelijke samenwerking. Hierbij wordt verwacht dat er een verschil is tussen grotere en kleinere gemeenten. Zo kan het voor kleinere gemeenten aantrekkelijk zijn om samen te werken vanwege de kosten en kennisdeling en is het voor grotere gemeenten om een sterkere positie te verkrijgen.

De derde deelvraag gaat over de vraag hoe controle door gemeenteraden is georganiseerd en wordt ervaren. De verwachting ten aanzien van deze vraag is dat de controle door gemeenteraden via de lijn van de colleges van B&W verloopt, zoals dat gebruikelijk is voor een GR met een openbaar lichaam. De controlerende rol van de gemeenteraden op de GR FV zal daarmee indirect zijn.

De verwachting bij de vierde deelvraag, welke barrières er bij democratische controle door gemeenteraden zijn in de GR FV, is dat bij de democratische controle door gemeenteraden meerdere barrières voorkomen. De verwachting is dat inwoners en gemeenteraadsleden een afstand ervaren tot de GR FV, zeker omdat deze laatste groep naar verwachting alleen indirect betrokken zal zijn. Daarnaast is de verwachting dat voor de gemeenteraden onduidelijkheid kan ontstaan over wie zij controleren en hoe de structuren lopen. Ook wordt verwacht dat raadsleden vooral lokaal georiënteerd zijn en niet echt een regionale identiteit hebben.

2. Methoden en technieken

In dit hoofdstuk worden de methoden voor dit onderzoek nader toegelicht. Allereerst wordt de keuze voor een *mixed methods* onderzoek en een *case study* toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de enquête, de interviews en het gebruik van documenten in dit onderzoek. Tot slot wordt ingegaan op de kwaliteitscriteria die voor dit onderzoek gehanteerd worden.

2.1 Mixed methods

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden, daarmee is dit onderzoek te beschouwen als *mixed methods* (Bryman, 2012, pp. 627-651). In dit onderzoek is ervoor gekozen om het onderzoek op te delen in twee fases. In de eerste fase is vooral gebruik gemaakt van kwantitatief onderzoek. Het doel hierbij was een algemeen beeld te krijgen over de opvatting van raadsleden met betrekking tot democratische controle bij intergemeentelijke samenwerking. Aangezien het om een algemene indruk gaat en een groot aantal (potentiële) respondenten² biedt kwantitatief onderzoek in de vorm van een enquête hiervoor de meeste aanknopingspunten (www.rightmarktonderzoek.nl). In de tweede fase is gekozen voor een kwalitatieve insteek. Op deze manier is meer de diepte ingegaan en het algemene beeld, zoals dat in fase 1 van dit onderzoek is ontstaan, vanuit dit perspectief in beeld gebracht. Hierbij is gebruik gemaakt van interviews. Door beide methoden te combineren ontstaat een completer beeld van het onderzoeksveld (Bryman, 2012, pp. 633-634).

Daarnaast is in dit onderzoek gekozen voor een *single case study*. Dit betekent dat er op één specifieke situatie is ingegaan van één organisatie (Bryman, 2012, p. 66). Door een *case* te onderzoeken kan de diepte in worden gegaan en kunnen motieven en gevoelens worden achterhaald (Savin-Baden & Howell Major, 2013). De *case study* is holistisch. Dit betekent dat onderzoek wordt gedaan naar één eenheid (Yin, 2008, p. 50). In dit geval de GR FV en dan specifiek de controlerende rol van de gemeenteraden bij deze intergemeentelijke samenwerking. De GR FV is als *case* gekozen omdat het een GR is waar niet alleen uitvoerende taken zitten, maar ook beleid wordt gemaakt en geld in omgaat. De acht deelnemende gemeenten betalen namelijk een inwonerbijdrage en stoppen geld en ambtelijke capaciteit in verschillende projecten en programma's. Hiermee is de GR FV meer dan een uitvoeringsorgaan van het college van B&W en raakt de GR FV ook aan taken waar de gemeenteraad normaliter bij betrokken is en/of een stem in heeft. Daarnaast is de GR FV representatief voor andere intergemeentelijke samenwerkingen in een GR. De GR FV richt zich op ruimtelijke ontwikkeling, wonen, mobiliteit en een 'triple helix' samenwerking waar ook economische aspecten aan zitten. Hiermee is de GR FV vergelijkbaar met andere samenwerkingsverbanden, waarvan de meeste samenwerkingen zich richten op ruimtelijke ordening en milieu (meest gebruikte taak voor samenwerking met 24%), economische zaken (9%), openbaar vervoer en infrastructuur (8%) en wonen (4%; Boogers, Klok, Denters & Sanders, 2016, p.27). De resultaten van dit onderzoek kunnen daarmee ook van toepassing zijn op andere intergemeentelijke samenwerkingen.

2.2. Enquêtes

Het kwantitatieve gedeelte van dit onderzoek bestaat uit een enquête (zie bijlage I). De enquête is gebruikt om globaal antwoord te geven op de vragen 'Hoe wordt de samenwerking binnen de GR FV ervaren?', 'Hoe is controle door gemeenteraden bij de deelnemende gemeenten georganiseerd en hoe wordt deze ervaren?' en 'Welke barrières zijn er bij democratische controle door gemeenteraden in de GR FV?' Hieronder wordt toegelicht hoe de operationalisatie is gedaan, welke respondenten benaderd zijn, hoe de data zijn verzameld en hoe de data zijn geanalyseerd.

² De acht gemeenten hebben gezamenlijk 196 raadsleden (zie bijlage II).

2.2.1 Operationalisatie

De enquête is gebaseerd op de theoretische concepten zoals die in het theoretisch kader (hoofdstuk 1) staan beschreven. De enquête begint met een inleiding op de vragenlijst en een korte toelichting van het onderzoek. De eerste vragen hebben betrekking op achtergrondinformatie van de respondenten. Hierin worden vragen gesteld om een onderscheid te kunnen maken voor de latere respondentselectie voor de kwalitatieve (interview)fase van dit onderzoek (zie ook paragraaf 2.3.1). De achtergrondvragen die zijn gesteld hebben betrekking op de gemeente waarin het raadslid actief is, of de respondent onderdeel is van de coalitie of oppositie (uitsplitsing naar partijen was niet mogelijk met het oog op anonimiteit) en het aantal jaar dat de respondent actief is voor de gemeenteraad. Daarnaast wordt gevraagd of de respondent deelneemt in de regiocommissie of woordvoerder is voor de GR FV.

Vervolgens is een aantal algemene vragen geformuleerd over het belang van de samenwerking in de GR FV en de controle van de gemeenteraad op deze regeling. Hierbij is gekozen om de respondent te laten kiezen uit een vijfpuntschaal. Er is voor een vijfpuntschaal gekozen, omdat niet alle raadsleden die de enquête invullen wellicht zeer betrokken/bekend zijn met de GR FV en daardoor geen sterke mening hebben. Door een neutrale optie in de beantwoording toe te voegen kan ook aan deze respondenten recht worden gedaan. Hierna is de respondent een aantal stellingen voorgelegd. De stellingen zijn gebaseerd op de controlerende rol van de gemeenteraad. Om een algemene opvatting te kunnen schetsen van de controlerende rol door gemeenteraadsleden is gebruik gemaakt van de theoretische inzichten uit hoofdstuk 1. De controlerende rol van de gemeenteraad wordt hierbij onderverdeeld in informatie, debat en oordeelsvorming. Daarnaast is gevraagd naar een aantal elementen waar mogelijk spanning kan zijn tussen intergemeentelijke samenwerking en democratische organen als de gemeenteraad. Hieronder worden deze categorieën nader toegelicht (zie figuur 7).

Ten eerste is gevraagd naar informatievoorziening. Vanuit de theorie worden vier aspecten genoemd die bepalend zijn voor de beoordeling van informatievoorziening. Het gaat om het krijgen van voldoende informatie, tijdigheid van de informatievoorziening, het kanaal waarover informatie wordt ontvangen en de vraag of de gegeven informatie toereikend is om een oordeel te vormen.

Ten tweede is gevraagd naar het debat. Deze categorie is onderverdeeld in de vragen of er voldoende gelegenheid is om vragen te stellen aan zowel het college van B&W als het regiobestuur en of deze vragen tijdig en voldoende beantwoord worden. Hiermee wordt in beeld gebracht of er voldoende ruimte is voor debat en het stellen van vragen, zoals dat in het theoretisch hoofdstuk is beschreven.

Ten derde is ingegaan op oordeelsvorming. Hierbij wordt de respondent bevraagd op de ruimte die hij of zij voelt om zijn mening over te brengen aan het college van B&W en het regiobestuur en de mogelijkheden die er zijn om dit duidelijk te maken. Daarbij gaat het er ook om dat hij of zij zich serieus genomen voelt en eventueel invloed kan uitoefenen of bij kan sturen.

Ten vierde wordt gevraagd naar een aantal barrières dat zich kan voordoen bij intergemeentelijke samenwerking en gemeenteraden. Hierbij is gevraagd naar verschil in informatiepositie, contact met andere raadsleden, de mogelijkheid om agenda's te beïnvloeden, het onderdeel voelen van de regio en het vertrouwen in de samenwerking.

Tot slot is een aantal afsluitende vragen geformuleerd. Hierin is gevraagd naar een algemeen oordeel over de controlerende rol van de gemeenteraad in de GR FV. Hierbij is gekozen voor een tienpuntschaal, zodat de respondent een soort rapportcijfer aan de GR FV kon geven. Daarnaast is een aantal open vragen toegevoegd voor een beschrijving in kernwoorden en een mogelijke verbetering door de respondent. Ook is gevraagd of respondenten geïnteresseerd zijn in het eindresultaat. Op het einde is, met het oog op het kwalitatieve vervolg van dit onderzoek, gevraagd of mensen benaderd mogen worden voor een vervolgesprek.

Onderdeel	Onderwerpen	Stellingen
Informatie-voorziening	Voldoende informatie	Ik voel me goed geïnformeerd over de regio FoodValley.
	Tijdigheid van informatie	Ik ontvang informatie op tijd.
	Informatiekanaal	Ik ontvang mijn informatie liever via de FoodValley (regiocommissie of bestuur) dan via tussenkomst van het college.
	Toereikende informatie	Ik kan op basis van de informatie die ik krijg een oordeel vormen over de prestaties van de regio.
Debat	Mogelijkheid om vragen te stellen	Ik heb voldoende mogelijkheden om vragen te stellen over de regio FoodValley aan het college.
		Ik heb voldoende mogelijkheden om vragen te stellen over de regio FoodValley aan het bestuur van de regio FoodValley.
	Tijdige beantwoording	Ik ontvang op tijd antwoord op mijn vragen.
	Volledige beantwoording	Ik ontvang een volledig antwoord op mijn vragen.
	Mogelijkheid tot debat	Ik heb genoeg mogelijkheden om in de gemeenteraad het debat te voeren over het beleid en bestuur van de regio FoodValley.
Oordeelsvorming	Ruimte om mening te uiten	Ik voel voldoende ruimte om aan het college duidelijk te maken hoe ik over de regio FoodValley denk.
		Ik voel voldoende ruimte om aan het bestuur van de regio FoodValley duidelijk te maken hoe ik over de regio FoodValley denk.
		Ik kan laten blijken dat ik het handelen van de regio FoodValley onvoldoende vind.
	Voelt zich serieus genomen	Ik heb het gevoel dat mijn mening serieus wordt genomen door het college en/of bestuur van de regio FoodValley.
	Mogelijkheid om invloed uit te oefenen	Ik kan voldoende bijsturen op wat er in de regio FoodValley wordt voorbereid.
Barrières/Samenwerking	Verschil in informatiepositie	Onze gemeenteraad heeft volgens mij dezelfde informatie als andere gemeenteraden.
	Contact met andere raadsleden	Ik heb regelmatig contact met raadsleden uit andere gemeenten in de regio FoodValley.
	Mogelijkheid om agenda's te beïnvloeden	Ik heb de mogelijkheid om de agenda's van de regio FoodValley te beïnvloeden.
	Onderdeel voelen van de regio	Ik voel mij meer onderdeel van de regio dan mijn eigen gemeente.
	Vertrouwen in de samenwerking	Ik heb vertrouwen in de samenwerking in de regio FoodValley.

Figuur 7: Operationalisatie van de stellingen in de enquête.

2.2.2 Respondenten en dataverzameling

De steekproef bestaat uit de raadsleden van de deelnemende gemeenten. In totaal gaat het om 196 raadsleden uit de gemeenten Barneveld (31), Ede (39), Nijkerk (27), Renswoude (11), Rhenen (17), Scherpenzeel (13), Veenendaal (33) en Wageningen (25). Het oorspronkelijke idee was de enquêtes op papier in te laten vullen om op deze manier een grotere respons te krijgen. Na contact met de griffiers bleek het echter in de tijd beter haalbaar een digitale enquête te ontwikkelen, aangezien in sommige

gemeenten pas eind mei een mogelijkheid was om de enquêtes te laten invullen. Door de enquête digitaal aan te bieden konden deze eerder worden ingevuld, waardoor het mogelijk bleef om eerst een kwantitatief beeld te kunnen schetsen en daarna de diepte in te gaan door op basis van de enquêteresultaten in gesprek te gaan met gemeenteraadsleden.

De enquête is via de griffiers verspreid onder de raadsleden van de verschillende gemeenten. Voordeel hiervan is dat de toegang tot de raadsleden verzekerd is en tot meer respons kan leiden. Nadeel is dat het moment van verspreiding niet volledig door de onderzoeker te regisseren was. De link naar de digitale enquête is na contact met de griffiers op 12 april 2017 verspreid. De enquêtes voor Ede en Scherpenzeel zijn iets later verstuurd, namelijk op 13 april en 18 april. Dit omdat er daarvoor nog geen afstemming had plaatsgevonden over de verspreiding van de enquête met de griffiers van deze gemeenten. Op 24 april is via de griffier een herinnering aan de raadsleden verstuurd om de respons te vergroten. De enquêtes konden tot 29 april ingevuld worden. Op 30 april en 2 mei zijn er nog drie reacties nagekomen. Deze zijn nog meegenomen in de uiteindelijke analyse. Uiteindelijk zijn er 66 enquêtes ingevuld. Dit is 34% van het aantal raadsleden. Hierbij zijn de gemeenten Ede, Renswoude en Rhenen goed vertegenwoordigd. De raadsleden uit Veenendaal en Wageningen zijn minder vertegenwoordigd³. Er is echter wel voldoende respons om in algemene zin iets over de opvatting van de raadsleden te zeggen. Daarnaast bestaat de respondentengroep vooral uit raadsleden uit de coalitiepartijen (64%)⁴ en zijn de meeste respondenten bezig met hun eerste termijn⁵. Ook zijn de meeste respondenten geen lid van de regiocommissie (92%). Dit is gelijk aan de totale verdeling wel/geen regiocommissieleden⁶.

2.2.3 Data-analyse

De data-analyse dient vooral globaal inzicht te geven in de opvattingen van de gemeenteraadsleden. Om de data inzichtelijk te maken is gebruik gemaakt van Microsoft Excel. Met behulp van dit programma is de data gebundeld, zijn aantallen, percentages en gemiddelden berekend en zijn de verhoudingen inzichtelijk gemaakt met behulp van staaf- en cirkeldiagrammen (zie bijlage II).

Naast het creëren van een algemeen beeld zijn de data gebruikt om de topiclijsten voor de interviews verder voor te bereiden en respondenten voor de interviews te selecteren (zie paragraaf 2.3).

2.3 Interviews

De interviews zijn gebruikt om een dieper antwoord te geven op de vragen: ‘Hoe wordt de samenwerking binnen de GR FV ervaren?’, ‘Hoe is controle door gemeenteraden bij de deelnemende gemeenten georganiseerd en hoe wordt deze ervaren?’ en ‘Welke barrières zijn er bij democratische controle door gemeenteraden in de GR FV?’ Deze vragen zijn empirisch van aard en kunnen niet aan de hand van de literatuur beantwoord worden. Door gebruik te maken van interviews wordt achterhaald hoe de GR FV eruit ziet, hoe de verantwoording is georganiseerd, maar ook hoe gemeenteraadsleden de samenwerking en controle ervaren. De interviews waren semigestructureerd. Dit betekent dat vooraf een topiclijst is gemaakt om focus in de interviews aan te brengen en de samenhang in de interviews te waarborgen, zodat er uiteindelijk wel vergelijkingsmateriaal is en conclusies getrokken kunnen worden. Hierbij is er wel ruimte voor respondenten om zelf punten in te brengen en hun eigen verhalen en interesses te bespreken. Hierdoor ontstaat er meer een gesprek in plaats van een vragenlijst (Bryman, 2012, pp. 471-472).

Een eerste risico bij semigestructureerde interviews is de mogelijkheid van sociaal wenselijke antwoorden, dit is echter bij elke vorm van interviewen een risico (Heldens & Reysoo, 2005, p. 110). Door een vertrouwelijke setting te creëren kan de sociale wenselijkheid worden geminimaliseerd. Om

³Barneveld (32%), Ede (67%), Nijkerk (30%), Renswoude (45%), Rhenen (53%), Scherpenzeel (31%), Veenendaal (6%) en Wageningen (8%).

⁴ Kijkend naar de gemiddelde verdeling over coalitie en oppositie in alle gemeenteraden ligt dit op 58% coalitie en 36% oppositie.

⁵ 26 van de 66 respondenten geeft aan drie jaar actief te zijn als raadslid.

⁶ 16 van de 196 raadsleden zijn lid van de regiocommissie.

de sociale wenselijkheid te beperken is in dit onderzoek allereerst anonimiteit gewaarborgd, richting anderen dan betrokkenen vanuit de universiteit bij mijn onderzoek (1^e en 2^e lezer). Daarnaast kan het helpen om de respondent de locatie van het interview te laten bepalen, zodat zij zich op hun gemak voelen. Ook het één-op-één afnemen van interviews kan hierin behulpzaam zijn, daarom is voor deze vorm van interviewen gekozen. Een tweede risico betreft een te sterk theoretische insteek van de interviews, waardoor onrecht wordt gedaan aan de leefwereld van de respondent. Een manier om dit te verhelpen is het kiezen voor een open interview. Het grote nadeel hierbij is dat dit geen houvast biedt voor de data-analyse. Daarom wordt gekozen voor een semigestructureerd interview met een topiclijst die wel op theorie is gebaseerd, maar niet leidend hoeft te zijn in het gesprek, zoals bij een gestructureerd interview het geval is.

2.3.1 Respondenten

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van twee interviewrondes. In de eerste fase is gesproken met vier ambtenaren, twee griffiers en een bestuurder die bij de GR FV betrokken zijn. Met hen is vooral gesproken over de organisatie van de samenwerking binnen de GR FV en de manier waarop gemeenteraden hierin worden meegenomen. In de tweede fase is gesproken met acht raadsleden. Hen is met name gevraagd naar het waarom van de eerder ontstane lijnen in de enquête, hun motieven om samen te werken, de manier waarop zij hun controlerende taak invullen en hoe zij dit beoordelen.

De respondenten in de eerste fase zijn in de periode april-mei geïnterviewd en zijn grotendeels bepaald aan de hand van *snowball sampling* (Bryman, 2012, p. 242). Via contacten vanuit mijn werk bij de gemeente Ede is begonnen met het bevragen van een ambtenaar van de gemeente Ede. Van hieruit is elke respondent gevraagd wie nog meer interessant is om te spreken. Daarnaast is via de griffier van Ede een bericht naar de griffiers in de GR FV uitgegaan met een verzoek voor een interview. Hierop reageerden twee griffiers positief. Uiteindelijk heeft dit geleid tot zeven respondenten die een ambtelijke, ondersteunende of bestuurlijke rol vervullen met betrekking tot de GR FV (zie bijlage IV).

De respondenten voor de tweede fase waren de raadsleden van de deelnemende gemeenten. Deze respondenten zijn geïnterviewd in mei en bepaald aan de hand van *purposive sampling*. Dit betekent dat respondenten worden geselecteerd op basis van relevantie voor de hoofdvraag (Bryman, 2012, p. 416; Silverman, 2011, p. 388). De hoofdvraag richt zich op de controlerende rol van gemeenteraden bij intergemeentelijke samenwerking in de GR FV. Er is daarom gekozen om raadsleden te benaderen via de enquête. Aan het eind van de enquête is respondenten gevraagd of zij voor een vervolgesprek benaderd mochten worden en indien dit het geval is zij contactgegevens wilden achterlaten. Hierop hebben veertien raadsleden positief gereageerd. Voor het beantwoorden van de hoofdvraag is het echter van belang om raadsleden uit elke deelnemende gemeente te spreken. Uit de reacties op de enquête ontbraken respondenten uit de gemeenten Scherpenzeel en Veenendaal. Om die reden is contact gezocht met de griffies en zijn twee respondenten uit deze gemeenten geselecteerd. Hierbij is specifiek gevraagd naar gemeenteraadsleden uit de oppositie. De raadsleden uit Barneveld, Ede, Renswoude, Rhenen, Scherpenzeel en Wageningen zijn namelijk allen afkomstig uit coalitiepartijen in hun gemeente. Om toch ook een ander geluid te horen is het voor de resultaten beter om ook een aantal raadsleden uit de oppositie mee te nemen in dit onderzoek⁷. In de praktijk is met één raadslid uit de oppositie gesproken, omdat na meerdere pogingen om contact op te nemen met één van de beoogde respondenten dit niet is gelukt. Daarnaast is geprobeerd een gelijke verdeling in de respondenten te maken tussen woordvoerder/lid regiocommissie en niet-woordvoerders/niet-leden regiocommissie, omdat dit van invloed kan zijn op de opvatting van raadsleden. Logischerwijs kan namelijk verwacht worden dat woordvoerders of leden van de regiocommissie meer betrokken zijn bij de inhoud en ontwikkelingen van de GR FV. Uiteindelijk heeft

⁷ Vanuit een strikt duale opvatting gezien zou het verschil tussen coalitie en oppositie niet van invloed moeten zijn op de opvattingen van raadsleden, aangezien het college van B&W en de gemeenteraad los van elkaar staan en afzonderlijk opereren. In de praktijk blijkt dit niet altijd het geval, vandaar dat in dit onderzoek is gekozen hier toch zo veel mogelijk rekening mee te houden.

dit geleid tot vijf raadsleden die woordvoerder/lid van de regiocommissie zijn en drie raadsleden die geen woordvoerder/lid zijn van de regiocommissie zijn (zie bijlage IV).

2.3.2 Topiclijst

Aangezien de interviews in twee fases zijn gedaan en er gesproken is met twee doelgroepen is gekozen voor twee topiclijsten (zie bijlage III). De eerste topiclijst, voor ambtenaren, bestuurders en griffiers is gemaakt aan de hand van de theorie. De topiclijst bevat een korte inleiding, waarin wordt toegelicht wat het onderzoek inhoudt, toelichting wordt gegeven op anonimiteit en waarin toestemming wordt gevraagd voor een opname voor eigen gebruik. Vervolgens zijn vanuit de theorie drie kernthema's benoemd.

Ten eerste is gekozen voor samenwerking binnen de GR FV. In dit thema wordt ingegaan op de onderwerpen of thema's waarop GR FV samenwerkt, de redenen waarom wordt samengewerkt, de structuur van GR FV, de betrokken partijen en een algemene opvatting over de samenwerking.

Ten tweede is gekozen voor het thema democratische controle. Democratische controle is allereerst onderverdeeld in een algemeen beeld, waarin gevraagd wordt naar het belang van samenwerking en controle op de GR FV. Daarnaast betreft het ook de relatie tussen actor en forum, de onderwerpen waarop gecontroleerd wordt (proces, project, financiën), de reden van controle (democratische legitimering, tegenmacht of leren/verbeteren) en de organisatie van die controle via informatievoorziening, debat en oordeelsvorming.

Ten derde is gevraagd naar barrières en verbeteringen met betrekking tot GR FV. Hierbij is de vraag open gesteld maar zijn in de topiclijst een aantal mogelijke barrières en verbeterpunten uit de literatuur opgenomen (zie figuur 6) om naar te vragen wanneer hier geen beeld bij bestaat bij de respondent. Het gaat om representativiteit, verantwoordingsstructuur en (lokale/regionale) resultaten.

Tot slot is het interview afgesloten met de vraag of de respondent nog iets wilde toevoegen en is gevraagd of de respondent interesse heeft in het eindresultaat.

Voor de interviews met raadsleden (fase 2), is de topiclijst zoals die voor de ambtenaren, bestuurders en griffiers is opgesteld aan de hand van de theorie als uitgangspunt genomen. De topiclijst is echter verfijnd aan de hand van de enquêteresultaten.

Ten aanzien van de eerste kern 'Samenwerking FV' is uit de enquête gebleken dat raadsleden samenwerking in de regio belangrijk vinden. In het interview is een topic opgenomen over de reden waarom deze samenwerking zo belangrijk is.

Ten aanzien van de tweede kern 'Democratische controle' zijn twee topics toegevoegd. Allereerst is uit de enquête naar voren gekomen dat raadsleden controle op de GR FV belangrijk vinden. In het interview is gevraagd naar een motivering voor deze mening. Daarnaast is uit de analyse van de enquêteresultaten gebleken dat raadsleden de informatie over de GR FV liever via de regio (bestuur, regiocommissie, regiokantoor) ontvangen dan via het eigen college van B&W. Tegelijkertijd lijken respondenten de ruimte om vragen te stellen aan de regio minder goed te beoordelen dan die van het eigen college van B&W. Dit roept de vraag op waarom informatie liever via de regio (bestuur, kantoor, regiocommissie) dan via college van B&W wordt ontvangen en wat er dan mis is met de informatie uit het college van B&W. Hier is in het interview op doorgevraagd.

Ten aanzien van de derde en laatste kern 'Barrières' is deze vanuit de enquête verdiept. In de enquête konden raadsleden aangeven hoe zij hun controlerende rol in GR FV zien en wat hierin verbeterd kan worden. Uit de antwoorden op deze vragen is gebleken dat raadsleden graag op voorhand meer betrokken zouden willen zijn en meer invloed zouden willen hebben. In het interview is dit verder verkent door te vragen naar de reden waarom dit een verbetering zou zijn, hoe dit gerealiseerd kan worden en of de raadsleden bekend zijn met al bestaande middelen en fora zoals de kadernotitie en de regiocommissie. Ook bleek uit de enquête dat er ongeveer evenveel raadsleden zijn die aangeven regelmatig of niet regelmatig contact te hebben met raadsleden in de regio. In het interview is verkend of dit erg is en via welke kanalen dit contact plaatsvindt. Daarnaast blijkt uit de

stellingen een relatief positief beeld over de GR FV en de democratische controle door de gemeenteraad. Het eindoordeel is echter gemiddeld een 5,5. Dit is opvallend en de reden hiervoor is in de interviews bevraagd.

2.3.3 Dataverzameling

Ter voorbereiding van de interviews, is op internet gezocht naar achtergrondinformatie over de respondent. Op deze manier ontstaat een globaal beeld van de respondent, wat kan helpen in het interview. De locatie en tijd van het interview zijn door de respondent bepaald. Enerzijds vanwege de geringe tijd die vooral raadsleden hebben. Anderzijds zorgt dit voor een meer natuurlijke omgeving, wat de vertrouwelijke setting van het interview verbetert. Uiteindelijk zijn de interviews afgenomen in verschillende gemeentehuizen in Barneveld, Ede en Nijkerk en een externe locatie in Wageningen en Veenendaal. Tijdens de interviews waren alleen de respondent en onderzoeker aanwezig. Dit kan er voor zorgen dat respondenten meer open het gesprek hebben gevoerd, omdat er niemand was om mee te luisteren.

2.3.4 Data-analyse

Alle interviews zijn opgenomen met een smartphone, zodat het gesprek achteraf nogmaals beluisterd kon worden. Hierdoor is de kans dat informatie verloren gaat verkleind. Vervolgens zijn de opnames getranscribeerd, waarbij de gesprekken letterlijk zijn uitgetypt. Na het transcriberen zijn de interviews gecodeerd. De codering is, net als de interviews, in twee fases gedaan. Nadat de interviews voor fase 1 (R1-R7) waren getranscribeerd is, met het oog op de tijd en planning van dit onderzoek, begonnen met de codering van deze interviews.

De eerste codering is hierbij op papier gedaan. Het voordeel van coderen op papier is dat de context en algemene lijnen beter in het oog worden gehouden dan wanneer gebruik wordt gemaakt van software bij de data-analyse (Bryman, 2012, pp. 592-593). Tijdens het coderen zijn aan verschillende fragmenten in de transcripten codes gegeven om een overzicht in de data aan te brengen. Hierbij is gekeken naar overeenkomsten met de theorie en is open gecodeerd wanneer er geen duidelijke relatie was tussen de data en de theorie. Dit resulteerde in een lijst met codes. Vervolgens zijn de data axiaal gecodeerd (Boeije, 2006, p. 99). In deze fase van het coderen zijn verschillende codes samengenomen, geclusterd en gerangschikt ten opzichte van elkaar met behulp van subcodes. Hierbij zijn bijvoorbeeld de codes 'Economie' en 'Ruimte' samengebracht onder 'Thema's'. Een ander voorbeeld is de code 'Regiobestuur' die is ontstaan uit de codes 'College', 'PHO', 'voorzitter' en 'regiokantoor'. Hierna zijn de data selectief gecodeerd (Boeije, 2006, p. 109). Bij het selectief coderen is gekozen om gebruik te maken van NVivo, een computerprogramma dat ondersteunt bij kwalitatieve data-analyses (Boeije, 2006, p. 84). Het voordeel van NVivo is dat data sneller terug te vinden zijn en daarmee makkelijker zijn om te gebruiken bij het opschrijven de resultaten. Daarnaast is het verlies van context beperkt, omdat de data daarvoor al twee keer op papier gecodeerd is. Tijdens het selectief coderen zijn kernbegrippen uit de data geselecteerd en vergeleken met de theorie uit hoofdstuk 1 om verbanden te leggen en het belang van de data te kunnen inschatten. Hieruit zijn vier grotere codes naar voren gekomen, namelijk 'Samenwerking', 'Democratische controle', 'Barrières en spanningen' en 'Verbeteringen'. Dit resulteerde uiteindelijk in een voorlopige codeboom (zie bijlage V).

Tijdens de analyse van fase 1 zijn de interviews voor fase 2 afgenomen en tussentijds getranscribeerd. Nadat alle transcripten van fase 2 voltooid waren en de eerste data zijn geanalyseerd zijn de interviews voor fase 2 (R8-R15) geanalyseerd. De data is eerst op papier gecodeerd. Vervolgens is gekeken of de codes uit deze interviews ondergebracht konden worden bij de codes zoals die voor fase 1 ontwikkeld zijn. Indien dit niet het geval was, is een nieuwe code gemaakt. Dit leidde onder andere tot de code 'Informatiekanalen', bestaande uit de codes 'College', 'Contacten', 'Regiobestuur', 'Regiocommissie', 'Griffiers' en 'Collega's'. Een ander voorbeeld is het toevoegen van 'Betrokkenheid raadsleden' onder 'Informatievoorziening'. Uiteindelijk is zijn de codes uit de eerste en tweede fase samengevoegd in één codeboom (zie bijlage V).

Idealiter zouden alle data in een keer geanalyseerd zijn, echter was dit tijds technisch lastig uitvoerbaar. De negatieve effecten van het los analyseren van fase 1 en 2 lijken beperkt. De interviews uit fase 1 betreffen namelijk een andere doelgroep dan de respondenten uit fase 2. In fase 1 is vooral gesproken is met ambtenaren, bestuurders en ondersteuners van de GR FV die vooral informatie hadden over de samenwerking in de GR FV (kern I uit de topiclijst) en daarnaast ook een beeld hadden bij democratische controle door de gemeenteraad en barrières hierin (kern II en III). In fase 2 is gesproken met raadsleden die meer kennis hadden over democratische controle door de gemeenteraad en barrières hierin (kern II en III) en in mindere mate spraken over de organisatie en context van GR FV in die zin (kern I).

2.4 Documenten

Aanvullend op de enquête en de interviews is gebruik gemaakt van een aantal documenten om meer context te krijgen bij de GR FV. Hierbij is gezocht naar documenten die iets vertellen over de doelen, financiën en organisatie(structuur). Daarnaast is een aantal documenten aangereikt door respondenten. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- Gemeenschappelijke Regeling FoodValley 2016;
- Rekenkamerrapporten van de gemeente Ede;
- De website www.regiofoodvalley.nl;
- Uitvoeringsprogramma 2016-2019;
- Strategische Agenda 2015-2019: FoodValley van denken naar doen;
- Gemeentelijk dossier van de gemeente Ede voor de GR FV (van moment van oprichting tot nu);
- Een overzicht van moties en amendementen van de GR FV (afkomstig van het regiokantoor);
- Concept begroting regio FoodValley 2018-2021.

2.5 Criteria voor onderzoek

De kwaliteit van een onderzoek wordt bepaald aan de hand van drie criteria, namelijk betrouwbaarheid, interne validiteit en externe validiteit. Deze criteria worden hieronder nader toegelicht.

2.5.1 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid gaat over de vraag of bevindingen onafhankelijk zijn van toevalligheden. Het gaat erom dat een onderzoek herhaalbaar is. Om deze herhaalbaarheid te waarborgen is transparantie van groot belang (Bryman, 2012, p. 390; Silverman, 2011, p. 360). In dit methodehoofdstuk is daarom een toelichting gegeven op het onderzoeksproces en de keuzes die hierin zijn gemaakt met betrekking tot dataverzameling, data-analyse en de basis van dit onderzoek. Daarnaast is de betrouwbaarheid van dit onderzoek versterkt door interviews op te nemen en letterlijk te transcriberen.

2.5.2 Interne validiteit

Validiteit gaat om de vraag of je meet wat je wilt meten (Bryman, 2012, pp. 389-390; Silverman, 2011, p. 367). Hierbij focust interne validiteit op de relatie tussen observaties van de onderzoeker en de theoretische ideeën die de onderzoeker ontwikkelt (Bryman, 2012, p. 390; Yin, 2008, p. 40). Het gaat erom dat de onderzoeker geen verbanden legt die onrecht doen aan de wereld van de respondent (Silverman, 2011, p. 369). De omgeving van het onderzoek en de waarden van de onderzoeker spelen hierbij een belangrijke rol (Bryman, 2012, p. 405; Silverman, 2011, p. 369). Subjectiviteit en eigen waarden van de onderzoeker hebben als voordeel dat de onderzoeker zich beter kan verplaatsen in de context en interpretaties van de sociale wereld van de respondent (Prus, 1996, p. 21). In het kader hiervan is het van belang om aan te geven dat ik als onderzoeker sinds april 2016 werkzaam ben bij de griffie van de gemeente Ede en dit tijdens mijn onderzoek nog steeds was. Het is van belang om een kritische blik te houden. Door eventuele twijfel over data te bespreken of terug te leggen aan

respondenten (*respondent validation*) is de subjectiviteit van de onderzoeker in dit onderzoek beperkt en gepoogd een kritische blik te behouden. Daarnaast kan de locatie van onderzoek bepalend zijn voor de interne validiteit. Door de respondenten de locatie van het interview te laten bepalen is gepoogd zo veel mogelijk recht te doen aan de wereld van de respondent. Hiermee is tevens getracht de sociale wenselijkheid te minimaliseren, wat de interne validiteit ten goede komt.

2.5.3 Externe validiteit

Externe validiteit gaat over de mate waarin een onderzoek te generaliseren is (Bryman, 2012, p. 390). Gezien dit onderzoek een *case study* is, is er geen sprake van statistische generalisatie (Yin, 2008, p. 43). Bij een *case study* gaat het vaak over een verdieping en analytische generalisatie. Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre bevindingen naar een bredere context worden vertaald (Silverman, 2011, p. 368; Yin, 2008, p. 43). Zoals in paragraaf 2.1 al is toegelicht is de GR een veel gekozen vorm van samenwerking tussen gemeenten en heeft de GR FV overeenkomsten met andere GR's als het gaat om thematiek. Hiermee zijn de conclusies en lessen van dit onderzoek breder toepasbaar en beperken de resultaten van dit onderzoek zich niet enkel tot de GR FV. Ook andere intergemeentelijke samenwerkingen in Nederland, maar ook in andere Europese landen, kunnen hun voordeel doen met dit onderzoek. Daarbij zou dit onderzoek aanknopingspunten kunnen bieden voor samenwerkingen op andere terreinen dan die van de GR FV.

3. Samenwerken in de GR FV

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvraag ‘Hoe wordt de samenwerking binnen de GR FV ervaren?’ Om een antwoord op deze vraag te formuleren wordt in paragraaf 3.1 allereerst ingegaan op het belang en de motieven van samenwerking in de GR FV. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 stilgestaan bij de vorm waarin binnen de GR FV wordt samengewerkt en welke partijen hier nog meer een belangrijke rol in spelen. Paragraaf 3.3 kijkt hoe de samenwerking wordt ervaren. Hierbij wordt steeds aan de hand van de resultaten uit de enquête gekeken wat de algemene opvatting van raadsleden is. Vervolgens wordt dit algemene beeld verder in kaart gebracht aan de hand van de interviews.

3.1 Het belang van samenwerking

Uit de enquête blijkt dat raadsleden de samenwerking met andere gemeenten belangrijk vinden. Van de raadsleden die de enquête hebben ingevuld geeft 75% aan de samenwerking met andere gemeenten belangrijk of heel belangrijk te vinden. Wanneer in de interviews gevraagd wordt waarom deze samenwerking zo belangrijk is en überhaupt wordt aangegaan zijn er verschillende redenen. Wanneer gekeken wordt naar het ontstaan van de GR FV worden het delen van kosten, het delen van kennis en capaciteit, het hebben van één aanspreekpunt, effectiviteit, het versterken van de positie en het voorkomen van gemeentelijke herindeling genoemd. Dit wordt hieronder verder toegelicht.

Ten eerste wordt het delen van kosten als reden genoemd om in de GR FV samen te werken. Dit wordt vooral door raadsleden uit de kleinere gemeenten van de GR FV aangedragen, maar speelt ook voor grotere gemeenten een rol (R8; R11; R13). Een raadslid uit de gemeente Rhenen zegt hierover:

“Als je dan naar zo’n projectje kijkt wat we daar met elkaar gedaan hebben dat is onmogelijk om als kleine gemeente in je eentje te doen. Dan ga je dat niet doen, want dan is dat onderwerp of te groot of het kost te veel geld voor wat het oplevert, maar om het dan in regionaal verband te doen waar je de kosten met elkaar draagt [...] dan kun je als Rhenen maximaal meeprofiteren en datgene leveren wat je ook hebt en naar ons formaat het maximale doen, maar je hebt wel een goed resultaat. Dus je hebt best wat projecten als je daar naar kijkt, als je eerlijk was geweest, was het voor ons veel duurder geweest of hadden we het helemaal niet gedaan.” (R8).

Eenzelfde geluid laten de raadsleden uit de gemeente Barneveld en Renswoude horen (R11; R13). Het raadslid uit Barneveld zegt daarover dat er onder andere naar de regio gekeken wordt “om het efficiënter te doen” (R11).

Ten tweede is het delen van kennis en capaciteit een reden om samen te werken. Ook dit argument wordt vooral door respondenten uit kleinere gemeenten aangedragen (R5; R6; R8; R11). Een ambtenaar van de gemeente Ede geeft aan dat door kleinere gemeenten toch wel op de deskundigheid van de grotere gemeenten wordt geleund (R5). Dit wordt bevestigd door een raadslid uit de gemeente Barneveld die zegt dat het “vaak wel het voordeel voor een kleine gemeente [is] dat je dan toch meelift op de expertise en uitvoeringskracht van grote gemeenten” (R11). Dit heeft onder andere te maken met de hoeveelheid ambtelijke capaciteit er bij een gemeente is om het werk te doen en expertise op te bouwen. Een raadslid uit Rhenen zegt hierover:

“Ik denk dat het ook heel duidelijk is voor iedereen, als kleine gemeente is er natuurlijk meer behoefte om samen te werken. Wij kunnen gewoon niet anders dan samenwerken op sommige onderwerpen. Dit is een mooie vergelijking want de gemeente Ede is de grootste van allemaal, waar jullie soms 3, 4, 5 ambtenaren op een beleidsterrein hebben zitten, hebben wij daar 0,1 of 0,2 fte voor, iemand doet dat erbij zo’n onderwerp. Dus als je dan niet samenwerkt met elkaar krijg je het eigenlijk niet van de grond.”(R8).

Ten derde wordt het hebben van één aanspreekpunt genoemd. Door als gemeenten een front te vormen en één aanspreekpunt te hebben verloopt het contact met andere partijen beter. Dit blijkt onder andere uit de triple helix samenwerking binnen de regio FV, oftewel de samenwerking tussen overheid, onderwijs en bedrijfsleven. Zoals een ambtenaar van het regiokantoor beschrijft: “De kwaliteit van samenwerking in de intergemeentelijke samenwerking is randvoorwaardelijk voor de kwaliteit van de samenwerking met de triple helix en daar schuilt de kracht van deze regio in” (R2). Dit komt volgens de respondent vooral doordat de overheden onderling dezelfde lijn hebben, waardoor bedrijven ook geneigd zijn energie in de regio te steken. Daarnaast blijkt dat de GR FV ook het aanspreekpunt vormt voor de Provincies Utrecht en Gelderland (R10; R11).

Ten vierde komt effectiviteit als reden naar voren in de gesprekken. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat de samenwerking de gemeenten helpt om hun doelen te bereiken en kansen te benutten (R4; R5; R6; R7; R8; R10; R12; R13). Zo geeft een griffier aan dat “je ziet dat je regionaal moet samenwerken om je doelen als regio te bereiken, want in je eentje bereik je het gewoon niet” (R7). Dit heeft niet alleen te maken met het delen van kosten en kennis, zoals hiervoor is genoemd, maar ook met het aantal grens overschrijdende problemen waar gemeenten mee te maken hebben en die niet meteen door de provincies opgepakt hoeven worden. Een aantal voorbeelden van gemeentegrens overstijgende thema’s zijn onder andere de arbeidsmarktregio, fijnstofproblematiek en bereikbaarheid en mobiliteit van de regio (R9; R11; R13; R15).

Ten vijfde helpt samenwerking in de GR FV de gemeenten hun positie te versterken. Veel respondenten geven aan dat je samen sterker staat en dat het helpt om met meerdere partijen iets voor te stellen bij de Provincies, Den Haag of Brussel (R8; R10; R11; R12; R13). Een raadslid uit Veenendaal zegt hierover: “Als je kijkt naar het hele grote geheel van Europa, zeker als Veenendaal, stel je natuurlijk geen ene fuck voor en als regio FoodValley met een aansprekende universiteit op het gebied van agrarische wetenschappen, kun je gewoon wel een rol spelen” (R12). In de interviews wordt het verdelen van de werklocaties als voorbeeld genoemd waar het hielp om samen op te trekken. De provincies verdelen namelijk de ruimte voor werklocaties. De provincies wilden terugschroeven in werklocaties, omdat er te veel vierkante meters zijn. In principe wordt dit per gemeente bekeken, maar in de GR FV is besloten hier gezamenlijk in op te trekken en een gezamenlijke visie op te stellen. Uiteindelijk heeft dit er in geresulteerd dat er onder de streep meer vierkante meters overbleven voor het gebied, dan wanneer er voor iedere gemeente individueel gekeken zou zijn (R2).

Ten zesde kwam uit de interviews naar voren dat het voorkomen van een gemeentelijke herindeling een belangrijk reden voor de gemeente Renswoude was om zich bij de GR FV aan te sluiten (R6; R13). Rond 2011-2012 was er het idee om de gemeenten Woudenberg, Scherpenzeel en Renswoude te fuseren. Renswoude was in eerste instantie als enige tegen de herindeling. Rond die tijd werd vooral de vraag gesteld wat het nut van de herindeling zou zijn voor de bestuurskracht, die toen voldoende was, en waarom samenwerking geen oplossing was (R13). Uiteindelijk ging de herindeling niet door, mede omdat de herindeling controversieel werd verklaard na de val van het kabinet (R3; R6). Hierna is Renswoude zich gaan richten op samenwerking met Veenendaal en de GR FV in plaats van Woudenberg, om zo de rug toe te keren naar de herindeling en een herindeling in de toekomst te kunnen voorkomen (R6).

Wanneer wordt gekeken naar het belang van samenwerking met andere gemeenten blijken veel raadsleden hier waarde aan te hechten. Kijkend naar de redenen om de samenwerking aan te gaan worden het delen van kosten, het delen van kennis, het hebben van één aanspreekpunt, effectiviteit en efficiëntie, het versterken van hun positie en het voorkomen van een gemeentelijke herindeling als redenen genoemd. Er zijn dus verschillende redenen voor gemeenten om samen te werken, maar in de GR FV wordt effectiviteit door het behalen van doelen en resultaten en het versterken van de positie tegenover de provincies, Den Haag en Brussel het meest genoemd. Er lijkt ook een verschil te zijn tussen de grotere en kleinere gemeenten. Het delen van kosten, kennis en capaciteit blijkt vooral door de kleinere gemeenten als reden genoemd te worden om samen te werken in de GR FV en wordt door de grotere gemeenten eigenlijk niet genoemd.

3.2 Samenwerken in de FV: veel partijen

In hoofdstuk 1 zijn verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking beschreven. Kijkend naar de GR FV, zoals in de inleiding beschreven, gaat het om een GR met een openbaar lichaam dat is ingesteld door de gemeenten Barneveld, Ede, Nijkerk, Renswoude, Rhenen, Scherpenzeel, Veenendaal en Wageningen (Regio FoodValley, 2017). Kenmerkend voor deze vorm is dat het rechtspersoonlijkheid heeft en zelfstandig kan handelen in het maatschappelijke verkeer. De GR FV kan hierbij samenwerkingen met andere partijen aangaan, contracten en convenanten afsluiten, fondsen beheren en personeel in dienst nemen (www.vng.nl-e). Dit blijkt onder andere uit het bestaan van het Mobiliteitsfonds waar €971.056 inzet en de triple helix, de samenwerking tussen overheid, onderwijsinstellingen en bedrijven (Adviescommissie Sterk Bestuur in Gelderland, 2015; Regio FoodValley, 2016; Regio FoodValley, 2017, p. 10; R2). Daarnaast kent de GR FV een regiokantoor waar tien mensen voor de regio werken onder het regiobestuur (www.regiofoodvalley.nl).

Net als alle andere openbare lichamen bestaat het bestuur uit een AB en een DB. Het AB wordt gevormd door een afvaardiging van de colleges van B&W uit elke deelnemende gemeente en een voorzitter in de persoon van de burgemeester uit de gemeente Ede (Regio FoodValley, 2016; www.regiofoodvalley.nl; R1; R2; R3). Het DB bestaat uit de voorzitter, vice-voorzitter en de voorzitters van de zogenaamde portefeuillehouderoverleggen (PHO's⁸; FoodValley, 2016; R2). In deze PHO's zit het lid van het college van B&W dat de GR FV in zijn of haar portefeuille heeft. Dit kunnen ook twee verschillende wethouders zijn, aangezien de PHO's verschillende thema's behandelen.

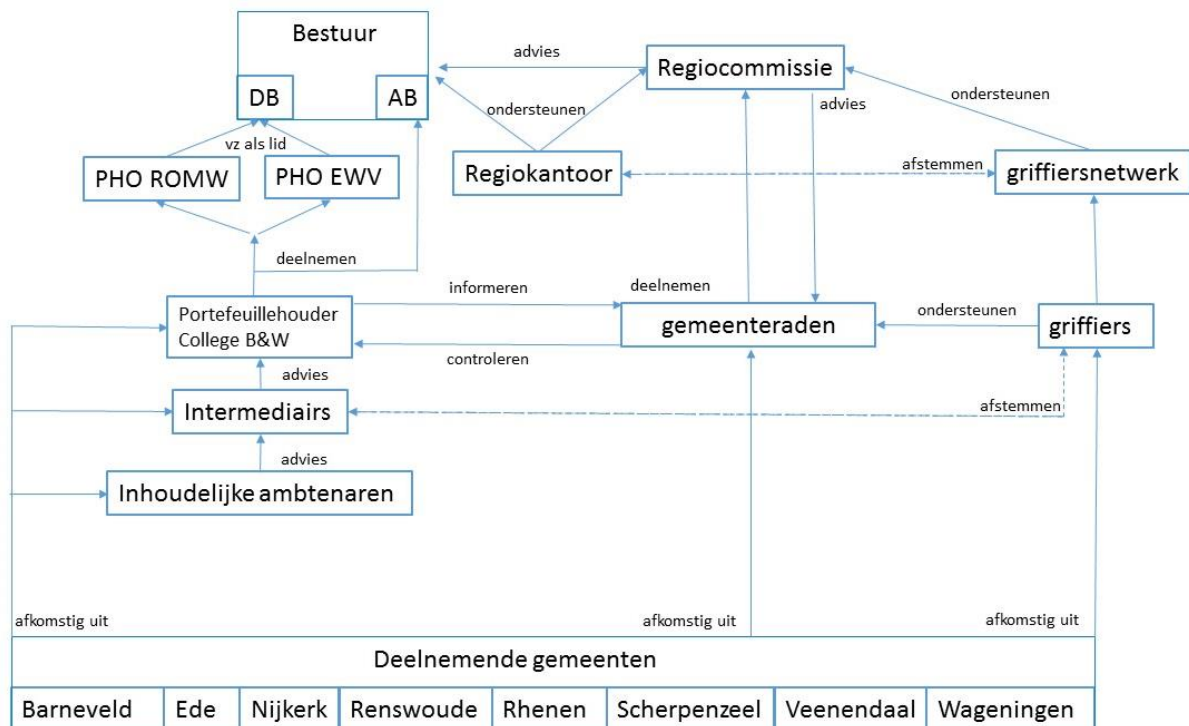
De PHO's worden ambtelijk voorbereid door de intermediairs. De intermediairs komen uit alle deelnemende gemeenten en bereiden de agenda's voor de PHO's voor. Dit doen zij door afstemming te zoeken in de eigen ambtelijke organisatie van de gemeente waar zij onderdeel van zijn, maar ook door regionaal met de intermediairs van de andere gemeenten af te stemmen (R1). Daarnaast zijn er ook inhoudelijke projecten of programma's die gevormd worden door inhoudelijke ambtenaren van de verschillende gemeenten. Ook zij hebben binnen de eigen organisatie overleg, met bijvoorbeeld controllers, en stemmen ook regionaal met elkaar dingen af (R1).

Het regiobestuur als geheel wordt ondersteund door het regiokantoor. Het regiokantoor ondersteunt ook de regiocommissie. De regiocommissie is ingesteld op initiatief van de gemeenteraden en is formeel geen onderdeel van de GR FV. In de regiocommissie zitten zestien raadsleden, twee per deelnemende gemeente. De regiocommissie vergadert ongeveer vier keer per jaar waarbij de leden van de commissie, de griffier van de gastgemeente en een lid van het regiobestuur uitgenodigd zijn. De regiocommissie dient als een platform voor de raadsleden om informatie op te doen en uit te wisselen en kan als klankbord gebruikt worden voor het regiobestuur (R1; R2; R3; R4; R8; R9).

De regiocommissie wordt ook ondersteund door het griffiersnetwerk. In dit griffiersnetwerk zitten alle griffiers van de deelnemende gemeenten. De griffiers komen de week voor de regiocommissievergadering bijeen en zijn ook vertegenwoordigd bij de regiocommissievergadering. De griffiers adviseren de regiocommissie over bepaalde bestuurlijke stukken en procedures en stemmen dit ook af met de intermediairs en het regiokantoor (R1; R7; R8; R9).

De samenwerking in de GR FV heeft dus de vorm van een openbaar lichaam, maar de (informele) structuur en organisatie is breder dan het bestuur en de colleges van B&W van de acht deelnemende gemeenten. Het gaat namelijk ook over relaties met onderdelen buiten het regiobestuur om, zoals ambtelijke overleggen en afstemming, de regiocommissie en het griffiersnetwerk. Al deze partijen zijn onderling met elkaar verbonden en vormen als geheel de intergemeentelijke samenwerking in de GR FV (zie figuur 7).

⁸ Het PHO is een overleg tussen de portefeuillehouders uit de colleges van B&W uit de deelnemende gemeenten. In de GR FV is er een PHO over Ruimtelijke Ordening, Mobiliteit & Wonen (ROMW) en Economie, Werkgelegenheid & Voedsel (EWW).



Figuur 7: Organogram GR FV.

3.3 Van één voor allen naar allen voor één

Zoals in de literatuur in hoofdstuk 1 al is beschreven gaat samenwerken niet vanzelf. Om succesvol samen te werken is het van belang dat de kosten opwegen tegen de opbrengsten, dat er weinig spanningen en conflicten zijn, dat er sprake is van goed leiderschap en zichtbare resultaten (Castenmiller, 2009, p. 304; Sørensen & Torfing, 2005, p. 199). Respondenten geven aan dat dit niet altijd het geval is geweest in de samenwerking binnen de GR FV. Zoals een respondent omschrijft waren gemeenten meer met zichzelf en met elkaar bezig dan dat werd nagedacht over de meest productieve manier van samenwerken (R4). Een aantal gemeenten kon in het begin moeilijk met elkaar door een deur en er waren spanningen tussen de gemeenten die er voor zorgden dat de samenwerking niet volledig tot zijn recht kwam (R2; R4; R6). Zoals een regiobestuurder aangeeft “toen ik hier [...] voor het eerst bij het regiobestuur kwam toen verwonderde ik mij nog al over hoe het er aan toe ging, omdat men eigenlijk vooral met zichzelf bezig was. Acht gemeenten die allemaal wat in de melk te brokkelen wilden hebben” (R4). Dezelfde regiobestuurder geeft hierbij aan dat er om die reden in het begin ook acht commissies waren en zegt hierover: “Dan denk ik nou dan moet iedereen blijkbaar een eigen commissie en is er niet echt nagedacht over wat is nou het meest productief om te doen en waar bereiken we het meeste mee in plaats van als iedereen maar een commissie heeft dan is het goed” (R4). Ook het verschil in omvang tussen de gemeenten zorgde voor een gespannen relatie. De kleinere gemeenten voelden zich genegeerd door de grotere gemeenten en de grotere gemeenten voelden zich te weinig erkend door de kleinere gemeenten (R4; R5; R7). Een ambtenaar van de gemeente Ede en het regiokantoor beschrijven dit als “Calimero gevoelens” (R2) of “het Calimero effect” (R5).

Respondenten geven echter aan dat de samenwerking in de GR FV zich de laatste jaren positief heeft ontwikkeld waardoor deze spanningen zijn afgenomen (R2; R3; R4). Deze verandering heeft onder andere te maken met de persoonlijkheden van de regiobestuurders. Een ambtenaar van het regiokantoor zegt hierover: “In het verleden waren daar veel spanningen ook bij. En die zijn er gewoon echt niet meer.” (R2). Deze verbetering van de onderlinge relaties is van grote meerwaarde voor de samenwerking. Daar voegt de respondent het volgende nog aan toe: “Het feit dat de regionale samenwerking in deze regio zo goed gaat wijt ik maar aan één ding en dat zijn de onderlinge relaties van vooral de bestuurders” (R2). De onderlinge relaties zijn echter niet het enige waardoor de

samenwerking in de GR FV is verbeterd. Een aantal respondenten geeft aan dat de samenwerking zich ook meer heeft gefocust. De regio is van acht naar twee focusgebieden gegaan, namelijk Ruimtelijke Ordening, Mobiliteit & Wonen en Economie, Werkgelegenheid & Voedsel. Dit met het doel om “van de regio een Europese topregio te maken op het gebied van innovatie in de foodsector” (Rekenkamercommissie Veenendaal, 2014, p. 26). De focus op deze speerpunten heeft geholpen om de samenwerking scherper en concreter te maken (R4; R5; R6; R8; R11). Een raadslid uit Barneveld zegt hierover: “Er is in het verleden wel breder gekeken, nog meer onderwerpen. Bijvoorbeeld kun je denken aan onderwijs, je kunt denken aan cultuur, iets meer aan toerisme dan dat we nu doen in die samenwerking, maar daar is toen gezegd we moeten focussen. Ik denk ook wel dat dat een goede zaak is. Je kunt je ook verliezen in zo’n groot samenwerkingsverband.” (R11). Dit wordt ondersteunt door andere respondenten. Een raadslid uit Rhenen kan zich hierin vinden en geeft het volgende aan: “Het gaat erom dat je met elkaar op één thema focust. Dat is heel sterk want dan krijgt iedereen daar de focus op en een soort van vliegwiel gaat er dan draaien.” (R8). Ook de komst van de nieuwe directeur wordt als een positief effect gezien. Respondenten geven aan positief ten opzichte van de GR FV te staan, vertrouwen in de nieuwe directeur en het regiokantoor te hebben en blij te zijn met de ambities die voor de GR FV zijn gesteld (R7; R11; R13; R14). Zoals een raadslid uit Renswoude aangeeft: “En daarom denk ik dat FoodValley wel goed is opgezet. Het is gewoon een bredere kring, ook wel zeer capabele mensen die daar de kar trekken, daar ben ik echt van overtuigd.” (R13).

De samenwerking in de GR FV heeft zich dus de laatste jaren ontwikkeld van een samenwerking waar iedere gemeente voor zich ging, naar een samenwerking waar alle partijen met elkaar samenwerken. Dit is vooral gekomen door de verbetering van de onderlinge relaties, het aanbrengen van focus in de samenwerking, het vertrouwen in het bestuur en de organisatie en het neerzetten van ambities voor de GR FV.

3.4 Samenvatting

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de deelvraag ‘Hoe wordt de samenwerking binnen de GR FV ervaren?’. Hierbij is gekeken naar het belang en de redenen van intergemeentelijke samenwerking binnen de GR FV, de vorm en organisatie van de intergemeentelijke samenwerking binnen de GR FV en de ervaring met deze samenwerking.

Ten aanzien van het belang van en de redenen om samen te werken kan geconcludeerd worden dat de samenwerking binnen de GR FV door raadsleden belangrijk wordt gevonden. 75% Van de raadsleden geeft aan dit belangrijk te vinden. Uit de interviews is gebleken waarom de samenwerking in de GR FV zo belangrijk wordt gevonden. Er blijken verschillende redenen te zijn voor de deelnemende gemeenten om hier onderdeel van uit te maken, namelijk: het delen van kosten, het delen van kennis, het hebben van één aanspreekpunt, effectiviteit en efficiëntie en het creëren van een sterkere positie in het bestuurlijk krachtenveld. Hierbij lijkt er wel een verschil te zitten tussen de kleinere en grotere gemeenten in de samenwerking als het gaat om de redenen om samen te werken en wat zij uit de samenwerking willen halen.

Kijkend naar hoe de samenwerking in de GR FV is georganiseerd kan worden gesteld dat de GR FV een openbaar lichaam is. Dit blijkt onder andere uit een triple helix samenwerking met overheden, onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven en het bestaan van het Mobiliteitsfonds. Tevens kent de GR FV formeel een AB en DB die samen het regiobestuur vormen, elkaar treffen in PHO's en ondersteunt worden door het regiokantoor. De (meer informele) organisatie van de intergemeentelijke samenwerking is echter breder dan dit. Zo zijn er intermediairs en ambtelijke overleggen tussen de deelnemende gemeenten, is er een regiocommissie vanuit de raadsleden en een griffiersnetwerk bestaande uit de griffiers van de acht gemeenten die met elkaar verbonden zijn en samen de (kern)organisatie van de GR FV vormen die in meer of mindere mate geïnstitutionaliseerd zijn.

Als het gaat om de vraag hoe de samenwerking wordt ervaren luidt het antwoord dat de samenwerking sinds het begin van de GR FV stappen heeft gemaakt. De onderlinge spanningen zijn afgenomen en de relaties tussen de gemeentes zijn verbeterd. Dit komt onder andere door

persoonlijkheden, het aanbrengen van focus, het vertrouwen in het bestuur en de organisatie en het uitzetten van ambities en een koers voor de samenwerking.

Hiermee is de samenwerking rondom de GR FV in beeld gebracht en kan antwoord worden gegeven op de deelvraag hoe de samenwerking binnen de GR FV wordt ervaren. Ten aanzien van deze vraag luidt het antwoord dat er voor raadsleden uit verschillende gemeenten verschillende motieven zijn om samen te werken. De verwachting dat kleinere gemeenten samenwerken om kosten en kennis te delen en grote gemeenten samenwerken om hun positie te versterken gaat ten dele op. Respondenten geven aan dat kleinere gemeenten inderdaad samenwerken om kosten en kennis te delen. Hierdoor kunnen zij resultaten bereiken die zij afzonderlijk niet hadden kunnen bereiken. Grote gemeenten zijn echter niet de enigen die hun positie willen versterken via intergemeentelijke samenwerking. Uit de interviews komt naar voren dat ook kleine gemeenten hier belang bij hebben, al is het maar om herindeling te voorkomen. Daarnaast is de samenwerking in de GR FV breder en complexer is dan in eerste instantie het geval lijkt. Naast de formele structuur volgens de GR FV met een AB, DB, PHO's en regiokantoor bevinden zich namelijk meerdere partijen in het netwerk rond intergemeentelijke samenwerking in de GR FV. Ondanks dat deze overleggen inmiddels een meer geïstitutionaliseerde vorm hebben gekregen in de vorm van vaste overleggen en adviesgroepen/klankborden vormen zij formeel geen onderdeel van de GR FV. Hierbij kan gedacht worden aan ambtelijke overleggen, de regiocommissie en het griffiersnetwerk. Ook lijkt de samenwerking een groei te hebben doorgemaakt, waarbij van een gespannen naar een effectieve samenwerking is toegewerkt. Dit lijkt vooral te danken aan persoonlijkheden, vertrouwen en het aanbrengen van focus. Dit is conform de verwachting zoals in hoofdstuk 1 geformuleerd.

4. Controle in de GR FV

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen ‘Hoe is controle door gemeenteraden bij de deelnemende gemeenten georganiseerd en hoe wordt deze ervaren?’ en ‘Welke barrières zijn er bij democratische controle door gemeenteraden in de GR FV?’ Deze deelvragen worden achtereenvolgens in verschillende paragrafen beantwoord. Paragraaf 4.1 gaat in op democratische controle door gemeenteraden. Paragraaf 4.2 legt de nadruk op de barrières die ervaren worden bij democratische controle door gemeenteraden in de GR FV. Hierbij wordt steeds aan de hand van de resultaten uit de enquête gekeken wat de algemene opvatting van raadsleden is. Vervolgens wordt dit algemene beeld verder in kaart gebracht aan de hand van de interviews.

4.1 Controle en de gemeenteraad in FV

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag hoe controle door gemeenteraden bij de deelnemende gemeenten georganiseerd is en hoe deze ervaren wordt. In hoofdstuk 1 is een aantal elementen vanuit de literatuur naar voren gekomen om controle in beeld te kunnen brengen. Hieruit kwam naar voren dat het van belang is om te kijken wie wie controleert (relatie tussen actor en forum), waarop wordt gecontroleerd (onderwerp), waarom wordt gecontroleerd (reden) en hoe behoorlijk wordt gecontroleerd (manier). Deze aspecten worden hieronder achtereenvolgens nader toegelicht.

4.1.1 De gemeenteraad, het college van B&W en de GR FV

De relatie tussen een actor (degene die wordt gecontroleerd) en een forum (degene die controleert) kent in het geval van gemeenteraden een verticale controle (Bovens, 1998, pp. 23-24; Peruzotti & Smulovitz, 2006, pp. 8, 10). Kijkend naar verticale controle door gemeenteraden in de GR FV is deze niet direct aanwezig. De directe controle vindt namelijk plaats binnen het bestuur van de GR FV, waar het AB (forum) het DB (actor) controleert (FoodValley, 2016). Het is echter de vraag in hoeverre het AB en het DB los van elkaar staan en het AB daarmee haar controlerende taak onafhankelijk van het DB kan uitvoeren. Zoals een respondent aangeeft functioneren AB en DB in de praktijk namelijk meer als een eenheid en is er eigenlijk geen sprake van dualisme tussen AB en DB (R2).

De verticale controle door gemeenteraden is meer indirect en verloopt via het college van B&W, en dan meestal de portefeuillehouder of het lid in het AB. De gemeenteraad kan het college van B&W direct controleren. Het betreffende collegelid kan dit vervolgens doorspelen naar het AB of regiobestuur (FoodValley, 2016; R2). Langs deze weg is de gemeenteraad dus indirect als controlerend orgaan aanwezig. Dit lijkt echter niet voor elk raadslid duidelijk. Wanneer raadsleden gevraagd wordt wie zij controleren noemen zij zowel het eigen collegelid dat in de GR FV zit, als de regio als geheel, maar ook beiden (R5; R8; R9; R11; R14). De opvattingen over wie gecontroleerd wordt door de raden verschilt en sommige raadsleden zijn ook niet helemaal op de hoogte van wie welke bevoegdheid heeft. Een raadslid uit Rhenen zegt daarover: “ik kan me voorstellen dat gemeenteraadsleden dat soms niet helemaal doorhebben, maar ja dan leggen we [de leden van de regiocommissie] dat toch uit?” (R8).

Daarnaast kwam in het gesprek met een ambtenaar van het regiokantoor de vraag op of je de controlestructuur van de GR FV kon vergelijken met die van een gemeente. Hierin geeft de ambtenaar aan dat de rol van de gemeenteraad in de GR FV dan vervuld zou worden door de regiocommissie, waarin een vertegenwoordiging van de raadsleden zit (R2). Daarmee zou de regiocommissie ook als een forum kunnen worden gezien. Echter lijkt dit niet echt op te gaan, aangezien de regiocommissie formeel “niets van de gemeenschappelijke regeling” (R3) is. De regiocommissie heeft ook geen bevoegdheden ten aanzien van het regiobestuur van de GR FV (FoodValley, 2016; R3; R8; R9).

De relatie tussen actor en forum bij de GR FV ligt dus lastig. Aan de ene kant is er de directe controle van het AB (forum) op het DB (actor), aan de andere kant is er de indirecte controle van de gemeenteraad, via het eigen college van B&W, op het regiobestuur. De relatie tussen AB en DB blijkt een lastige te zijn, aangezien het regiobestuur eerder als een geheel lijkt te opereren. De relatie vanuit

gemeenteraden is formeel indirect. In de praktijk lijkt dit lastiger te liggen, aangezien de acht gemeenteraden (fora) niet altijd weten wie welke bevoegdheid heeft en of zij nou het regiobestuur, het college van B&W of beide zouden moeten controleren.

4.1.2. Controle op project, proces, geld en democratie

Een aspect van controle is het onderwerp waarop wordt gecontroleerd. In de literatuur worden verschillende onderwerpen genoemd waarop controle kan plaatsvinden. Het kan gaan om financiën (begrotingen, jaarstukken), democratische en politieke aspecten (kaders en volksvertegenwoordiging), ethische en legale aspecten (integriteit, procedures, regels) en de prestaties in projecten of processen (effectiviteit en efficiëntie; Bovens, 2005b; Danaee Fard & Anvary Rostamy, 2007, pp. 334-336). Kijkend naar de aspecten die gemeenteraadsleden noemen als het gaat om controle in de GR FV noemen zij vooral projecten, processen en financiën, er is echter ook een gemeente waar de discussie vooral over democratische en politieke aspecten gaat. Daarnaast worden combinaties van deze elementen genoemd.

Ten aanzien van de controle op projecten geven raadsleden aan dat zij graag op de hoogte gehouden worden van wat er in de projecten gebeurt. Een raadslid uit de gemeente Nijkerk zegt hierover: “Als je een agenda vaststelt met verschillende projecten die daar inzitten dan zal er voortgang in zitten. Nou informeer ons gewoon over die voortgang van die projecten.” (R10). Voor andere gemeenten ligt het lastiger om op de projecten te controleren, zoals een griffier aangeeft gaat het “wat minder over de projecten, omdat die niet echt heel concreet waren tot nu toe” (R6).

Daarnaast geven raadsleden aan wel op processen te letten. Zo geeft een griffier aan dat het wel over processen en organisatorische vraagstukken gaat, zoals de nieuwe directeur, het aanstellen van een tweede directeur en de verhuizing van het regiokantoor (R6). Ook in Rhenen wordt dit herkend, daar gaat het bijvoorbeeld over de vraag “Moet er wel iemand in Brussel zitten ja of nee?” (R8).

Het lijkt echter voor raadsleden vooral om het geld te gaan en dan met name in relatie tot doelen en resultaten. Een griffier geeft aan dat het vooral om de “combinatie van geld en resultaten” (R7) gaat. Ook in andere gemeenten lijkt de nadruk op financiën te liggen (R4; R8; R9; R10). Een raadslid uit Renswoude heeft aan “ik kijk ook altijd wat het kost, daar kijken ze ook altijd naar” (R13). Aan de andere kant betreft het volgens sommige respondenten ook niet zo’n groot deel van de financiën van een gemeente dat puur in de GR zit (R4; R8; R12). Zo geeft een raadslid uit Veenendaal aan dat “dat af en toe wat geld kost en of dat een dubbeltje of een kwartje meer is, tja.” (R12). Het merendeel van het geld van de gemeenten gaat namelijk naar de projecten in de triple helix dat buiten de (begroting van de) GR FV valt (R1; R7; R8; R9). Een ambtenaar van het regiokantoor zegt hierover “die triple helix samenwerking durf ik eigenlijk wel te zeggen [is] groter geworden qua impact en qua betrokken mensen en qua hoeveel geld [...] dan die intergemeentelijke samenwerking” (R2). Een raadslid uit Rhenen geeft aan: “Alleen al die projecten wat daar in geld om gaat dat gaat over miljoenen.” (R8).

Tot slot geeft een raadslid uit de gemeente Wageningen aan dat zij vooral discussiëren over meer democratische en politieke aspecten van de GR FV. De respondent geeft aan dat er vraagtekens zijn bij “wat je politieke invloed is of die er überhaupt wel is in FoodValley” en dat het debat in de raad hier voornamelijk over gaat (R15).

De gemeenteraden controleren dus op verschillende elementen als het gaat om de GR FV. Vooral geld en financiën in relatie tot resultaten en doelen blijken een belangrijk element te zijn. Er is echter ook aandacht voor de projecten die gedaan worden, ook al worden die door sommigen niet concreet genoeg gevonden, en de (organisatorische) processen in de GR FV. Daarnaast is er in de Wageningse raad specifieke aandacht voor de democratische en politieke aspecten van de GR FV en is ook de combinatie van project, proces en geld niet vreemd voor de verschillende gemeenten.

4.1.3 De raad als waarborg voor een democratisch besluit

Er zijn verschillende redenen om democratische controle te hebben. Vanuit de interviews komt naar voren dat gemeenteraadsleden controle over het algemeen belangrijk vinden. Bijna alle raadsleden

gaven in de enquête aan controle door de gemeenteraad op de GR FV belangrijk tot heel belangrijk te vinden (95%). Waarom die controle zo belangrijk wordt gevonden, komt naar voren in de interviews. Respondenten geven aan dat controle door de gemeenteraad van belang is omdat de GR FV over een aantal belangrijke thema's gaat, waar ook de gemeenteraden een stem in zouden moeten hebben. Zo geeft een ambtenaar van de gemeente Ede aan:

“FoodValley is dus wel een goed voorbeeld van iets waarvan je zegt dat vraagt wel om een soort doorkijk naar de toekomst, waar je denk ik als raad ook wat dichterbij zou willen zitten om daar je mening over te geven, want ja ze zitten wel met hun tentakels in de FoodValley, wat voor ons best wel wezenlijk van belang is.” (R5).

Het gaat bijvoorbeeld om beleidsthema's als werkgelegenheid, natuur, omgeving, ontwikkeling van de KennisAs⁹ en de campus van de Wageningen Universiteit (R12; R15). Zoals een raadslid uit Nijkerk aangeeft “als je kijkt naar FoodValley daar komt wel veel meer ook echt beleid als het gaat om de visie, strategie voor de omgeving en voor de toekomst en daar heb je denk ik als raad wel een rol in te spelen” (R10).

Aangezien het zulke wezenlijke thema's zijn voor raadsleden, geven alle geïnterviewde raadsleden aan dat zij daarin hun volksvertegenwoordigende rol kunnen vervullen om op deze manier de wensen van inwoners mee te nemen. Zoals een raadslid uit Nijkerk dit verwoordt: “Ik denk dat het gewoon essentieel is dat je niet de raad ziet als controlerend orgaan, maar zie het als vertegenwoordiger letterlijk van het volk, dus de volksvertegenwoordigers zeg maar, en neem die mensen mee. Wij moeten het ook kunnen uitleggen op straat wat FoodValley doet. En als wij het al niet kunnen uitleggen [...] dat gaat gewoon niet.” (R10). Zeker omdat “je natuurlijk toch wil dat het uiteindelijk goed is voor de burgers, voor de bedrijven” (R11).

De aanwezigheid van de gemeenteraden lijkt juist van belang, omdat inwoners zelf over het algemeen nog niet zo erg bekend lijken met de GR FV. Veel respondenten geven aan dat het nog amper onder inwoners leeft en dat het merendeel van de inwoners waarschijnlijk niet eens weet wat de GR FV is en doet (R6; R10; R11; R12; R14). Zoals een raadslid uit Scherpenzeel aangeeft: “Als je de straat op gaat en je vraagt kent u FoodValley? Wat is FoodValley? Dan zeggen ze nee of ik heb er wel eens van gehoord. En als je dan door gaat vragen dan denk ik dat het meestal stukt.” (R14). De enige gemeente waar het raadslid wel het idee had dat de inwoners bekend zijn met de GR FV komt uit Wageningen. Als antwoord op de vraag of inwoners überhaupt weten dat de GR FV bestaat zegt de respondent: “Ik denk dat [het] in Wageningen wel zo is omdat de Universiteit een belangrijke rol heeft, veel Wageningers ook op de een of andere manier verbonden zijn aan de Universiteit. Dus op die manier weten ze vast wel dat FoodValley bestaat.” (R15).

Raadsleden vinden democratische controle door de gemeenteraad in de GR FV dus van groot belang (95%). Vooral omdat zij vinden dat de GR FV over belangrijke (beleids)thema's gaat, waar het als raad belangrijk is om betrokken te blijven. De achterliggende reden hiervoor is terug te voeren op de democratische legitimering van de besluiten die in de GR FV worden genomen door de stem van de inwoners mee te nemen en te vertegenwoordigen, zeker omdat inwoners zelf naar hun idee geen idee hebben dat de GR FV bestaat of hier belang bij zouden hebben.

4.1.4 Behoorlijke controle?

Om te beoordelen of controle behoorlijk kan plaatsvinden worden in de literatuur drie elementen onderscheiden. Het gaat om informatievoorziening, debat en oordeelsvorming (Bovens, 2005b;

⁹ De KennisAs Ede-Wageningen heeft als doel het kennishart van agrofood in de regio FoodValley te vormen. Innovatie en kennisuitwisseling op het gebied van duurzame en veiligere voedselproductie staan centraal en de samenwerking wordt gezocht tussen gemeenten, bedrijven en instellingen (www.kennisasedewageningen.nl)

Bovens & 'T Hart, 2005, p. 4; Denters, 2015, p.7). Deze elementen worden hieronder nader toegelicht voor de GR FV.

Informatievoorziening

Informatie gaat vooral over de tijdigheid, betrouwbaarheid en bruikbaarheid van de gegeven informatie (Bovens, 2005b; Bovens & 'T Hart, 2005, p. 4; Denters, 2015, p.7). Hierbij is het kanaal waarover de informatie ontvangen wordt van belang om de informatie te waarderen (Bovens & 'T Hart, 2005, pp. 6, 7, 9, 10). Het merendeel van de raadsleden voelt zich goed geïnformeerd over de GR FV (62%) en is van oordeel dat informatie vaak op tijd wordt ontvangen¹⁰.

Uit de enquête komt het beeld naar voren dat raadsleden over het algemeen positief zijn over de mate waarin zij geïnformeerd worden (62%) en de tijdigheid van informatie (49%). Wel zijn ze iets minder enthousiast over de bruikbaarheid van de informatie: 42% is tevreden, 31% heeft geen sterke mening en 25% is ontevreden (zie bijlage II). Uit de interviews komt ook naar voren dat raadsleden tevreden zijn over de informatievoorziening (R7; R8; R9; R13; R14; R15). Dit is echter niet altijd zo geweest. In het begin voelden veel raadsleden zich slecht geïnformeerd over wat er in de GR FV gebeurde. Een griffier zegt hierover:

“Ik neig in ieder geval naar een voldoende inmiddels, terwijl toen ik hier binnenkwam hoorde ik alleen moppers over hoe het ging. Toen was het echt onvoldoende. Het kan nog veel beter. Kijk qua informatievoorziening enzo denk ik dat het echt wel dik voldoende is geworden inmiddels. Ik bedoel daar is die alertheid nu veel meer op en qua tijdigheid van stukken, het was nu weer heuen hoor, het was net op tijd dat de commissies alles kregen, maar oké we zijn in ieder geval met z'n allen er mee bezig.” (R7).

Volgens de griffier zit het niet zozeer in het gebrek aan informatie voor die tijd, maar eerder aan de manier waarop de informatie werd aangeboden. De griffier zegt hierover: “Waar het hem volgens mij een beetje in zat was het was niet zo dat FoodValley niet informeerde, of niet dacht te informeren, maar als je een boekwerk krijgt van 100 pagina's met een uitvoeringsprogramma en je bent raadslid en je moet dat op een avond lezen, dat komt niet binnen.” (R7).

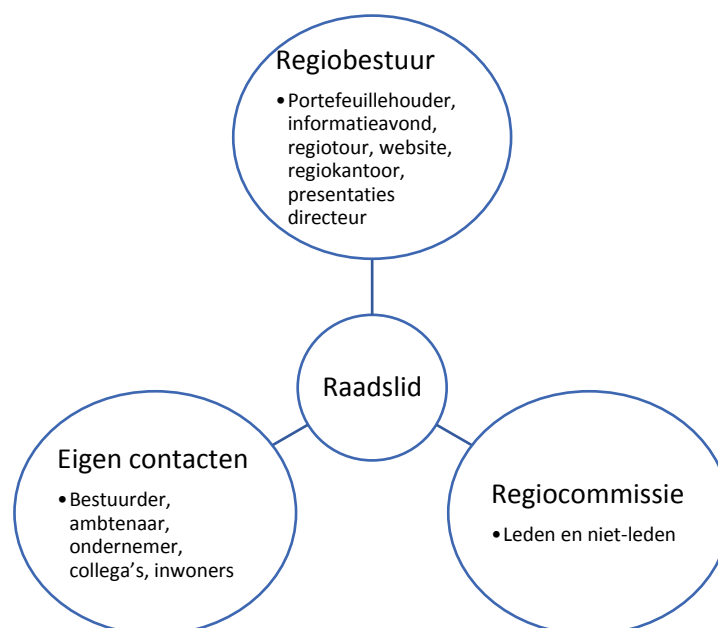
Ondanks dat er wat wel een slag is gemaakt en respondenten ook aangeven dat informatie, zeker in de begroting, transparanter is geworden (R2; R4; R5; R8; R9; R10), blijkt uit de gesprekken dat er behoefte is aan concretere informatie die kort en bondig is. Zo geven raadsleden uit Rhenen, Ede en Renswoude aan dat informatie best beknopter kan zijn (R8; R9; R13). Volgens het raadslid uit Renswoude is het nu zo dat de GR FV soms “rapportenmachines” (R13) lijken. Volgens dit raadslid kan je beter “een rapportje van 3-4 pagina's” maken, omdat het wanneer het “er 26 zijn er geen mens [is] die het leest” (R13). Een raadslid uit Ede gaat hier zelfs nog wat verder in en stelt dat “gewoon een A4tje met wat we van plan [zijn]” al voldoende is (R9). Ook wordt soms concrete informatie gemist en kan dit volgens een aantal raadsleden wel scherper. Voor raadsleden is het nog niet overzichtelijk wat er nou concreet wordt gedaan, wat de geleverde inspanningen per gemeente zijn, wat de (maatschappelijke) effecten zijn en wat de tastbaarheid van het product is (R6; R7; R9; R11; R14). Ook worden soms wat politieke (discussie)punten en overwegingen gemist (R12; R15). Een raadslid uit Wageningen zegt daarover:

“Het zou fijn zijn als er wordt benoemd van wat zijn nou de politieke knelpunten die hier spelen en als die er niet zijn vind ik het prima om die info te krijgen, maar dat is wat ook voor ons belangrijk is om er iets van te vinden en je moet keuzes maken dan zou het fijn zijn als dat niet ergens verstopt zit, maar iets duidelijker.” (R15).

¹⁰ In de enquête is gevraagd of informatie op tijd wordt ontvangen 19% Geeft aan het (zeer) oneens te zijn met deze stelling. 31% heeft hier geen sterke mening over (neutraal). 49% geeft aan het (zeer) eens te zijn met deze stelling.

Het enige raadslid dat aangeeft hier wel goed inzicht in te hebben en daardoor “precies [te] kunnen aanwijzen wat wij daar doen, wat wij daar aan winst behalen of wat het voor ons oplevert”, zodat het debat ook zuiver gevoerd kan worden komt uit Rhenen (R8). Het raadslid vertelt hierover: “In Rhenen hebben wij onze projecten uit de afgelopen jaren die wij hebben gedaan, in kaart gebracht, die staan op één lijst, een matrix. Dat zijn de projecten, dat is wat we gedaan hebben, dat is de effort die we daar geleverd hebben, de moeite die wij geleverd hebben en dit is wat er uit kwam, dit is waarom wij het belangrijk vinden. Dus in één oogopslag kunnen we zien wat we in de regio doen en wat dat ons heeft gekost, wat het ons heeft opgeleverd.” (R8).

Kijkend naar de informatiekanalen die in de interviews worden genoemd komen raadsleden op verschillende manieren aan hun informatie (zie figuur 8). Ten eerst is er informatie vanuit het regiobestuur van de GR FV. Het regiobestuur geeft de raden informatie via stukken of de website, maar ook mondeling bijvoorbeeld via regionale informatiebijeenkomsten die twee keer per jaar worden georganiseerd of de zogenaamde regiotours waarbij raadsleden langsgaan bij organisaties in verschillende gemeenten. Veel informatie verloopt via het lid van het AB, oftewel de portefeuillehouder binnen de gemeente. Soms verloopt de informatie via de directeur van de GR FV, bijvoorbeeld in de vorm van een presentatie in de raadsvergadering. Ten tweede kunnen raadsleden informatie ontvangen in of vanuit de regiocommissie. De leden van de regiocommissie ontvangen informatie over het algemeen eerder dan hun collega-raadsleden. Dit omdat zij een advies schrijven voor de raden, dat niet-leden van de regiocommissie kunnen gebruiken bij de behandeling van deze stukken. Daarbij nodigt de regiocommissie regelmatig mensen uit het veld of experts uit om langs deze weg informatie in te winnen. Ten derde hebben raadsleden contacten in hun eigen regio of gemeente binnen de ambtelijke organisatie, ondernemers, inwoners, collega-raadsleden etc.



Figuur 8: Informatiekanalen voor raadsleden in de GR FV.

Er zijn dus meerdere informatiekanalen en het afstemmen van informatie tussen deze kanalen is niet altijd even makkelijk. Zo geeft een respondent aan dat het plannen is om alle informatie tegelijkertijd op dezelfde plek te krijgen. Hier zijn hele processen voor opgesteld. Zo beschrijft een ambtenaar van het regiokantoor het proces rondom de begroting. De ambtenaar zegt hierover: “Die verzenden hem naar de colleges. De colleges gaan hem verwerken en sturen hem naar de raden en de raden gaan hem behandelen. Nou dan is de afspraak dat de regio-organisatie datzelfde document als van het regiobestuur naar de colleges gaat ook naar de regiocommissie stuurt. En die bereiden dan een reactie voor, zodat die tegelijkertijd in de stukkenstroom meegaat.” (R3). Tegelijkertijd is het niet helemaal te voorkomen dat niet iedereen op hetzelfde moment over dezelfde informatie beschikt. Zo lopen de

(informatie)systemen van de verschillende gemeenteraden anders en is het lastig om dit af te stemmen, waardoor informatie niet altijd overal tegelijk is. Een griffier zegt hierover: “Sommige dingen hebben gewoon deadlines zeg maar, vooral die begroting en kadernota of kaderbrief die we dan gehad hebben. Dat moet gewoon voor een bepaalde datum een reactie hebben. Dus dat was nog wel eens puzzelen vooral met de acht gemeenten om te kijken hoe je daar goed gestroomlijnde informatievoorziening in kunt krijgen.” (R6). Volgens een raadslid uit Ede hoeft dit misschien ook niet altijd. Het raadslid zegt hierover: “De informatiestromen lopen wat dat betreft lastig, niet iedereen weet gelijk wat er gebeurt is. Hoeft niet erg te zijn, maar soms is het wel handig om ruis te voorkomen.” (R9).

Het lijkt echter wel de moeite waard om hier energie aan te besteden. Raadsleden geven namelijk aan dat zij juist de verschillende manieren waarop informatie wordt verkregen wordt als meerwaarde gezien. Een raadslid uit Barneveld zegt hierover: “de combinatie is heel krachtig dat geloof ik en daarbij ja het regelmatig geïnformeerd worden”(R11). Hetzelfde raadslid geeft ook aan dat de informatie hierdoor meer compleet wordt door deze vanuit verschillende kanten te krijgen (R11). Volgens een griffier is het ook van meerwaarde om naast het bestuur informatie van collega-raadsleden te krijgen, zoals nu gebeurt via de regiocommissie (R7). De griffier zegt hierover:

“Je gaat altijd uit van vertrouwen en ieder zijn rol in het hele politieke spel, maar ik denk toch dat je als raadsleden onder elkaar elkaars taal ook meer spreekt ofzo. [...] Je denkt toch dat je als raadslid informatie krijgt dat je het veel makkelijker voor je eigen werk toepast zeg maar, of dat je met dezelfde blik ernaar kijkt en dat kan kritisch zijn maar dat hoeft niet eens per se. Je hebt misschien wel dezelfde vragen ofzo.” (R7).

Ten aanzien van de informatievoorziening kan worden gesteld dat raadsleden op dit moment over het algemeen tevreden zijn over de informatievoorziening met betrekking tot de GR FV, zeker wat betreft de tijdigheid en beschikbaarheid van informatie. Wel zien zij ruimte voor verbetering: informatie kan korter, bondiger en meer concreet worden aangeboden als het gaat om wat er concreet wordt gedaan, wat de (maatschappelijke) effecten zijn en wat de inspanningen en effecten per gemeente zijn. Daarnaast blijken raadsleden langs verschillende wegen informatie over de GR FV te ontvangen, namelijk via het regiobestuur, de regiocommissie en andere contacten zoals de eigen gemeente en het eigen netwerk. Ondanks dat het veel werk is deze verschillende informatiestromen af te stemmen, blijkt de combinatie van deze informatiekkanalen positief te worden ervaren en te leiden tot een completer beeld.

Debat

Debat richt zich op de mogelijkheid om vragen te stellen, hoor en wederhoor en ruimte voor toelichting (Bovens, 2005b; Bovens & 'T Hart, 2005, p. 4; Denters, 2015, p.7). Hier ligt echter ook een rol voor het forum of de gemeenteraad om hier zelf actief in te zijn en de kwaliteit van het debat te waarborgen (Korsten, 2016, pp. 13-15). Kijkend naar het algemene beeld dat raadsleden hebben, blijkt dat de meerderheid van de raadsleden vindt dat er voldoende mogelijkheden zijn om vragen te stellen aan het eigen college van B&W en het regiobestuur en zijn zij tevreden over de tijdigheid en volledigheid van deze antwoorden: 82% van de respondenten geeft aan voldoende mogelijkheden te hebben om vragen te stellen aan het college van B&W. Voor het regiobestuur is dit 41% (waarbij 23% neutraal antwoordde). Wat betreft de tijdigheid van beantwoording is 49% tevreden, 38% neutraal en 3% ontevreden. Kijkend naar de volledigheid van beantwoording is 41% tevreden, 39% neutraal en 10% ontevreden. Ook geven raadsleden aan dat er voldoende mogelijkheden zijn om in debat te gaan over de regio FV (57%).

Debatten worden vooral gevoerd rondom de zogenaamde planning & control (P&C) documenten. Dit zijn de kaderbrief in januari, de jaarrekening en de begroting in april en de voortgangsrapportage in oktober. Daarnaast komen er af en toe beleidsmatige stukken die door de raden moeten worden vastgesteld en waar dan vaak de mogelijkheid tot een debat is (R3). De debatten

vinden plaats in de acht afzonderlijke gemeenteraden en worden qua moment van behandeling zo veel mogelijk op elkaar afgestemd (R6). De aard van de debatten verschilt per gemeente. Zo geven raadsleden uit de gemeenten Ede, Nijkerk, Scherpenzeel en Veenendaal aan dat er over het algemeen geen heftige debatten worden gevoerd en dat vaak dezelfde punten worden ingebracht waardoor het voelt als een verplicht nummer (R9; R10; R12; R14). Volgens een aantal respondenten komt dit voor een deel door de raadsleden zelf (R8; R9; R10; R11; R12). Volgens de raadsleden leeft de GR FV niet bij alle raden. Een raadslid uit Veenendaal zegt hierover: “Dus je ziet wel heel vaak dat je als gemeenteraad er niet zo heel veel controle op hebt of in ieder geval niet de prioriteit en de focus [ligt], misschien buiten die twee mensen die lid zijn van die commissie, maar [je ziet dat het] bij de rest van de raad niet echt leeft.” (R12). In sommige raden lijkt de discussie wat scherper gevoerd te worden. Zo geven raadsleden uit Renswoude, Barneveld en Rhenen aan dat er bij hun toch wel kritisch gedebatteerd wordt over de GR FV (R8; R11; R13). Een raadslid uit Barneveld zegt dat je wel merkt dat men “wel behoorlijk betrokken zeker [is] als het gaat om de dingen die daar gebeuren en die daar tot stand moeten komen. En wij hebben daar ook best wel een mening over wat moet gebeuren heb ik het idee. Dat is bij de ene partij wat meer dan bij de andere partij, maar goed dat heb je altijd denk ik. Maar er is zeker wel betrokkenheid er is ook zeker wel het idee van het is van belang wat daar gebeurt.” (R11).

Er is ook de mogelijkheid om op regionaal niveau het debat met elkaar aan te gaan. Dit gebeurt in de regiocommissie. Hier komen de zestien raadsleden uit de acht gemeentes samen en voeren zij discussies over de verschillende lokale en regionale belangen en overleggen over een aantal regionale opgaven (R2; R8; R11; R14). Hierbij wordt de regiocommissie ook wel omschreven als een “schakel tussen FoodValley en de gemeenteraad” (R11). Het is echter de vraag in hoeverre deze discussie alle politieke geluiden vertegenwoordigt uit de verschillende gemeenten. Zo vindt een raadslid uit Veenendaal de regiocommissie vooral een “stoffige tussenlaag die tussen de gemeenteraden en FoodValley inzit [... en] dan de hele avond met elkaar [zit] te praten en te bakkeleien” (R12). Een raadslid uit Wageningen vindt echter dat de regiocommissie niet het geschikte gremium is om een regionaal debat te voeren en mist het regionale politieke debat. Er lijkt namelijk niet erg veel contact te zijn tussen collega-raadsleden in de regio. Uit de enquête blijkt dat 34% regelmatig contact heeft met raadsleden uit de regio¹¹. Wanneer in de interviews wordt doorgevraagd naar dit contact blijken deze contacten vooral via de regiocommissie te verlopen of via (landelijke) partijlijnen. Ook blijken niet alle raadsleden behoefte te hebben aan dit contact. Zo vraagt een raadslid uit Ede zich af wat de meerwaarde van dit contact is (R9). Een raadslid uit Wageningen geeft aan dat het contact langs deze lijnen beperkt is. Dit raadslid zegt hierover: “Alle fracties hebben ook fracties in de regio, dan beperkt je contact zich tot je eigen vriendjes en nou dat betekent dus dat je in een aantal gemeentes helemaal geen partners hebt, er zijn meer partijen die daar mee worstelen, bij ons trouwens ook, bij ons komen allerlei partijen voor die niet in Barneveld voorkomen.” (R15). Dit raadslid mist het regionale politieke debat waarbij een raadslid van een andere politieke kleur overtuigd kan worden en denkt dat je “niet [kan] verwachten dat twee afgevaardigden uit de gemeenteraad het hele politieke spectrum van die gemeenteraad vertegenwoordigen” (R15).

Ten aanzien van het debat in gemeenteraden met betrekking tot de GR FV kan worden gesteld dat raadsleden op zich genoeg ruimte voelen om vragen te stellen en in debat te gaan. De debatten worden vooral op lokaal niveau gevoerd en de debatpraktijken verschillen per gemeente. Waar de ene gemeente een levendig en scherp debat voert, hoeft dit in een andere gemeente niet zo te zijn en lijkt dit voor een groot deel afhankelijk van de raadsleden zelf. Er is echter ook een mogelijkheid om het debat regionaal te voeren. Dit is echter voorbehouden aan de leden regiocommissie en dekt daarmee misschien niet alle politieke geluiden van de verschillende gemeenteraden.

¹¹ 34% gaf regelmatig contact te hebben met raadsleden in de regio, 28% antwoordde neutraal en 33% gaf aan zelden contact te hebben met raadsleden in de regio.

Oordeelsvorming

Bij oordeelsvorming gaat het erom dat er een onafhankelijk forum is dat een oordeel vormt en de mogelijkheid heeft om bij te sturen (Bovens, 2005b; Bovens & 'T Hart, 2005, p. 4; Denters, 2015, p.7). Hierbij kan in het geval van de gemeenteraden gedacht worden aan moties of amendementen (www.Acesbo.nl; www.vng.nl-a). Uit de enquête komt naar voren dat de mening aan het college van B&W goed meegegeven kan worden en dat dit wat moeilijker is wat betreft het regiobestuur¹². Wel voelen raadsleden zich over het algemeen serieus genomen en vinden zij dat ze voldoende mogelijkheden hebben om ongenoegen over het handelen van de GR FV te uiten¹³.

Raadsleden hebben echter niet het idee dat zij voldoende kunnen bijsturen op wat er in de GR FV wordt voorbereid¹⁴. In bredere zin voelen gemeenteraden volgens een ambtenaar van de gemeente Ede dat ze “grip gewoon kwijt [zijn], want je bent maar één van degenen die beslist” (R5). Ook uit de interviews blijkt dat veel raadsleden het gevoel hebben dat zij geen ruimte hebben om een motie of amendement in te dienen of dat het onduidelijk is wat het nut van dit instrument is (R2; R4; R5; R6; R7; R8; R11; R15). Het is namelijk lastig om een amendement in te brengen. Zo geeft een regiobestuurder aan: “Een amendement is natuurlijk wat lastiger, want als het in zeven gemeenten het stuk ongeamendeerd wordt aangenomen en in één gemeente geamendeerd, dan moet je eigenlijk het amendement ook terug naar al die andere zeven gemeenten, dat gebeurt bijna nooit” (R4). Wanneer je hier namelijk aan zou beginnen blijf je volgens een griffier aan de gang, “want dat amendement moet dan weer op de volgende vergadering van de zeven andere gemeenten komen, komt daar weer een amendement op dus uiteindelijk ja werkt dat ook gewoon helemaal niet” (R6). Een raadslid uit Wageningen geeft aan dat daarom eerder voor een motie wordt gekozen, maar dat het probleem dan is dat “jouw wethouder de enige die dat moet zien te regelen” (R15). Hierdoor hebben raadsleden het gevoel dat ze er achteraf nog wat van kunnen vinden, maar dat hier weinig ruimte is om nog iets te veranderen. Een raadslid uit Veenendaal verwoordt dit als volgt: “In theorie klopt het gewoon allemaal in theorie is het allemaal best op een goede democratische manier geregeld en zitten die stappen er ook wel goed in, maar zeker omdat het over al die gemeentes gaat en al die gemeenteraden is het gewoon lastig als je gewoon iets anders wil. Dan is het weet je wel van dan moet het in acht gemeenteraden en als wij als Veenendaal iets anders willen dan dat we nu al gezamenlijk zijn overeengekomen moet het hele proces opnieuw en dan wordt het gewoon [...] als een heel log schip voorgedaan waarin [het] moeilijk bij te sturen is. Dan mis je ook vaak de kennis om dat ook echt te doen.” (R12).

Daarnaast is het niet altijd zichtbaar wat er met een amendement of motie gebeurt (R7; R11). Zoals een raadslid uit Barneveld aangeeft: “Hoe krijg je dat dan in het regiobestuur en hoe krijgt dat dat weer handen en voeten? Moeten ze dat allemaal vinden dan? Of is het zo dat als Barneveld daar iets van vindt dat dat dan ook direct een soort van addendum wordt aan die begroting, oftewel een soort van wijziging daarop, of moet dat niet? Moet er toch een meerderheid zijn in het bestuur dat dat dan vindt? Dat zal waarschijnlijk wel. Alleen hoe doe je dat? Waar ligt jouw beslissingsbevoegdheid als gemeenteraad? Dat is best wel zoeken.” (R11). Een voorbeeld uit Nijkerk laat zien dat dit niet altijd duidelijk is. Er was namelijk een amendement aangenomen rondom de inwonersbijdrage. De griffier vertelt hierover: “Onze raad heeft [toen] ingestemd met 1 jaar de inwonersbijdrage omhoog en verder niet en heel duidelijk amendementen aangenomen wat ze allemaal meer aan informatie wilden, wat

¹² Ten aanzien van de stelling ‘Ik voel voldoende ruimte om aan het college duidelijk te maken hoe ik over de regio FoodValley denk.’ Gaf 4% van de respondenten aan het hier (zeer) oneens mee te zijn, 11% was neutraal en 84% was het (zeer) eens met de stelling. Ten aanzien van dezelfde stelling, maar dan gericht op het regiobestuur waren de scores respectievelijk 21%, 31% en 45%.

¹³ Bij de stelling ‘Ik kan laten blijken dat ik het handelen van de regio FoodValley onvoldoende vind.’ Gaf 5% aan het hier (zeer) oneens mee te zijn, 19% is neutraal en 67% is het (zeer) eens met deze stelling. Ten aanzien van de stelling ‘Ik heb het gevoel dat mijn mening serieus wordt genomen door het college en/of bestuur van de regio FoodValley’ gaf 17% aan het hier (zeer) oneens mee te zijn, 34% is neutraal en 44% is het hier (zeer) mee eens.

¹⁴ Dit blijkt uit de reacties op de open vraag in de enquête, waarin raadsleden is gevraagd naar een korte omschrijving van de GR FV en een aantal verbeteropties (zie ook bijlage II).

ze beter verwoord wilden hebben, waar ze meer grip op wilden hebben. Toen kwam die kaderbrief en daar was het eigenlijk nog niet zo heel erg in verwerkt. Dus werd er weer een amendement aangenomen en nu ligt de begroting voor volgende maand [er] en nu zie je voor mijn gevoel eigenlijk [dat] nu pas serieus is ingegaan op die amendementen en dat wordt gezegd van we hebben je signaal gehoord en we gaan proberen er wat aan te doen.” (R7).

Een regiobestuurder geeft aan dat een aangenomen motie of amendement dat breed wordt aangenomen terugkeert op de bestuurstafel (R4), hier wordt door het regiokantoor ook een overzicht van gemaakt (R2). De regiobestuurder geeft aan dat “afhankelijk van hoe breed dat is gedragen, wordt daar meer mee gedaan. Maar alles wordt bloedserieus genomen” (R4). Daarom probeert de regiocommissie om amendementen en moties samen voor te bereiden om zo meer druk op het bestuur uit te oefenen. Een raadslid uit Rhenen zegt hierover: “Als enige gemeenteraad, en je bent wat kleiner, en je vindt wat, en dan kom je aan de bestuurstafel met acht mensen, en één van de acht komt met z’n motie. Dan zeggen de andere zeven ja leuk joh zo’n motie, maar goed dan heb je zeven tegen één. Maar als het dan ineens vijf tegen drie wordt, omdat vijf gemeenten hetzelfde gezegd hebben. Dan heb je een ander gesprek aan de bestuurstafel.” (R8) Het idee is dan ook dat het indienen van een motie of amendement door de gemeenteraden wel degelijk zin heeft. Een ambtenaar van de gemeente zegt hierover: “Dus je ziet toch wel blijkbaar is het instrument motie en amendement daarvoor nodig maar goed dat lok je natuurlijk uit door een zienswijze te vragen. Dan zie je wel dat zo’n gemeenschappelijke regeling redelijk goed luistert naar wat die raden willen.” (R5).

Al met al voelen de gemeenteraden dus voldoende ruimte om hun oordeel te geven. Ten aanzien van de inzet van moties en amendementen is het niet volledig helder voor raadsleden wat hier de mogelijkheden van zijn en wat de status hiervan is voor het bestuur. Dit komt doordat de invloed met andere gemeenten wordt gedeeld. Wel blijkt dat wanneer een voorstel vanuit de raden breed gedragen is, het regiobestuur eerder geneigd is hier iets mee te doen. De regiocommissie probeert hier ook op in te zetten, door in de regiocommissie draagvlak te creëren voor moties en amendementen, zodat de invloed van de raden versterkt wordt. Al met al kan op basis van bovenstaande de manier waarop raden controleren als behoorlijk worden beoordeeld (zie figuur 9).

Element van controle	Beoordeling*
Informatievoorziening	+
Debat	+
Oordeelsvorming	+/-

Figuur 9: Overzicht van behoorlijke controle door gemeenteraden in de GR FV (++ zeer behoorlijk, -- zeer onbehoorlijk).

4.1.5 Samenvatting

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de vraag hoe controle door gemeenteraden bij de deelnemende gemeenten georganiseerd is en hoe deze wordt ervaren. Met betrekking tot deze deelvraag is gekeken naar de relatie tussen actor en forum, het onderwerp, de reden en de manier van controleren.

Ten aanzien van de relatie tussen actor en forum lijkt dit een lastige koppeling waarbij directe controle van het AB op het DB de meest directe vorm van verticale controle is. Bij de gemeenteraden is de relatie met het bestuur van de GR FV formeel indirect via het college van B&W van de eigen gemeente. In de praktijk is dit onderscheid voor raadsleden lastiger te maken, omdat zij soms niet weten of zij het college van B&W, het regiobestuur of beide actoren moeten controleren.

Kijkend naar de onderwerpen waarop gemeenteraden controleren bij de GR FV blijkt de nadruk te liggen op het financiële aspect, oftewel waar geven we ons geld aan uit en wat krijgen we daar voor terug? Daarnaast besteden de raden aandacht aan de voortgang van de projecten en (organisatorische) processen. Daarbij is er specifiek in de Wageningse gemeenteraad vooral discussie over het politieke of democratische gehalte van de GR FV en de rol van de gemeenteraad hierin.

Met betrekking tot de redenen die raadsleden zien om te controleren is het beeld dat raadsleden de (beleids)thema's die binnen de GR FV worden besproken en vorm gegeven zo belangrijk vinden dat zij hier als raad bij aangesloten moeten blijven. Dit doen zij vooral vanuit hun rol als volksvertegenwoordiger, zodat de wensen van inwoners en bedrijven, ook binnen de GR FV gewaarborgd zijn, omdat in hun ogen de inwoners vaak niet weten wat de GR FV is of hier interesse in (zouden moeten) hebben.

Ten aanzien van de vraag of er sprake is van behoorlijke controle door gemeenteraden is gekeken naar informatievoorziening, debat en oordeelsvorming. Wat betreft de informatievoorziening zijn raadsleden hier over het algemeen tevreden over. Wel zien zij ruimte voor verbetering als het gaat om het meer concreet, korter en bondiger aanbieden van informatie. Zij zijn vooral geïnteresseerd in de inspanningen en resultaten van de acht verschillende gemeenten, zodat zij ook kunnen zien wat de GR FV voor hun eigen gemeente betekent. Als het gaat om debat zijn er genoeg mogelijkheden om het debat te voeren. Het debat wordt vooral lokaal gevoerd, waarbij er verschillen zijn tussen de gemeenten wat betreft de levendigheid van het debat. Raadsleden uit Ede, Nijkerk, Scherpenzeel en Veenendaal geven aan dat er over het algemeen geen heftige discussies zijn, waar in Barneveld, Renswoude en Rhenen toch wel kritisch over de GR FV wordt gedebatteerd volgens de raadsleden. Regionaal is er de mogelijkheid om het debat te voeren in de regiocommissie, ook al zien niet alle raadsleden dit als een geschikt forum om regionaal het (politieke) debat met elkaar aan te gaan. Kijkend naar oordeelsvorming door de gemeenteraden blijkt dat raadsleden wel voldoende ruimte voelen om hun mening te delen met het college van B&W of regiobestuur, maar hebben zij mede door de complexiteit van de samenwerkingsstructuren twijfels over wat de status is van een motie of amendement. Hieruit komt naar voren dat vooral een breed draagvlak belangrijk lijkt om een motie of amendement status te geven bij het regiobestuur. Wanneer dit gebeurt, lijkt de inbreng van de gemeenteraden ook serieus genomen te worden en over te worden genomen door het regiobestuur.

Het antwoord op de vraag 'Hoe is controle door gemeenteraden bij de deelnemende gemeenten georganiseerd en hoe wordt deze ervaren?' is dat de controle door gemeenteraden bij de GR FV niet altijd als overzichtelijk wordt ervaren als het gaat om de vraag wie de gemeenteraden controleren (college van B&W of regiobestuur). Hiermee wordt gedeeltelijk aan de verwachting voldaan dat controle door gemeenteraden vooral indirect is van aard en via de colleges van B&W verloopt. Deels ervaren raadsleden het namelijk zo, maar anderzijds geven raadsleden ook aan dat zij de GR FV direct controleren, ook al is dit formeel niet het geval. Kijkend naar de onderwerpen van controle hebben de raden een duidelijke focus op financiën, projecten, processen en politiek-democratische aspecten. Controle door gemeenteraden wordt door raadsleden belangrijk gevonden, vooral vanwege het volksvertegenwoordigende aspect. Kijkend naar de manier waarop controle door gemeenteraden vorm krijgt is er veel informatie voor raadsleden dat hen langs verschillende wegen bereikt. Dit wordt waardevol gevonden en men is tevreden over de informatievoorziening. Verbeterpunten zijn wel meer concrete op de (eigen) gemeente toegespitste informatie en een wat kortere en bondigere aanbieding van de informatie. Wat betreft debat zijn raadsleden tevreden over de mogelijkheden die zij lokaal en regionaal hebben. Wel wordt soms regionaal het politieke debat gemist. Ten aanzien van oordeelsvorming is dit minder goed geregeld en wordt vooral de invloed van moties en amendementen door raadsleden als beperkt ervaren. De informatievoorziening en het debat kunnen daarmee als goed beoordeeld worden, waar de oordeelsvorming als minder goed beoordeeld kan worden. Al met al is daarmee sprake van een behoorlijke controle door gemeenteraden.

4.2 Barrières voor gemeenteraden

In deze paragraaf staat de vraag 'Welke barrières zijn er bij democratische controle door gemeenteraden in de GR FV?' centraal. Er kunnen drie barrières worden onderscheiden tussen intergemeentelijke samenwerking en democratische controle door gemeenteraden. Achtereenvolgens wordt op de volgende barrières ingegaan: gebrekkige betrokkenheid en invloed van

burgers en gemeenteraden, complexe en onduidelijke structuren en gezamenlijke belangen en identiteit.

4.2.1 De raden op afstand

Een barrière die bij intergemeentelijke samenwerking kan ontstaan, betreft de vraag in hoeverre burgers (in)direct betrokken of vertegenwoordigd zijn bij de intergemeentelijke samenwerking. Burgers en raadsleden zouden weinig of niet aanwezig zijn in een intergemeentelijke samenwerking (Castenmiller, 2009; Denters, 2015; Rob, 2015; Van den Dool & Schaap, 2014; Zimmerman, 2014).

In de enquête beschrijven veel raadsleden de GR FV als op afstand, afstandelijk, achteraf of tekenen bij het kruisje. Ook in de interviews keert dit geluid terug. Zo zegt een raadslid uit Veenendaal “dat hele proces dat groeit gewoon redelijk autonoom en op het moment dat het dan in de gemeenteraad komt is dat zeg maar al gestopt” (R12). Een aantal raadsleden vindt echter dat dit wel meevalt en dat zij voldoende mogelijkheden hebben om bij te sturen en betrokken te zijn. Wel geven zij aan dat dit waarschijnlijk niet voor alle raadsleden geldt. Zo zegt een raadslid uit Rhenen “Ik ben daar wel positief over maar ik zit ook wel dicht bij de bron wat dat betreft. Het is ook wel wat om de rest van onze collega’s in de gemeenteraad daar ook in mee te nemen van hoe werkt dat nou precies die structuur die ik nu uitleg en wat heb je daar nou aan, waar kun je bijsturen als je dat wil en waar moet je dan zijn?” (R8). Om raadsleden toch meer te betrekken bij de GR FV, waar zij formeel geen rol hebben, is de regiocommissie ontstaan. De regiocommissie bestaat uit zestien raadsleden (twee raadsleden per gemeente). De regiocommissie moet de raadsleden beter op de hoogte houden van de ontwikkelingen in de GR FV en kan daarnaast dienen als klankbord of adviesgroep voor het regiobestuur (R1; R2; R4; R8; R9; R10; R11; R14). Dit lijkt ook zijn vruchten af te werpen. Raadsleden die lid zijn van de regiocommissie lijken zich meer betrokken te voelen bij de GR FV. In die zin lijkt het lidmaatschap van de regiocommissie de betrokkenheid van raadsleden (vooral in de regiocommissie) te versterken. Een raadslid uit Nijkerk zegt hierover: “dat als die regiocommissie wat scherper in z’n werk zit en mee terugneemt naar de raden dat je ook wat meer betrokken wordt, meer geïnformeerd raakt daarvan, dat heeft daar ook een rol in” (R10).

Om de betrokkenheid en invloed van gemeenteraden te verbeteren wordt in de literatuur een aantal suggesties gedaan. Een is het meer betrekken van inwoners (Denters, 2015; Dewulf, & Termeer, 2011). Kijkend naar de reacties van respondenten geven zij aan dat veel inwoners, maar ook ondernemers, niet weten wat FV is en wat FV doet (zie ook paragraaf 4.1.3). Het meer betrekken van inwoners zou volgens hen pas werken wanneer zichtbaar is wat GR FV doet. Een raadslid uit Wageningen zegt hierover “Ik denk dat de hele bevolking bij elkaar krijgen nog meer een ding is, maar laten we niet alles tegelijk doen het is al een grote stap genoeg om het bij de raden te krijgen.” (R15). Respondenten zien op dit moment dan ook niet zoveel in een directe rol voor inwoners in de GR FV, maar noemen wel dat het zichtbaar maken van de GR FV naar inwoners en raadsleden toe een belangrijk verbeterpunt kan zijn voor de GR FV (R6; R9; R10; R11; R12; R14; R15). Een raadslid uit Ede zegt hierover “het gaat dan volgens mij bij raadsleden ook meer leven, want dan zien ze wat de inspanning levert en gaat het uiteindelijk ook bij die burger leven” (R9). Raadsleden hebben hier zelf ook ideeën voor, zo noemen ze een reclamebord, een soort markt voor inwoners, de GR FV op vrachtauto’s of de naam voor een eitje (R10; R11; R14). Er is echter ook een raadslid uit Ede dat zich afvraagt in hoeverre het voor inwoners interessant is om veel over de GR FV te weten. Het raadslid zegt hierover: “Ik heb vaak de discussie, ook met mijn eigen fractie, van wat moet de gemiddelde inwoner weten over de regio FoodValley? Nou ik denk niet zo heel veel. Tenzij het hem raakt, maar het gaat meer over de grote algemene dingen. Een burger hoeft daar niet zo veel van te weten.” (R9). Daarnaast geeft een raadslid uit Nijkerk aan dat het voor raadsleden kan helpen om een onderwerp dichtbij te brengen. Het raadslid zegt hierover “Hoe ga je nou zorgen dat je het gesprek erover voert en denkt ja dat is interessant, daar wil ik meer van weten. Dan moet je het heel dichtbij brengen. Dus als je het hebt over bereikbaarheid, ja we gaan het niet over bereikbaarheid hebben. Nee, we gaan het hebben over knooppunt Hoewelaken of over die provinciale weg die daar loopt [...]” (R10).

Andere suggesties om intergemeentelijke samenwerking dichter bij gemeenteraden te brengen richten zich op het versterken van de rol van de gemeenteraad. Door informatie kort en bondig aan te bieden, meer informatie te delen, sterkere kaders te stellen, de gemeenteraden agenda's te laten bepalen, de gemeenteraad in het AB te plaatsen, een raadscommissie in te stellen of een griffiersnetwerk in te stellen kan de rol van de gemeenteraad worden versterkt (Bovens & Schillemans, 2009; Castenmiller, 2009; De Greef & Stolk, 2015; Denters, 2015; Dewulf, & Termeer, 2011; Risse & Kleine, 2007, p. 71; Rob, 2015; Tordoir, 2013, p. 36, Van den Dool & Schaap, 2014). Kijkend naar de GR FV is er de laatste jaren ingezet op een sterkere kaderstellende rol voor de gemeenteraden. Onder andere de invoering van de kaderbrief voor de begroting in januari is hiervan het resultaat. Door deze kaderbrief hebben gemeenteraden de mogelijkheid om op voorhand input mee te geven voor de begroting en worden zij niet achteraf met een stuk geconfronteerd (R2; R8; R9). Maar ook het invoeren van de tussenrapportages van de strategische agenda worden als een voorbeeld gezien. Een raadslid uit Rhenen zegt hierover "als je het heel letterlijk bekijkt [...] is de raad op een of ander moment per vier jaar besluitvormend bezig over wat doen we eigenlijk in de regio en dan gaat het over de Strategische Agenda. [...] Per jaar is er natuurlijk de begroting die wordt vastgesteld door het bestuur [...]. Dat is eigenlijk het enige moment waarop je zou kunnen zeggen van wij doen niet meer mee of we passen dat geld aan. En via de begrotingscyclus, de kaderbrief en de begroting, [en door dit] via de regiocommissie en de raden te laten verlopen, kun je wel inspraak doen van ho zeg we zijn het daar niet mee eens, we willen graag dat. En dat kan voordat de raden aan de beurt zijn, in de eigen begroting kun je al bijsturen op het beleid en dat is leuk denk ik." (R8).

Kijkend naar andere elementen die de rol van gemeenteraden bij een intergemeentelijke samenwerking zouden versterken, zoals een raadscommissie of griffiersnetwerk, worden deze al toegepast binnen de GR FV en worden deze door de meeste respondenten ook als meerwaarde gezien. De regiocommissie helpt vooral bij een snelle informatievoorziening van de raden, maar helpt ook bij het afstemmen van moties en amendementen, zodat raden hun krachten kunnen bundelen om meer invloed te hebben op het regiobestuur (zie paragraaf 4.1). Kijkend naar het griffiersnetwerk, helpt deze vooral procesmatig om stukken gelijktijdig in routing te brengen en kan informatie-uitwisseling tussen de griffiers ervoor zorgen dat raden snel geïnformeerd worden over eventuele moties en amendementen die van belang zijn voor de besluitvorming in de afzonderlijke raden (R3; R7; R8; R9).

Als het gaat om het bepalen van agenda's gaan de acht raden formeel over hun eigen agenda's. In de praktijk worden deze agenda's vaak gevuld met stukken die standaard vanuit de GR FV worden aangeleverd en waar de raad iets mee moet. Kijkend naar de agenda's voor de informatieavonden en regiotours hebben raadsleden hier wel enige invloed via de regiocommissie. De regiocommissie kan namelijk advies geven over de agenda voor deze avonden zoals die door het regiobestuur wordt opgesteld (R2) en raadsleden zijn zelf betrokken bij het organiseren van de regiotours (R14). Ook bepaalt de regiocommissie haar eigen agenda en wie zij daarbij uitnodigt (R2).

Een andere optie om de invloed van gemeenteraden te verbeteren is door een gemengde regeling aan te gaan waar raadsleden onderdeel kunnen uitmaken van het AB van de GR FV of door een aparte laag binnen de GR voor gemeenteraden in te richten. Veel raadsleden lijken hier niet echt iets voor te voelen. Zij vinden niet dat hier iets nieuws voor opgetuigd zou moeten worden. Zij zien in de regiocommissie al voldoende waarborg voor de rol van de gemeenteraad en zijn bang dat een aparte positie van de raad de effectiviteit van de samenwerking vermindert (R2; R4; R7; R8; R11). Een raadslid uit Barneveld zegt hierover "Om daar nou weer een heel orgaan op te gaan tuigen die dat weer zou controleren of waar dan weer de gemeenteraden vertegenwoordigd zijn in bepaalde verhouding met allerlei dingen. Dat wordt niet zo gezien als dat we dat zouden moeten doen." (R11). Vanuit het raadslid uit Wageningen zou een regionaal raadsplatform echter een mooie aanvulling zijn op de structuur zoals die nu bestaat (R15).

Tot slot wordt vanuit de literatuur benoemd dat korte en bondige informatie kan helpen om de rol van de raad te versterken. Zoals in paragraaf 4.1 al aan bod is gekomen is dit voor raadsleden nu nog een barrière. Informatie zou in hun ogen korter, bondiger en concreter kunnen worden aangeboden. Zij zouden vooral graag meer concreet willen zien wat de GR FV voor de eigen gemeente opbrengt en kost in plaats van alleen het totaaloverzicht voor de acht gemeenten. Ook zou er meer

rekening gehouden kunnen worden met de tijd en locatie waarop (mondelinge) informatie wordt versterkt. Een raadslid uit de gemeente Nijkerk geeft aan dat het namelijk soms lastig is daar (reis)tijd voor vrij te maken (R10).

Ten aanzien van de barrière waarbij gemeenteraden op afstand staan, blijken raadsleden in de enquête aan te geven de GR FV als iets op afstand te ervaren, waar zij weinig invloed op hebben. Uit de interviews komt echter ook een ander geluid naar voren, namelijk van raadsleden die wel betrokken zijn en voldoende mogelijkheden zien om aan te haken en bij te sturen in de GR FV. Dit lijken vooral raadsleden te zijn die dicht bij de GR FV staan via de regiocommissie of woordvoerder zijn binnen hun fractie voor de GR FV. Kijkend naar wat de GR FV doet om de afstand tussen de GR FV en de gemeenteraden te verkleinen lijken de regiocommissie en het griffiersnetwerk hierin een belangrijke rol te spelen. Ook met het instellen van de kadernota lijkt een sterkere rol voor de gemeenteraden te worden gecreëerd. Het is echter te vroeg om hier echt iets over te kunnen zeggen.

Wel noemen respondenten een aantal mogelijkheden om de raad wat dichterbij de GR FV te brengen. Raadsleden noemen zelf de zichtbaarheid van de GR FV richting raadsleden en inwoners als belangrijk punt. Hierbij is het van belang de abstracte regionale thema's te vertalen naar iets wat herkenbaar en aanspreekbaar is voor raadsleden. Daarnaast kan de informatievoorziening wat concreter en bondiger volgens raadsleden. Ook zou het een optie kunnen zijn om de agenderende rol van de gemeenteraden in de GR FV te versterken, bijvoorbeeld door bij het inrichten van de regionale informatieavonden niet alleen advies maar ook expliciet input van de regiocommissie of raadsleden te vragen. De suggestie om een aparte laag voor de gemeenteraad in de GR FV in te bouwen, al dan niet via een afvaardiging van raadsleden in het AB, lijkt niet iets te zijn waar respondenten behoefte aan hebben. Zij zijn over het algemeen bang dat dit de effectiviteit en slagvaardigheid van de GR FV schaadt.

4.2.2 Complex en onduidelijk

Een tweede barrière kan ontstaan door de onduidelijkheid in verantwoordelijkheden en verantwoordingsstructuren (Castenmiller, 2009; Dewulf & Termeer, 2011; Spicer, 2017; Van den Dool & Schaap, 2014; Zimmerman, 2014, p. 185). Door duidelijk te maken hoe deze structuren lopen kan dit worden verbeterd.

Ondanks dat er nergens in de stukken of op de website van de GR FV of in de GR FV zelf een organogram of opbouw van de gehele organisatie beschreven staat, hebben respondenten over het algemeen een redelijk goed beeld van de structuren in de GR FV, al blijft deze wel complex. Zo is het niet altijd duidelijk wat de regiocommissie doet. Een griffier zegt hierover: "Het is een beetje een ingewikkelde structuur vind ik, want wat is nou precies de structuur van die regiocommissie en wat mogen ze wel en niet?" (R7).

Ook de verschillende bestuurlijke systemen en routes van de verschillende gemeentes dragen niet bij aan een duidelijker geheel in de GR FV. Een ambtenaar van het regiokantoor geeft aan dat het wel rekening houden is met alle verschillende systemen en culturen (R3). De respondent zegt hierover: "Dat zijn zulke verschillende dingen. Dus je moet dan nog heel erg nadenken. We hebben de griffies bijvoorbeeld erg vaak nodig om te begrijpen: hoe kunnen we nou op regionaal niveau producten [zo] aanbieden dat in alle raden hetzelfde besluit wordt genomen? want dat geeft eigenlijk de meeste basis om vervolgens ook uitvoering te geven aan wat er is besloten. Dus dit zijn thema's, dit is de complexiteit die soms ook wel zorgwekkend is maar eigenlijk stiekem ook heel leuk." (R3). Daarbij komt dat het met deze verschillende systemen lastig is om met elkaar af te stemmen of een motie of amendement in te dienen. Want wat moet hier vervolgens mee gebeuren? Veel raadsleden hebben het gevoel alsof zij geen mogelijkheid hebben om te amenderen, omdat de besluitvormingsstructuur zo complex is (R2; R6; R8; R11; R12; R15). Een raadslid uit Wageningen pleit dan ook voor een breder regionaal forum voor raadsleden om het politieke debat te voeren en besluiten te nemen, naar het model zoals ze dat in de Drechtsteden gebruiken. Hierbij is er een afvaardiging van elke gemeenteraad

om een besluit te kunnen nemen en het volledige politieke spectrum van de acht gemeenteraden te dekken of meer aandacht voor politieke achtergronden en mogelijkheden (R15).

Op basis van het bovenstaande kan gesteld worden dat de onduidelijkheid in structuren ook in de GR FV terugkeert. Dit heeft te maken met de vraag wat de rol en positie van de regiocommissie is binnen de GR FV en de verschillende bestuurlijke systemen binnen de GR. Hierdoor is het voor raadsleden, griffiers en ambtenaren om de goede weg te bewandelen en te bepalen wat de mogelijkheden zijn, bijvoorbeeld om invloed uit te oefenen. Er lijken wel voldoende mogelijkheden te zijn, maar raadsleden moeten hier zelf misschien meer tijd in steken.

4.2.3 Gedeelde identiteit

Een derde barrière gaat over gezamenlijk resultaat. Om tot een gezamenlijk resultaat te komen is het van belang dat er niet alleen gedacht wordt in lokale belangen en identiteiten, maar ook in het belang van de regio (De Greef & Stolk, 2015; Lintz, 2015; Zimmerman, 2014, pp. 183-184).

Uit de enquête komt naar voren dat veel raadsleden gevoelsmatig eerder kiezen voor hun eigen gemeente dan voor de regio (91%). Uit de interviews blijkt dat het vaak lastig is om lokaal en regionaal te kijken. Een griffier ziet een spanning tussen lokale en regionale belangen als het gaat om intergemeentelijke samenwerking. De griffier verwoordt dit als volgt:

“Ik weet niet of je dat uit elkaar kunt halen, want je komt zeg maar in de knel met je invloed omdat lokale en regionale belangen botsen. Dat is het haast meer. En dan wil je eigenlijk veel meer invloed om je lokale belang te bereiken en dat heb je niet en misschien wil je dat zelfs als je heel erg objectief als raadslid zou zijn, misschien wil je het wel niet en zie je het regionale belang wel, maar hoe rijm je dat dan met je lokale belang wat je ook ziet? Ik kan het haast niet uit elkaar trekken, want ze hebben heus wel door dat die invloed samenhangt zeg maar daarmee, maar het is volgens mij altijd dat regionale en lokale belangen botsen of in ieder geval onderdelen botsen toch wat [als je] meer lokaal bepaalde aandachtspunten hebt.” (R7).

Uit de interviews met raadsleden keert dit ook terug. Een aantal raadsleden legt de nadruk op meer regionale belangen en regionaal denken (R8; R13; R14). Een raadslid uit Scherpenzeel zegt hierover: “Het is niet onlosmakelijk van elkaar. Ik zeg altijd je moet het met z’n allen doen, en als je met z’n allen het wij-gevoel hebt, dan heb je natuurlijk ook plaats voor je eigen inbreng. Je moet het met elkaar doen. Als we het niet met elkaar doen dan kom je er niet.” (R14). Een raadslid uit Renswoude geeft hetzelfde aan: “ik zie niet FoodValley alleen maar als de voordelen eruit pikken voor Renswoude en laat ze het maar uitzoeken ofzo. Ik vind wel als je onderdeel uitmaakt van een gemeenschappelijke regeling dat je dan ook moet zorgen dat je er ook bij betrokken bent en dat je [over] van alles bereid bent om mee te praten” (R13). Er zijn echter ook raadsleden die de nadruk leggen op het lokale belang wanneer zij naar de GR FV kijken (R10; R11). Zo zegt een raadslid uit Barneveld: “Ik vind zelf, je zit daar altijd met het oogpunt van what’s in for me? En wat voor Barneveld erin zit, kan wel betekenen dat je iets doet wat niet direct het voordeel voor Barneveld heeft, maar later dat wel kan krijgen. Je moet wel lange termijn denken natuurlijk. Je kunt niet bij elk ding zeggen dit is niet des Barnevelds dus doen we niet. Maar uiteindelijk wil je natuurlijk wel dat Barneveld in die regio een bepaalde plek heeft die haar voordeel oplevert” (R11). Wat hierbij opvalt, is dat de kleinere gemeente eerder nadruk lijken te leggen op het regionale en de grotere gemeente eerder lijken te denken vanuit een lokaal belang. Misschien heeft dit er mee te maken dat kleinere gemeenten meer gewend zijn om samen te werken, omdat zij als organisatie kleiner zijn en daarmee minder capaciteit hebben om dingen alleen voor elkaar te krijgen (zie ook paragraaf 3.1).

Het wordt door de GR FV van belang gevonden om deze lokale en regionale belangen samen te voegen en vooral oog te hebben voor het regionale beeld om zo “stoere stappen” (R2) te kunnen zetten (R2; R4). De regiocommissie wordt hierbij ingezet als platform om de lokale en regionale belangen bij elkaar te brengen en te bespreken, bijvoorbeeld als het gaat over bereikbaarheid via een

brug bij Rhenen of de aanleg van werklocaties. Een raadslid uit Rhenen geeft aan dat “in zo’n regiocommissie, juist daar op die plek, dat spanningsveld moet ontstaan van wat is het belang van de gemeente en wat is het belang van de regio? Dat moet je daar met elkaar kunnen bespreken, zodat je dat in je gemeenteraad kan terugkoppelen en de anderen het ook weten. Dat merk ik ook, je hoort ook van elkaar de lasten en de vragen en dat helpt. Ook daar kun je als andere gemeente rekening mee houden” (R8). Daarnaast is er op regionale informatieavonden de mogelijkheid om informatie uit te wisselen.

Vanuit de literatuur wordt ook het contact in de regio aangehaald om het gezamenlijke belang en vertrouwen te versterken (De Greef & Stolk, 2015; Dewulf & Termeer, 2011, p. 12; Levelt & Metz, 2014; Lintz, 2015). Over het algemeen hebben veel raadsleden vertrouwen in de GR FV. In de enquête geeft 51% aan (veel) vertrouwen te hebben in de GR FV, 31% is neutraal en 16% geeft aan (zeer) weinig vertrouwen te hebben in de GR FV. Wat betreft de contacten met raadsleden in de regio is dit niet bijzonder veel. In de enquête geeft 34% aan regelmatig contact te hebben met andere raadsleden. 28% heeft neutraal geantwoord en 33% geeft aan niet regelmatig contact met andere raadsleden te hebben. Contact verloopt dat voornamelijk langs partijlijnen (R7; R9; R15). Dit heeft volgens een raadslid uit Wageningen als nadeel dat “je contact zich tot je eigen vriendjes [beperkt] en dat betekent dus dat je in een aantal gemeentes helemaal geen partners hebt” (R15). Daarnaast hebben raadsleden contact met elkaar via de regiocommissie. Dit dient als een soort platform voor de raadsleden (R3; R7; R8). Sommige raadsleden geven aan het jammer te vinden dat er niet meer contact is in de regio over de GR FV (R10), anderen geven aan dat zij hier niet zo zeer behoefte aan hebben (R9).

Gedeelde identiteit lijkt binnen de GR FV geen vanzelfsprekendheid. Gemeenteraadsleden lijken lokale en regionale belangen af te wegen, waarbij de nadruk de ene keer meer lokaal en de andere keer meer regionaal is. Uit dit onderzoek komt wel naar voren dat kleinere gemeenten minder moeite lijken te hebben met regionaal denken dan grotere gemeenten. Wellicht dat dit komt doordat kleinere gemeenten qua capaciteit vaker op andere aangewezen zijn dan grotere gemeenten. Kijkend naar het vertrouwen in de GR FV is dit wel aanwezig onder raadsleden. Het contact tussen raadsleden zou wel iets kunnen zijn wat versterkt kan worden. Op dit moment dient de regiocommissie als platform en is er op regionale informatieavonden de mogelijkheid om informatie te delen. Het contact lijkt zich tot dit platform te beperken, los van de landelijke partijlijnen.

4.2.4 Samenvatting

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de vraag welke barrières er bij democratische controle door gemeenteraden in de GR FV zijn. Hierbij komen drie barrières naar voren.

Ten eerste voelen raadsleden over het algemeen een afstand tussen de GR FV en de gemeenteraden. Uit de interviews komt echter ook het beeld naar voren van betrokken raadsleden die weten waar ze binnen de GR FV kunnen bijsturen. De regiocommissie en het griffiersnetwerk lijken hierin een overbruggende functie te hebben. Wellicht dat ditzelfde straks geldt voor de net ingevoerde kadernotitie. Daarnaast blijkt dat er verschillende manieren worden aangedragen om de raad dichter bij de GR FV te brengen. Raadsleden geven aan dat vooral de (fysieke) zichtbaarheid van de GR FV vergroot kan worden. Ook de informatievoorziening richting de raad kan scherper en er is een mogelijkheid om de agendabepaling door raadsleden wat meer te versterken, bijvoorbeeld via het medebepalen van de regionale informatieavonden.

Ten tweede is gekeken naar de barrière die ontstaat door de complexiteit van een intergemeentelijke samenwerking. Ten aanzien van deze barrière kan worden geconcludeerd dat dit in de GR FV terugkeert. Hierbij gaat het met name om de rol en positie van de regiocommissie en de verschillende (besluitvormings)systemen van de deelnemende gemeenten.

Ten derde is gekeken naar een barrière met betrekking tot het gezamenlijk resultaat, waarbij het vooral gaat om het regionaal denken. Ten aanzien van deze barrière kan worden gesteld dat de meeste raadsleden zich vooral onderdeel voelen van hun eigen gemeente, maar dat er tegelijkertijd een spanning is tussen lokale en regionale belangen. Raadsleden lijken constant een afweging te

moeten maken waarbij de ene keer meer lokaal en de andere keer meer regionaal gedacht wordt. Over het algemeen wordt hierbij wel vertrouwd op de samenwerking in de GR FV en is er via de regiocommissie en regionale informatiebijeenkomsten ook contact met andere raadsleden om dit gevoel te versterken.

Ten aanzien van de vraag 'Welke barrières zijn er bij democratische controle door gemeenteraden in de GR FV?' luidt het antwoord dat er drie barrières zijn in de GR FV. Het gaat hierbij om de afstand tussen gemeenteraden en de GR FV, de complexiteit van de GR FV die leidt tot onduidelijkheden voor raadsleden en een barrière tussen het denken in het lokale en regionale belang en identiteit. Kijkend naar de verwachtingen zoals die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd kloppen deze voor een groot deel met de praktijk. Ten eerste ervaren raadsleden inderdaad een afstand tot de GR FV, al geldt dit niet voor alle raadsleden en zeker niet de leden van de regiocommissie. Ten tweede bestaat er inderdaad onduidelijkheid over wie wie controleert en hoe de structuren lopen in de GR FV. Ten derde was de verwachting dat raadsleden vooral lokaal georiënteerd zijn en niet echt een regionale identiteit hebben. Dit ligt genuanceerder. Raadsleden geven inderdaad aan zich eerder onderdeel te voelen van de eigen gemeente dan de regio, maar het één sluit het ander niet uit. Raadsleden moeten een afweging maken tussen lokale en regionale belangen, waarbij het ene raadslid meer nadruk legt op lokaal belang en het andere raadslid meer nadruk legt op het regionaal belang. Het regionaal denken lijkt in ieder geval natuurlijker te zijn voor raadsleden uit kleinere gemeenten.

4.3 Samenvatting

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de deelvragen hoe controle door gemeenteraden bij de deelnemende gemeenten is georganiseerd en wordt ervaren en welke barrières er bij democratische controle door gemeenteraden in de GR FV zijn.

Ten aanzien van de deelvraag hoe controle door gemeenteraden bij de deelnemende gemeenten is georganiseerd en wordt ervaren kan gesteld worden dat de organisatie van de democratische controle door gemeenteraden voor de raadsleden niet altijd als overzichtelijk ervaren als het gaat om de vraag wie de gemeenteraden controleren (college van B&W of regiobestuur). Gemeenteraden hebben wel een duidelijke focus op financiën, projecten, processen en politiek-democratische aspecten en wordt over het algemeen van belang gevonden vanwege het volksvertegenwoordigende aspect. Kijkend naar de manier waarop controle door gemeenteraden vorm lijkt er sprake te zijn van een behoorlijke controle door gemeenteraden als het gaat om de informatievoorziening, het debat en de oordeelsvorming. Kijkend naar de verwachtingen, zoals die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd, komt dit grotendeel overeen. Democratische controle door de gemeenteraad op de GR FV is formeel inderdaad indirect van aard, echter ervaren raadsleden dit soms wel als een directe relatie en controleren zij voor hun gevoel zowel het college van B&W als het regiobestuur. Ten aanzien van de manier waarop controle plaatsvindt zijn raadsleden vooral tevreden over de informatievoorziening en hebben zij wat twijfels bij de mate waarop zij invloed kunnen uitoefenen in de GR FV (oordeelsvorming). Hier lijkt echter iets paradoxaals in te zitten. Raadsleden geven namelijk aan dat de informatievoorziening beter kan door kortere en bondigere informatie aan te bieden. Tegelijkertijd geven raadsleden aan dat zij meer invloed (aan de voorkant) willen hebben op de GR FV. Dit lijkt strijdig met elkaar, want iemand moet de selectie van informatie vooraf maken, wat zou betekenen dat raadsleden in die zin voor hun invloed afhankelijk zijn van de selectie die voor hen wordt gemaakt.

Als antwoord op de vraag welke barrières er zijn bij democratische controle door gemeenteraden in de GR FV is het antwoord dat er drie barrières zijn in de GR FV. Het gaat hierbij om de afstand tussen gemeenteraden en de GR FV, de complexiteit van de GR FV die leidt tot onduidelijkheden voor raadsleden (zeker als het gaat om wat er met hun moties en amendementen gebeurt) en een barrière tussen het denken in het lokale en regionale belang en identiteit. Ten aanzien van de verwachting, zoals deze in hoofdstuk 1 is geformuleerd, komt deze grotendeels uit. Raadsleden ervaren de samenwerking als complex en het algemene beeld is dat raadsleden een afstand tot de GR FV ervaren. Wat betreft de focus op lokaal of regionaal belang ligt het gecompliceerder. Er lijkt geen

sprake van een of-of relatie te zijn, maar eerder een en-en relatie, waarbij regionale en lokale belangen en identiteiten tegen elkaar afgezet en afgewogen worden door raadsleden.

Conclusie, aanbevelingen en discussie

In dit hoofdstuk wordt een antwoord op de hoofdvraag geformuleerd in de conclusie. Vervolgens wordt op basis van de conclusie een aantal aanbevelingen geformuleerd. Tot slot wordt in de discussie op dit onderzoek gereflecteerd.

Conclusie

In dit afstudeeronderzoek is inzicht gegeven in de democratische controle door gemeenteraden bij intergemeentelijke samenwerking in de GR FV. De hoofdvraag die centraal staat luidt: 'Hoe kunnen gemeenteraden hun controlerende rol versterken bij intergemeentelijk samenwerking in de regio FoodValley?' Ter beantwoording van deze vraag is gebruik gemaakt van vier deelvragen.

Ten aanzien van de eerste deelvraag, hoe een GR zich verhoudt tot democratische controle, kan geconcludeerd worden dat er verschillende barrières kunnen zijn bij democratische controle in een GR. Het gaat om drie barrières die betrekking hebben op representativiteit, verantwoordelijkheden en verantwoordingsstructuur en de resultaten van intergemeentelijke samenwerking.

Als antwoord op de tweede deelvraag, hoe de samenwerking binnen de GR FV wordt ervaren, kan worden gesteld dat de samenwerking breder en complexer in elkaar zit dan in eerste instantie het geval lijkt. Zo is er niet één reden om samen te werken, maar zijn er meerdere redenen die per gemeente verschillen. Ook de organisatie van de GR FV blijkt lastiger dan die van een openbaar lichaam, omdat er veel meer bij komt kijken in de GR FV dan het AB en het DB. Daarbij blijkt intergemeentelijke samenwerking in de GR FV zich te hebben ontwikkeld van een samenwerking vol spanningen naar een effectieve en goede samenwerking. Vooral persoonlijkheden, vertrouwen en focus blijken hierin een belangrijke rol te spelen. Kijkend naar de verwachting zoals die in hoofdstuk 1 is geformuleerd is er inderdaad een verschil in de reden waarom gemeenten kiezen voor een samenwerking: Kleine gemeenten werken samen om kosten en kennis te delen. Tegelijkertijd gaat het tweede deel van de verwachting met betrekking tot het versterken van de positie van grote gemeenten niet volledig op. Grote gemeenten zoeken inderdaad samenwerking om hun positie te versterken. Hetzelfde geldt echter ook voor kleine gemeenten, al is het maar om een herindeling te voorkomen.

De derde deelvraag heeft betrekking op de vraag hoe controle door gemeenteraden bij de deelnemende gemeenten is georganiseerd en wordt ervaren. Het antwoord op deze deelvraag luidt dat de organisatie van de democratische controle door gemeenteraden voor de raadsleden niet altijd als overzichtelijk wordt ervaren als het gaat om de vraag wie de gemeenteraden controleren (college van B&W of regiobestuur). Wel hebben de raden een duidelijke focus op financiën, projecten, processen en politiek-democratische aspecten. Controle door gemeenteraden wordt door raadsleden belangrijk gevonden, vooral vanwege het volksvertegenwoordigende aspect. Kijkend naar de manier waarop controle door gemeenteraden vorm krijgt is er veel informatie voor raadsleden dat hen langs verschillende wegen bereikt. Dit wordt waardevol gevonden en men is tevreden over de informatievoorziening. Verbeterpunten zijn wel meer concrete op gemeente toegespitste informatie en een wat kortere en bondigere aanbieding van de informatie. Wat betreft debat zijn raadsleden tevreden over de mogelijkheden die zij lokaal en regionaal hebben. Wel wordt soms regionaal het politieke debat gemist. Ten aanzien van oordeelsvorming is dit minder goed geregeld en wordt vooral de invloed van moties en amendementen door raadsleden als beperkt ervaren. De informatievoorziening en het debat kunnen daarmee als goed beoordeeld worden, waar de oordeelsvorming als minder goed beoordeeld kan worden. Al met al is daarmee sprake van een behoorlijke controle door gemeenteraden. Kijkend naar de verwachtingen, zoals die in hoofdstuk 1 zijn

geformuleerd, komt dit grotendeel overeen. Democratische controle door gemeenteraden is formeel inderdaad indirect en verloopt via het college van B&W. Raadsleden ervaren dit echter niet altijd zo en zien soms een directe controlerelatie met het regiobestuur. Een opvallend resultaat ten aanzien van de manier waarop de gemeenteraad die manier van controle beoordeeld, is dat raadsleden graag kortere en bondigere informatie willen ontvangen om hun informatiepositie te verbeteren. Tegelijkertijd willen raadsleden meer invloed (vooraf) op de GR FV. Een kortere en bondigere informatievoorziening suggereert echter dat iemand de informatie moet selecteren en hier een prioritering in aanbrengt. Hiermee geven raadsleden dit stukje invloed dus op om een beknoptere informatievoorziening te krijgen. Dit lijkt strijdig met de roep om meer invloed (vooraf).

De vierde deelvraag gaat over de vraag welke barrières er zijn bij democratische controle door gemeenteraden in de GR FV. Het antwoord op deze vraag is dat er drie barrières zijn in de GR FV. Het gaat hierbij om de afstand tussen gemeenteraden en de GR FV, de complexiteit van de GR FV die leidt tot onduidelijkheden voor raadsleden en een barrière tussen het denken in het lokale en regionale belang en identiteit. Ten aanzien van de verwachting, zoals deze in hoofdstuk 1 is geformuleerd, komt deze grotendeels uit. De samenwerking in de GR FV is complex en raadsleden ervaren een afstand tot de GR FV. Ten aanzien van de barrière tussen lokale en regionale belangen klopt de verwachting niet. Het lijkt geen of-of te zijn, maar eerder en-en te zijn als het gaat om lokale en regionale belangen. Raadsleden geven namelijk aan de regionale en lokale belangen en identiteiten tegen elkaar af te zetten en af te wegen als het gaat om een vraagstuk in de GR FV.

De conclusie ten aanzien van de hoofdvraag, hoe gemeenteraden hun controlerende rol kunnen versterken bij intergemeentelijk samenwerking in de regio FoodValley, luidt dat er ruimte is voor verbetering in de GR FV. Raadsleden beoordelen de samenwerking in de GR FV in de enquête namelijk met een 5,5. Kijkend naar de pijnpunten zitten deze vooral op het betrekken van de gemeenteraad en het verkleinen van de afstand tussen de gemeenteraad en de GR FV (barrière 1), door meer inzicht te geven in de (in)formele structuur van de GR FV en de manieren waarop raadsleden hier een rol in kunnen spelen (barrière 2) en door te kijken naar gezamenlijk resultaat (barrière 3).

Ten aanzien van de eerste barrière, waarbij de gemeenteraad op afstand staat van de GR FV zijn er al stappen gezet om de afstand te verkleinen. De GR FV maakt onder andere gebruik van een regiocommissie, griffiersnetwerk en sinds kort een kaderbrief voorafgaand aan de begroting. Deze instrumenten lijken de processen te stroomlijnen en de raadsleden, met name de leden van de regiocommissie, meer te betrekken bij wat er in de GR FV gebeurt. Toch zien raadsleden mogelijkheden om de GR FV dichterbij de raadsleden te brengen. Ten eerste keert de zichtbaarheid van de GR FV vaak terug: Raadsleden zien niet snel wat de GR FV voor de regio en hun gemeente betekent. Het zou daarom een mogelijkheid kunnen zijn om meer aan naamgeving te doen door met behulp van borden of in folders van (bouw)projecten zichtbaar te maken dat de GR FV daarin iets doet. Ten tweede blijkt dat raadsleden de thema's vaak te abstract vinden en zich daarom niet altijd aangesproken voelen als het om de GR FV gaat. Het kan helpen om zaken concreter te benoemen en te vertalen naar een probleem dat lokaal speelt. Deze vertaalslag zou gemaakt kunnen worden door medewerkers van de eigen gemeente, denk bijvoorbeeld aan de intermediair die zowel op lokaal als regionaal niveau weet wat er speelt. Ten derde is er volgens raadsleden een slag te maken in de informatievoorziening. Door deze korter en bondiger aan te bieden, wordt het voor raadsleden interessanter om te lezen. Zeker wanneer in een oogopslag duidelijk wordt wat elke gemeente er in stopt en wat de effecten per project zijn voor elke gemeente. Het model zoals dat in Rhenen is gebruikt zou hierbij als voorbeeld kunnen dienen. Ten vierde zou informatie meer afgestemd kunnen worden op raadsleden. Denk bijvoorbeeld aan de raadsinformatieavonden. De agenda van deze bijeenkomsten wordt nu door het regiobestuur ingericht en de regiocommissie kan hierop advies geven. Het zou ook een idee kunnen zijn om raden op voorhand mee te laten denken over thema's die hier besproken kunnen worden. Hiermee geef je de raad meer aan de voorkant een rol. Een ander element betreft de politieke ruimte bij een voorstel. Misschien is het goed om in de notities en informatie richting de gemeenteraden aan te geven wat er globaal uit de onderhandelingen is gekomen en waar eventueel nog wat ruimte voor de raden zit om een motie of amendement met succes in te dienen.

Ten aanzien van de tweede barrière, complexe en onduidelijke structuren, zou het kunnen helpen om inzichtelijk te maken hoe de GR FV is opgebouwd en hoe deze zich verhoudt tot bijvoorbeeld de triple helix samenwerking en andere samenwerkingen die onder de naam van de regio FV vallen, maar minder te maken heeft met de intergemeentelijke samenwerking. Het organogram zoals in figuur 7 geschetst, zou hierbij aanknopingspunten kunnen bieden. Daarnaast mist een raadslid nu soms een plek om regionaal het debat te voeren. In principe gebeurt dit in kleinere kring al in de regiocommissie. Het zou een optie kunnen zijn om het debat iets breder te voeren. Met een kleine aanpassing van de regionale informatiebijeenkomsten zou dit gerealiseerd kunnen worden. Door niet alleen te informeren, maar in het programma wat meer ruimte in te bouwen voor (politiek) debat zou in deze behoefte voorzien kunnen worden, zonder dat er een 'log apparaat' wordt opgetuigd. Ook kan het helpen om duidelijker aan te geven wat er met moties of amendementen gebeurt. Raadsleden geven aan dat dit voor hen niet altijd duidelijk is. De overzichten zijn er al wel bij het regiokantoor en –bestuur, inclusief reacties, deze worden ook gedeeld met de regiocommissie, maar niet altijd breed met de andere gemeenteraadsleden. Het zou een optie kunnen zijn om deze breder aan te bieden, zodat zichtbaar wordt wat er met een motie of amendement is gebeurd. Zo wordt de invloed van raadsleden, die er zeker wel lijkt te zijn, ook inzichtelijk gemaakt voor de raadsleden zelf.

Ten aanzien van de derde barrière, het gezamenlijk resultaat, blijkt dat er vertrouwen is in de regio, maar dat raadsleden toch vaak lokaal en regionaal belang moeten afwegen. Vanuit de literatuur wordt aangegeven dat contact tussen raadsleden hierbij kan helpen. De regiocommissie biedt een platform om de verschillende lokale belangen te bespreken en tot een regionaal belang te komen. Voor andere raadsleden is dit contact minder vanzelfsprekend en is er soms langs de landelijke partijlijnen contact met andere gemeenteraadsleden. Voor lokale partijen ligt dit moeilijker, maar zij kunnen elkaar en collega-raadsleden ook ontmoeten tijdens de georganiseerde informatiebijeenkomsten vanuit het bestuur. En zoals een raadslid uit Ede aangeeft, alle contactgegevens zijn openbaar dus als je wil kun je zo contact opnemen.

Concluderend zijn er verschillende mogelijkheden om de controlerende rol van de gemeenteraden in de GR FV te versterken. Op het vlak van het dichterbij brengen van de GR FV zijn de opties het verbeteren van de zichtbaarheid, het concretiseren van de onderwerpen waar de GR FV zich mee bezig houdt, het korter en bondiger aanbieden van informatie en het (op voorhand) beter afstemmen van informatie op de behoefte van raadsleden. Ook kan voor raadsleden worden verduidelijkt hoe de GR FV werkt door meer inzicht te bieden in de (informele) structuren, meer ruimte te geven voor (regionaal) politiek debat en inzichtelijk te maken wat er met moties en amendementen gebeurt. Daarnaast kan gekeken worden naar het versterken van regionaal contact buiten de regiocommissie om raadsleden meer met elkaar te verbinden, zodat moties en amendementen beter afgestemd kunnen worden en daarmee aan invloed kunnen winnen. Dit vraagt echter ook iets van raadsleden zelf. Zij moeten hier namelijk wel tijd in (willen) stoppen.

Bovenstaande conclusie kan een bijdrage leveren aan het maatschappelijke vraagstuk omtrent democratische controle door gemeenteraden in intergemeentelijke samenwerking en breder worden opgevat dan de GR FV. De theorie van dit onderzoek is namelijk breder dan de GR FV en ook van toepassing op andere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in Nederland en daarbuiten die te maken hebben met een volksvertegenwoordigend orgaan. Wat zij uit dit onderzoek kunnen meenemen is dat het betrekken van volksvertegenwoordigers belangrijk is wanneer een intergemeentelijke samenwerking wordt aangegaan. Het is van belang om de volksvertegenwoordigers aangehaakt te houden, zodat zij hun controlerende rol kunnen blijven vervullen. Hierbij kan er een aantal barrières zijn dat dit bemoeilijkt.

Ten aanzien van eerste barrière is het van belang om mee te nemen dat volksvertegenwoordigers geïnformeerd willen worden, ook wanneer samenwerking meer op afstand staat. Zij willen immers hun controlerende taken kunnen blijven uitvoeren. Wat dit onderzoek laat zien is dat het inzetten van een (informeel) platform voor raadsleden met een adviesfunctie richting het bestuur van de intergemeentelijke samenwerking hierin een belangrijk middel kan zijn. Het leggen van

de verbindingen tussen raadsleden, maar ook tussen griffiers, kan helpen om processen te stroomlijnen en overzichtelijk te houden.

Ten aanzien van de tweede barrière is het van belang om te beseffen dat een intergemeentelijke samenwerking niet voor iedereen goed te doorgronden is en dat het van belang is om hier aandacht aan te geven wanneer volksvertegenwoordigers wordt gevraagd input te leveren of een besluit te nemen, evenals wat er vervolgens met deze input of besluiten gebeurt. Het kan voor hen helpen om zicht te hebben in de formele en meer informele kanalen waarop zij bij een samenwerking betrokken kunnen zijn en invloed kunnen uitoefenen.

Ten aanzien van de derde barrière lijkt er eigenlijk geen sprake te zijn van een lokaal of regionaal/breder belang, maar eerder van een lokaal en regionaal/breder belang. Het benadrukken van een regionale identiteit en het bouwen naar een gezamenlijk standpunt zijn goed, maar er moet niet vergeten worden dat er meerdere (lokale) perspectieven zijn die ook meespelen en niet buiten beschouwing gelaten kunnen worden.

Daarnaast lijkt een aantal barrières met elkaar samen te hangen. Zo lijkt een complexe vorm van samenwerking samen te hangen met het gevoel dat raden op afstand staan: Wanneer niet duidelijk is wat er met een bepaalde inbreng gebeurt, neemt de betrokkenheid bij de samenwerking af, omdat zij het gevoel hebben hier toch geen invloed op te hebben. Andersom kan het ook: Wanneer raadsleden zich niet betrokken voelen bij de samenwerking en zichzelf weinig verdiepen in de samenwerking kan deze al snel als complex ervaren worden. Er lijkt dus sprake van een vicieuze cirkel waarbij complexiteit en afstand tot de samenwerking elkaar beïnvloeden en versterken.

Aanbevelingen

In de conclusie is ingegaan op een aantal verbeterpunten en lessen voor andere samenwerkingsverbanden. Dit leidt tot een aantal aanbevelingen. Deze worden hieronder verder toegelicht.

1. Zorg dat gemeenteraden/volksvertegenwoordigers betrokken zijn bij de intergemeentelijke samenwerking. Deels is dit de verantwoordelijkheid van de raadsleden/volksvertegenwoordigers zelf, maar hierin kan vanuit de samenwerking ondersteunt worden. Dit kan door de samenwerking zichtbaar te maken in de samenleving en informatie concreet aan te bieden, waarbij niet alleen staat wat er wordt gedaan en wat de doelen zijn, maar ook wat de effecten zijn voor de afzonderlijke deelnemers en of de doelen worden behaald.
2. Zorg dat duidelijk is hoe de samenwerking in elkaar zit en waar raadsleden/volksvertegenwoordigers (formeel en informeel) invloed uit kunnen oefenen en wat het effect hiervan is. Bijvoorbeeld door aan te geven wat er met een motie en amendement gebeurt en wat er voor nodig is om dit van invloed te laten zijn.
3. Leg contact tussen raadsleden/volksvertegenwoordigers, doordat raadsleden/volksvertegenwoordigers elkaar beter weten te vinden kan informatie beter worden gedeeld. Dit kan door een regionaal platform te maken (formeel zoals de Drechtsteden of informeel zoals de regiocommissie in de GR FV). Hierdoor kunnen raden/volksvertegenwoordigers hun krachten bundelen en op deze manier hun invloed (bijvoorbeeld via moties en amendementen) versterken. Griffiers zouden hier een belangrijke ondersteunende rol in kunnen spelen.

Discussie

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op dit onderzoek. Hierbij wordt stilgestaan bij een aantal keuzes die in dit onderzoek zijn gemaakt en een aantal opvallende resultaten dat aanknopingspunten kan bieden voor vervolgonderzoek.

In dit onderzoek is een aantal keuzes gemaakt dat van invloed kan zijn op dit onderzoek en de resultaten. Ten eerste is gekozen voor een *mixed methods* onderzoek waarbij de enquête is gebruikt voor een algemeen beeld, maar de nadruk vooral heeft gelegen op het kwalitatieve aspect en de gesprekken met raadsleden. Dit onderzoek had er anders uit kunnen zien wanneer deze verhouding anders was geweest.

Ten aanzien van de enquêteresultaten is er voor gekozen om in algemene termen te spreken over de opvatting van raadsleden en zijn deze niet per gemeente gespecificeerd. Het was mooi geweest als dit op basis van de data had gekund, maar zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven is een tweetal gemeenten sterk ondervertegenwoordigd, zowel absoluut als relatief, wat het lastig maakt om uitspraken per gemeente te doen. Ook is in de respondentselectie gekozen voor respondenten uit alle acht de deelnemende gemeenten. Hierbij zou idealiter een gelijke verdeling tussen raadsleden uit de coalitie en oppositie zijn gesproken. Gezien de beschikbaarheid van respondenten is dit helaas niet gelukt. Het merendeel van de respondenten in de interviews was afkomstig uit coalitiepartijen. Ik ben mij er van bewust dat hierdoor een vertekend beeld kan ontstaan.

Met het oog op de wetenschappelijke relevantie laat dit onderzoek zien dat de bestaande theorie ook voorkomt in de praktijk. In die zin draagt dit onderzoek bij aan de verificatie van bestaande theorieën. Een interessant punt voor verder onderzoek en het wetenschappelijk debat is de relatie tussen formele en informele structuren in intergemeentelijke samenwerking en hoe deze structuren raadsleden/volksvertegenwoordigers kunnen helpen om meer grip op intergemeentelijke samenwerking te krijgen. Zoals de resultaten van dit onderzoek laten zien is een intergemeentelijke samenwerking meer dan de formele structuur, in dit geval het AB, DB, PHO's en regiokantoor. Er zijn verschillende partijen die zich in het netwerk van de GR FV bevinden en ook invloed uit kunnen oefenen. Het zou interessant zijn voor vervolgonderzoek om te kijken of er een verschil is in effectiviteit tussen formele en informele kanalen en of er een verschil is tussen raadsleden/volksvertegenwoordigers (grootte van fracties, coalitie of oppositie) in de toegang die zij tot deze kanalen hebben. Hiermee zou gekeken kunnen worden of er een vierde barrière is bij intergemeentelijke samenwerking, namelijk toegang en invloed op de intergemeentelijke samenwerking vanuit je positie als raadslid. Ook zou het interessant kunnen zijn om verder te kijken naar de volksvertegenwoordigende rol. Raadsleden geven aan intergemeentelijke samenwerking van belang te vinden vanuit hun volksvertegenwoordigende rol, omdat inwoners volgens hen niet genoeg betrokken zijn bij en bekend zijn met de samenwerking. Dit onderzoek heeft specifiek gekeken naar controle door gemeenteraden en daar verbeteringen voor aangedragen. Het kan interessant en een aanvulling zijn om te kijken of en zo ja hoe inwoners betrokken (kunnen) zijn bij een intergemeentelijke samenwerking. Zeker in de tijd waarin burgers veel meer rechtstreeks betrokken worden bij allerlei soorten ontwikkelingen, zoals de G1000, burgerinitiatieven en opstellen van gemeente- of wijkbegrotingen. Ten derde is tijdens de interviews af en toe door respondenten aangegeven dat een intergemeentelijke samenwerking geen probleem is voor raadsleden, maar dat het vooral de combinatie van meerdere (wettelijke) samenwerkingen is die het onoverzichtelijk maken voor raadsleden. Met dit onderzoek is inzicht gegeven in een samenwerkingsverband. Voor vervolgonderzoek kan het interessant zijn om te kijken hoe de controlerende raad van gemeenteraden zich verhoudt tot meerdere samenwerkingsverbanden en of hier verschillen in zitten.

Literatuurlijst

Adviescommissie Sterk Bestuur in Gelderland (2015). *Sterk Bestuur in de regio FoodValley: Voorlopige aanbevelingen van de adviescommissie aan Gemeenten in de regio FoodValley De regio FoodValley De provincie Gelderland De VNG Gelderland*. Geraadpleegd via https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/Bestuur-en-organisatie/bestuursscans_regiorapporten/Regiorapport_FoodValley.pdf (20-2-2017).

Andersen, O.J. (2011). Balancing Efficiency, Effectiveness and Democracy in organizing Inter-Municipal Partnerships: Conflicting aims? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15(2), pp. 25-46.

Boeije, H. (2006). Methoden en technieken van kwalitatieve analyse. In: *Analyseren in kwalitatief onderzoek* (pp. 84-120). Den Haag: Boom onderwijs.

Boogers, M., Klok, P.J., Denters, B. & Sanders, M. (2016, april). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Geraadpleegd via <https://www.utwente.nl/en/bms/pa/staff/boogers/publications/rapportage-effecten-van-regionaal-bestuur-vervolgonderzoek-def.pdf> (18-2-2016).

Bovens, M. (1998). *The Quest for Responsibility*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 22-38.

Bovens, M. (2005a). De verspreiding van de democratie. *Beleid en Maatschappij*, 32(3), pp. 119-127.

Bovens, M. (2005b). Publieke verantwoording: Een analysekader. In W. Bakker & K. Yesilkagit (ed.), *Publieke Verantwoording* (pp. 25-55). Geraadpleegd via <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/15016> (18-2-2017).

Bovens, M. & Hart, 't, P. (2005). Publieke verantwoording: zegen en vloek. In W. Bakker & K. Yesilkagit (ed.), *Publieke verantwoording* (pp. 245 – 264). Geraadpleegd via <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/15017> (18-2-2018).

Bovens, M. & Schillemans, T. (2009). Publieke verantwoording: Begrippen, vormen en beoordelingskaders. In Bovens, M. & Schillemans, T. (red.) *Handboek publieke verantwoording* (pp. 19-34). Den Haag: Lemma. Geraadpleegd via https://www.researchgate.net/publication/46721956_Publieke_verantwoording_begrippen_vormen_en_boordelingskaders (7-5-2017).

Breeman, G.E., Noort, van, W.J. & Rutgers, M.R. (2012). *De bestuurlijke kaart van Nederland: Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Bruijn, de, H. & Heuvelhof, ten, E. (2011). *Management in Netwerken: Over veranderen in een multi-actorcontext*. Den Haag: Boom Lemma.

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (fourth edition). Oxford: Oxford University Press.

Buuren, van, A., Klijn, E.H. & Edelenbos, J. (2011 18 november). Democratic Legitimacy of New Forms of Water Management in the Netherlands. *International Journal of Water Resources Development*, 28(4), pp. 629-645.

Castenmiller, P. (2009). Dunken en Driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland. *Res Publica*, 3, pp. 333-350.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS; 2016, 7 juli). *10 miljard naar samenwerkingsverbanden gemeenten*. Geraadpleegd via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/27/10-miljard-naar-samenwerkingsverbanden-gemeenten> (9-6-2017).

Denters, B. (2015, 23 november). *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*. Geraadpleegd via http://doc.utwente.nl/101240/1/controle_en_verantwoording_in_een_veranderend_lokaal_bestuur_onderzoek.pdf (18-2-2017).

Denters, B., Groot, M., & Klok, P. J. (2008). *'Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij'. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur*. Geraadpleegd via <http://doc.utwente.nl/60769/1/Denters08wezenlijke.pdf> (1-4-2017).

Dewulf, A. & Termeer, C. (2011). Schaalvraagstukken in bestuurskundig onderzoek: Een vergelijking van monocentrisch, multilevel en adaptief bestuur. *Bestuurskunde* (4), pp. 6-15.

Dool, van den, L. & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijk samenwerken: het kan ook licht: Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde*, 23(1), pp. 65-76.

Danaee Fard, H. & Anvary Rostamy, A.A. (2007). Promoting Public Trust in Public Organizations: Explaining the Role of Public Accountability. *Publix Organization Review*, 7(4), pp. 331-344.

Gilsing, R. (2013). *Klaar voor de start?: Onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden rond de transitie jeugdzorg in B4-gemeenten*. Geraadpleegd via http://www.verwey-ionker.nl/doc/jeugd/5270_Klaar_voor_de_start.pdf (9-6-2017).

Greef, de, R. J. (2011). Reorganisatie van de bestuurlijke organisatie en democratische legitimatie Artikel 3 EP EVRM en artikel 4 Grondwet onder de loep genomen in het licht van de komende wijzigingen in de bestuurlijk organisatie. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, pp. 265-290.

Greef, de, R. & Stolk, R. (2015). *Grip op regionale samenwerking: Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffier*. Den Haag: Sdu.

Heldens, J.J. & Reysoo, F. (2005). De kunst van het interviewen: Reflecties op het interview met een guide. *KWALON: Tijdschrift voor Kwalitatief Onderzoek in Nederland*, 10(3), pp. 106-121.

Hirst, P. (2013). *Associative democracy: new forms of economic and social governance*. Oxford: John Wiley & Sons.

Holmen, A. K. (2011). Governance Networks in City-regions: In the Spirit of Democratic Accountability? *Public Policy and Administration*, 26(4), pp. 399-418.

Klijn, E.H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe: An Assessment of 10 years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), pp. 505-525.

Klijn, E.H. & Skelcher, C. (2007). Democracy and governance networks: compatible or not? *Public Administration*, 85(3), pp. 587-608.

Korsten, A.F. (2016, 15 augustus). *Wat is een goede gemeenteraad?: Op zoek naar aanwijzingen over wat een goede raad hoort te doen*. Geraadpleegd via <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Democratie/Wat%20is%20een%20goede%20gemeenteraad.pdf> (1-4-2017).

Lefèvre, C. (1998). Metropolitan government and governance in western countries: a critical review. *International journal of urban and regional research*, 22(1), pp. 9-25.

Levelt, M. & Metze, T. (2014). The legitimacy of regional governance networks: Gaining credibility in the shadow of hierarchy. *Urban Studies*, 51(11), pp. 2371-2386.

Levi-Faur, D. (2012). From "Big Government" To "Big Governance". In Levi-Faur, D. (red.) *The Oxford Handbook of Governance* (pp.745-758). Oxford: Oxford University Press.

Lintz, G. (2015). A Conceptual Framework for Analysing Intermunicipal Cooperation on the Environment. *Regional Studies*, 50(6), pp. 956-970.

Michels, A. (2008). Debating Democracy: The Dutch Case. *Acta Politica*, 43, pp. 472-492.

Papadopoulos, Y. (2003, juni) Cooperative forms of governance: problems of democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research*, 42(4), pp. 473-501.

Peruzzotti, E. & Smulovitz, C. (2006). *Social Accountability: An Introduction*. University of Pittsburgh Press, pp. 3-33. Geraadpleegd via <https://www.upress.pitt.edu/htmlSourceFiles/pdfs/9780822958963exr.pdf> (7-5-2017).

Prus, R.C. (1996). *Symbolic Interaction and Ethnographic Research: Intersubjectivity and the study of human live experience*. Albany: State University of New York Press.

Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2015, december). *Wisselwerking Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Rijswijk: Zijlstra Drukkerwerk.

Regio FoodValley (2017, maart). *Begroting 2018-2021 (concept versie 23-03-2017)*. Ede: Regio FoodValley.

Regio FoodValley (2016). *Gemeenschappelijke Regeling Regio FoodValley*. Regio FoodValley.

Rekenkamercommissie Edam-Volendam Landsmeer, Oostzaan & Waterland (2014). *Grip op gemeenschappelijke Regelingen*. Geraadpleegd via https://www.waterland.nl/fileadmin/user_upload/Bestuur_en_Organisatie/Rekenkamercommissie/132-46_Eindrapport_Grip_op_Gemeenschappelijke_Regelingen.pdf (16-2-2017).

Rekenkamer Ede (2008). *Verbind en Beheers: De gemeente Ede en haar verbonden partijen*. Geraadpleegd via https://gemeenteraad.ede.nl/fileadmin/Documenten/rekenkamer/Rekenkamercommissie_publicaties_RapportVerbondenPartijen2008April.pdf (16-2-2017).

Rekenkamercommissie Ede (2014). *Vervolgonderzoek verbonden partijen van de gemeente Ede*. Geraadpleegd via https://gemeenteraad.ede.nl/fileadmin/Documenten/rekenkamer/Rekenkamercommissie_publicaties_RapportVerbondenPartijen2008April.pdf (16-2-2017).

- Rekenkamercommissie Veenendaal (2014, oktober). *Samen werkt door sturing: Rekenkameronderzoek naar de samenwerkingsverbanden van de gemeente Veenendaal*. Geraadpleegd via https://gemeenteraad.veenendaal.nl/fileadmin/files/Gemeenteraad/documenten/Rekenkamer/Rekamerrapport_Samen_werkt_door_sturing.pdf (9-6-2017).
- Rekenkamer Lelystad (2014, 1 september). *Verbonden partijen: 'Samenwerking en verantwoording dragen'*. Geraadpleegd via <https://www.lelystad.nl/Docs/Rekenkamer/309%20Rapportage%20140625.pdf> (16-2-2017).
- Rekenkamercommissie Overbetuwe (2015, 27 oktober). *Grip van de raad op verbonden partijen*. Gemeente Overbetuwe.
- Risse, T. & Kleine, M. (2007). Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Methods. *Journal of Common Market Studies*, 45(1), pp. 69-80.
- Ruano de la Fuente, J.M., Schaap, L. & Karsten, N. (2012). Chapter eight: Regionalisation and the Democratic Legitimacy of Local Governments. In Schaap, L. & Daemen, H. (eds.) *Renewal in European Local Democracies: Puzzles, Dilemmas and Options* (pp. 165-190). Springer VS.
- Savin-Baden, M & Howell Major, C. (2013). Case Study. In Savin-Baden, M & Howell Major, C. *Qualitative Research: The essential guide to theory and practice* (pp. 151-169). New York: Routledge.
- Silverman, D. (2011). *Interpreting Qualitative Data* (fourth edition). Londen: Sage.
- Spicer, Z. (2017). Bridging the accountability and transparency gap in inter-municipal collaboration. *Local Government Studies*, 43(3), pp. 388-407.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 23(3), pp. 195-218.
- Tordoir, P. (2013). Geografische logica voor overheidsorganisatie: Daily urban systems als bestuurlijk perspectief. *Bestuurskunde* (4), pp. 32-41.
- Twist, van, M. & Steen, van der, M. (2012, 26 september). *Overheidssturing in een netwerksamenleving kan niet hiërarchisch*. Geraadpleegd via <http://www.socialevraagstukken.nl/overheidssturing-in-een-netwerksamenleving/> (16-2-2017).
- Vereniging Nederlandse gemeenten (VNG; 2015). *De staat van de Nederlandse gemeenten*. Geraadpleegd via <https://vng.nl/files/vng/20150608-staat-van-de-gemeente.pdf> (11-6-2017).
- Vereniging Zeeuwse Gemeenten (VZG; 2015). *Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen*. Geraadpleegd via https://vng.nl/files/vng/rapport_aanpak_goede_samenwerking_gemeenten_en_gren_versie_21-10-2015_2.pdf (9-6-2017).
- Commissie Wolfsen (2014). VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid: Aanbevelingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Geraadpleegd via http://www.ipo.nl/files/7814/1050/5616/VTH_Vertrouwen.pdf (11-6-2017).

Yin, R.K. (2014). Designing Case Studies: Identifying Your Case(s) and Establishing the Logic of Your Case Study. In Yin, R.K. *Case Study Research: Design and Methods* (pp. 25-65). Londen: Sage Publications.

Zimmerman, K. (2014). Democratic metropolitan governance: experiences in five german metropolitan regions. *Urban Research & Practice*, 7(2) pp. 182-199.

Zwaan, L. (2005). *Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief* (pp. 90-94) Geraadpleegd via [http://www.sharedservicesbijdeoverheid.nl/wp-content/publicaties/6.algemeen%20SSC/Intergemeentelijke%20samenwerking%20in%20nieuw%20perspectief%20\(Laurens%20Zwaan\).pdf](http://www.sharedservicesbijdeoverheid.nl/wp-content/publicaties/6.algemeen%20SSC/Intergemeentelijke%20samenwerking%20in%20nieuw%20perspectief%20(Laurens%20Zwaan).pdf) (18-2-2017).

Gebruikte websites

www.acesbo.nl. *Informatie voor raadsleden*. Geraadpleegd via <http://acesbo.nl/Acesbo/Raadsleden.html> (1-4-2017).

www.gemeenteraad.ede.nl. *Samenstelling*. Geraadpleegd via <https://gemeenteraad.ede.nl/ontdekte-raad/samenstelling/> (6-6-2017).

www.gemeenteraad.veenendaal.nl. *Samenstelling raad*. Geraadpleegd via <https://gemeenteraad.veenendaal.nl/raadsleden/> (6-6-2017).

www.kennisasedewageningen.nl. *KennisAs Ede-Wageningen*. Geraadpleegd via <http://www.kennisasedewageningen.nl/> (2-6-2017).

www.kenniskrijgtkracht.com. *'Back to basics': Triple Helix (NL versie)*. Geraadpleegd via <http://kenniskrijgtkracht.com/tag/triple-helix/> (20-2-2017).

www.nijkerk.eu. *Overzicht raadsleden*. Geraadpleegd via http://www.nijkerk.eu/bestuur/overzicht-raadsleden_42273/ (6-6-2017).

www.renswoude.nl. *Samenstelling raad*. Geraadpleegd via http://www.renswoude.nl/bestuur-organisatie/samenstelling-raad_41345 (6-6-2017).

www.regiofoodvalley.nl. *Welkom bij Regio FoodValley*. Geraadpleegd via <http://www.regiofoodvalley.nl/> (9-6-2017).

www.rhenen.nl. *Gemeenteraad Rhenen*. Geraadpleegd via <http://www.rhenen.nl/mozard/!suite86.scherm0325?mVrg=558&mAlle=J> (6-6-2017).

www.rightmarktonderzoek.nl *Methoden Onderzoek*. Geraadpleegd via <http://www.rightmarktonderzoek.nl/methoden-onderzoek> (2-5-2017).

www.rijksoverheid.nl (2006, 12 december). *Politiek vertrouwen*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2007/06/26/politiek-vertrouwen> (23-2-2017).

www.scherpenzeel.nl. *Raadsleden*. Geraadpleegd via http://www.scherpenzeel.nl/bestuur/raadsleden_41375/ (6-6-2017).

www.vng.nl-a. *Regeling zonder meer*. Geraadpleegd via <https://vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken/regeling-zonder-meer> (25-2-2017).

www.vng.nl-b. *Centrumgemeente*. Geraadpleegd via <https://vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken/centrumgemeente-0> (25-2-2017).

www.vng.nl-c. *Gemeenschappelijk orgaan*. Geraadpleegd via <https://vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken/gemeenschappelijk-orgaan> (25-2-2017).

www.vng.nl-d. *Bedrijfsvoeringsorganisatie*. Geraadpleegd via <https://vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/bedrijfsvoeringsorganisatie> (25-2-2017).

www.vng.nl-e *Openbaar lichaam*. Geraadpleegd via <https://vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken/openbaar-lichaam> (25-2-2017).

www.wageningen.nl. *Samenstelling gemeenteraad*. Geraadpleegd via <https://www.wageningen.nl/Bestuur/Gemeenteraad/Samenstelling> (6-6-2017).

Afstudeeronderzoek: democratische controle in de regio FoodValley

In het kader van mijn afstudeeronderzoek voor Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht wil ik u vragen deze enquête in te vullen. Het onderzoek heeft betrekking op democratische verantwoording binnen de regio FoodValley en specifiek de rol van de gemeenteraad hierin. Deze enquête wordt bij alle deelnemende gemeenteraden afgenomen. Het invullen kost ongeveer 5-10 minuten. Er worden eerst een paar achtergrondvragen gesteld voordat overgegaan wordt op de vragen over de intergemeentelijke samenwerking in de Gemeenschappelijke Regeling van de regio FoodValley.

Uw antwoorden zullen vertrouwelijk worden behandeld en zullen niet te herleiden zijn tot uw persoon. Mocht u vragen hebben over het onderzoek dan kunt u contact opnemen met mij via J.Koenders@students.uu.nl.

Achtergrondinformatie

1. In welke gemeente bent u raadslid?

Markeer slechts één ovaal.

- Bameveld
- Ede
- Nijkerk
- Renswoude
- Rhenen
- Scherpenzeel
- Veenendaal
- Wageningen

2. Rekent u zich tot de coalitie of oppositie?

Markeer slechts één ovaal.

- Coalitie
- Oppositie

3. Hoe lang bent u actief als raadslid voor deze gemeente?

.....

4. Zit u in de Regiocommissie?

Markeer slechts één ovaal.

- Ja
- Nee

5. Bent u woordvoerder namens uw fractie voor zaken betreffende de regio FoodValley?

Markeer slechts één ovaal.

- Ja
- Nee

Algemene vragen

6. Kunt u aangeven hoe belangrijk u als raadslid de samenwerking met andere gemeenten in de regio FoodValley vindt?

(1= geheel onbelangrijk, 5= heel belangrijk)

Markeer slechts één ovaal.

	1	2	3	4	5	
Geheel onbelangrijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Heel belangrijk

7. Kunt u aangeven hoe belangrijk u het als raadslid vindt dat de gemeenteraad controle heeft op de regio FoodValley?

(1= geheel onbelangrijk, 5= heel belangrijk)

Markeer slechts één ovaal.

	1	2	3	4	5	
Geheel onbelangrijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Heel belangrijk

Stellingen

Hieronder staat een aantal stellingen over uw ervaring met de regio FoodValley en uw rol als raadslid hierin. Kunt u aangeven in welke mate u het (on)eens bent met de volgende stellingen?

8. Informatie

Markeer slechts één ovaal per rij.

	Zeer oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Zeer eens	Niet van toepassing
Ik voel me goed geïnformeerd over de regio FoodValley.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ontvang informatie op tijd.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ontvang mijn informatie liever via de FoodValley (regiocommissie of bestuur) dan via tussenkomst van het college.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik kan op basis van de informatie die ik krijg een oordeel vormen over de prestaties van de regio.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. Debat*Markeer slechts één ovaal per rij.*

	Zeer oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Zeer eens	Niet van toepassing
Ik heb voldoende mogelijkheden om vragen te stellen over de regio FoodValley aan het college.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik heb voldoende mogelijkheden om vragen te stellen over de regio FoodValley aan het bestuur van de regio FoodValley.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ontvang op tijd antwoord op mijn vragen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ontvang een volledig antwoord op mijn vragen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik heb genoeg mogelijkheden om in de gemeenteraad het debat te voeren over het beleid en bestuur van de regio FoodValley.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10. Oordeelsvorming*Markeer slechts één ovaal per rij.*

	Zeer oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Zeer eens	Niet van toepassing
Ik voel voldoende ruimte om aan het college duidelijk te maken hoe ik over de regio FoodValley denk.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik voel voldoende ruimte om aan het bestuur van de regio FoodValley duidelijk te maken hoe ik over de regio FoodValley denk.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik kan laten blijken dat ik het handelen van de regio FoodValley onvoldoende vind.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik heb het gevoel dat mijn mening serieus wordt genomen door het college en/of bestuur van de regio FoodValley.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik kan voldoende bijsturen op wat er in de regio FoodValley wordt voorbereid.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11. Samenwerking

Markeer slechts één ovaal per rij.

	Zeer oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Zeer eens	Niet van toepassing
Onze gemeenteraad heeft volgens mij dezelfde informatie als andere gemeenteraden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik heb regelmatig contact met raadsleden uit andere gemeenten in de regio FoodValley.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik heb de mogelijkheid om de agenda's van de regio FoodValley te beïnvloeden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik voel mij meer onderdeel van de regio dan mijn eigen gemeente.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik heb vertrouwen in de samenwerking in de regio FoodValley.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Afsluitende vragen**12. Hoe beoordeelt u de controlerende rol van de gemeenteraad in de regio FoodValley?**

(1= zeer negatief en 10= zeer positief)?

Markeer slechts één ovaal.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Zeer negatief	<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"/>	Zeer positief

13. Met welke kernwoorden of kenmerken zou u als raadslid de controlerende rol van uw gemeenteraad in de regio FoodValley omschrijven?

14. Wat kan er volgens u als raadslid verbeterd worden om de controlerende rol van uw gemeenteraad te versterken?

Einde enquête. Bedankt voor het invullen!

Dit is het einde van de enquête. Hartelijk dank voor het invullen.

15. Wilt u de resultaten van dit onderzoek toegestuurd krijgen?

Mocht u interesse hebben in de uitkomsten van dit onderzoek dan kunt u hieronder uw e-mailadres invullen. De resultaten zullen na afronding en beoordeling van dit onderzoek in de zomer van 2017 naar u toegestuurd worden. Uw eerder gegeven antwoorden zullen niet gekoppeld worden aan dit mailadres.

16. Mag ik u benaderen voor een aanvullend interview?

Tot slot zou ik u willen vragen of ik u mag benaderen voor een aanvullend gesprek. U kunt hieronder uw naam en contactgegevens invullen. Indien ik van uw aanbod gebruik wil maken, zal ik voor 13 mei contact met u opnemen. Uiteraard zullen uw eerder gegeven antwoorden ook niet worden gekoppeld aan deze gegevens.

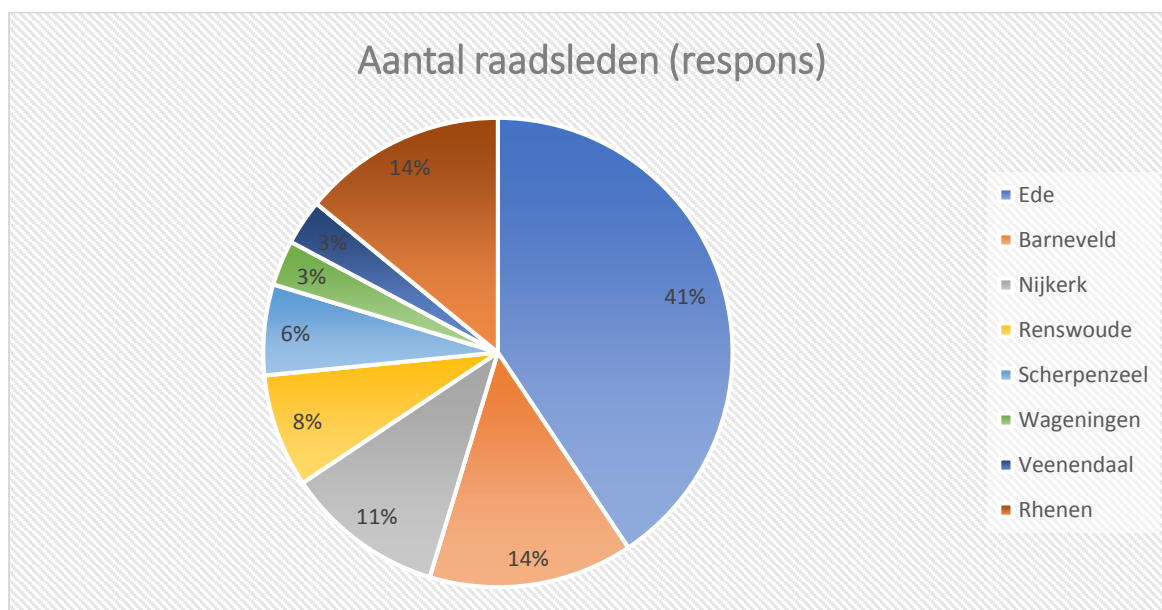
Bijlage II: Enquêteresultaten en analyse

Achtergrondinformatie en respons respondenten en responsrate

	Ede	Barne- veld	Nijkerk	Renswoude	Scherpen- zeel	Wageningen	Veenen- daal	Rhenen	Totaal
Aantal raadsleden (totaal)	39	31	27	11	13	25	33	17	196
Aantal raadsleden (respons)	26	9	7	5	4	2	2	9	64
Responsrate (per gemeente + totaal) in %	67	29	26	45	31	8	6	53	33

* In één enquête staat deze vraag niet ingevuld, maar via mailadres en naam was deze te herleiden tot de gemeente Ede

** rood is minder respons dan gemiddeld, groen is meer respons dan gemiddeld

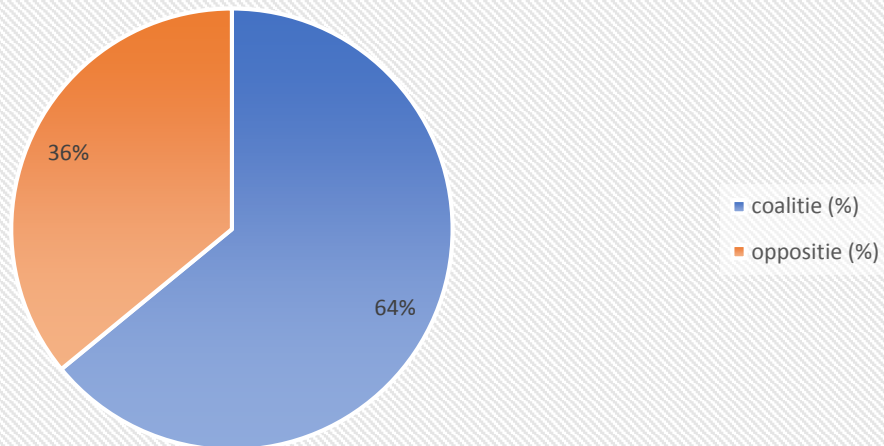


Verdeling coalitie/oppositie

	Ede	Barne- veld	Nijkerk	Renswoude	Scherpen- zeel	Wageningen	Veenen- daal	Rhenen	Totaal
Coalitie (aantal)	17	6	5	3	3	1	1	5	41
Coalitie (%)	65	57	71	60	75	50	50	56	64
Oppositie (aantal)	9	3	2	2	1	1	1	4	23
Oppositie (%)	35	33	29	40	25	50	50	44	36

* rood is minder respons dan gemiddeld, groen is meer respons dan gemiddeld

Verdeling coalitie/oppositie

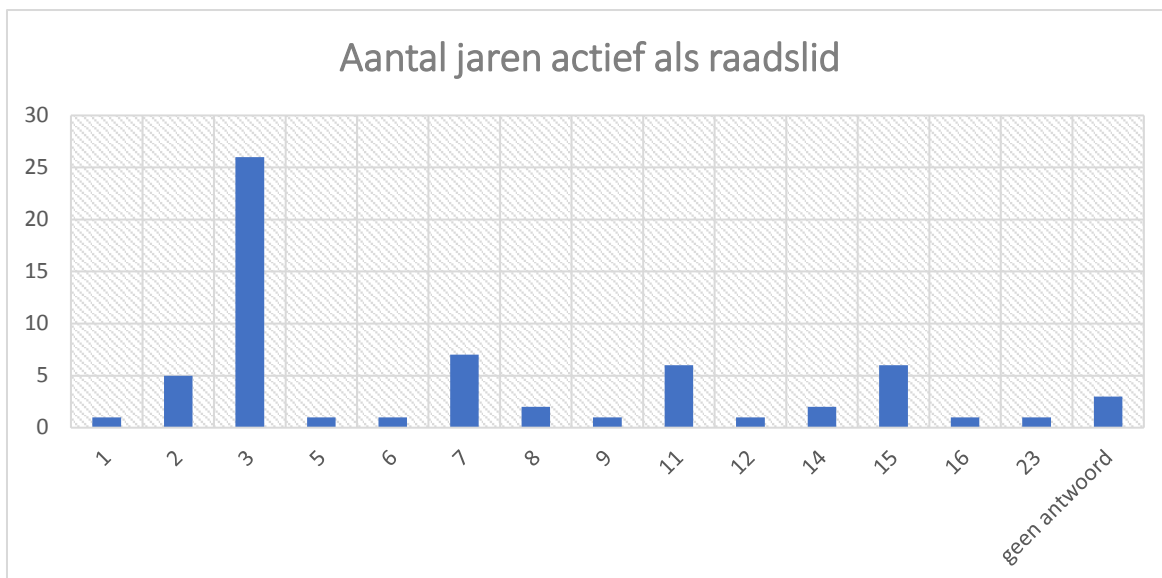


Aantal jaren actief als raadslid

aantal jaren actief voor gemeenteraad	aantal antwoorden
1	1
2	5
3	26
5	1
6	1
7	7
8	2
9	1
11	6
12	1
14	2
15	6
16	1
23	1
geen antwoord	3
totaal	64

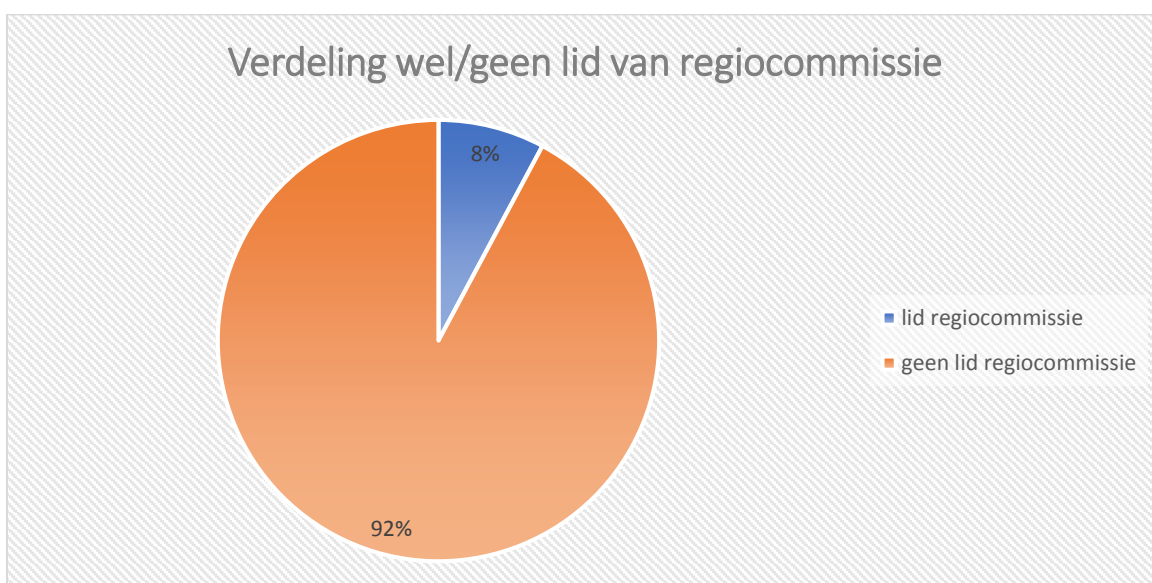
* sommigen geven aan eerste periode, hiervoor heb ik vanaf 2014 gerekend, dus 3 jaar

** 2,5 en 3,5 jaar zijn naar beneden afgerond



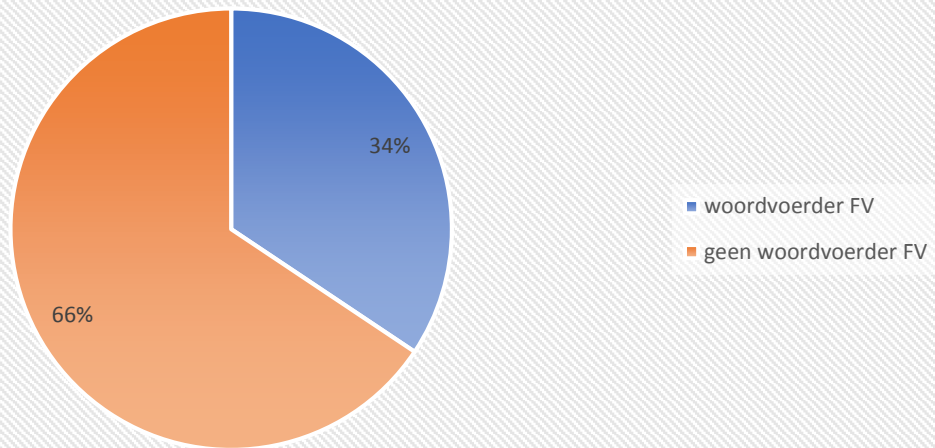
Deelnemer regiocommissie en woordvoederschap

lid regiocommissie	5
geen lid regiocommissie	59



woordvoerder FV	22
geen woordvoerder FV	42

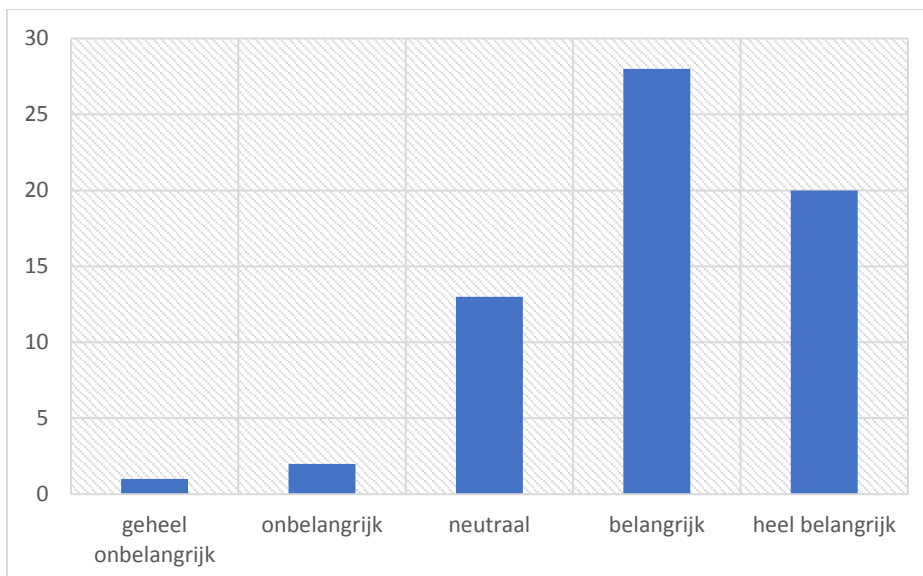
Verdering wel/geen woordvoerder GR FV



Algemene vragen

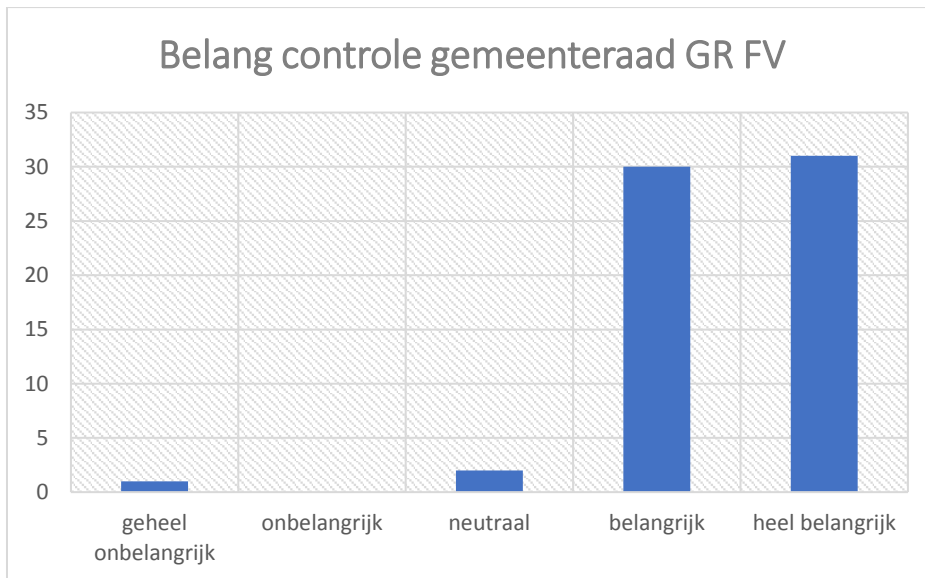
Belang samenwerking met andere gemeenten

		aantal	%
1	geheel onbelangrijk	1	2
2	onbelangrijk	2	3
3	neutraal	13	20
4	belangrijk	28	44
5	heel belangrijk	20	31
	totaal	64	100



Belang controle gemeenteraad GR FV

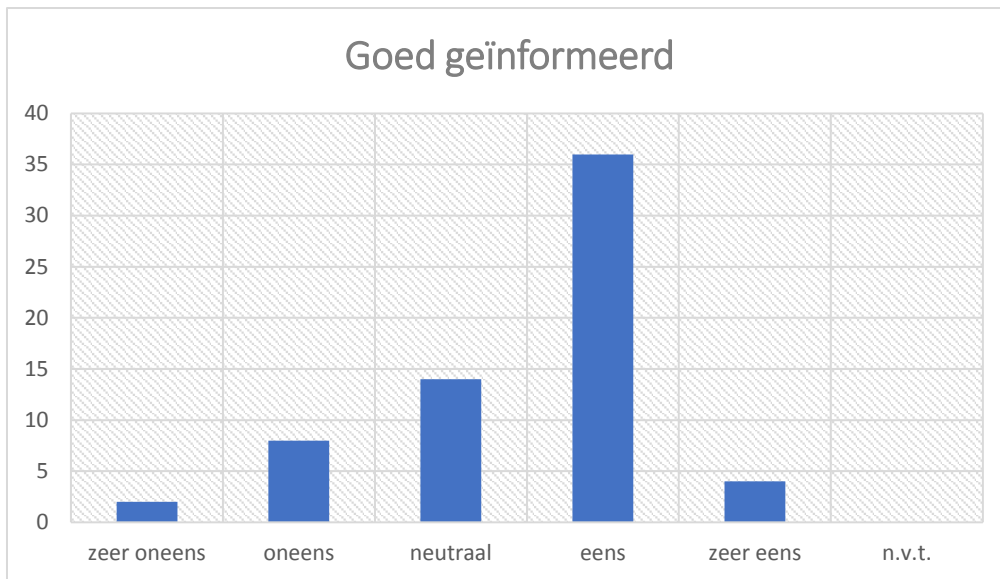
		aantal	%
1	geheel onbelangrijk	1	2
2	onbelangrijk	0	0
3	neutraal	2	3
4	belangrijk	30	47
5	heel belangrijk	31	48
	totaal	64	100



Stellingen - informatie

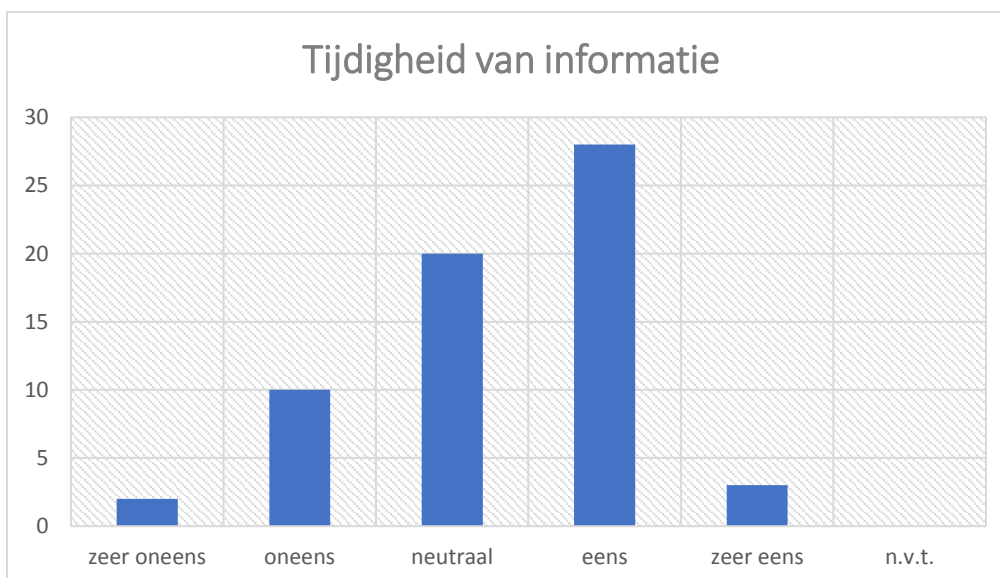
Ik voel me goed geïnformeerd over de regio FoodValley

		aantal	%
1	zeer oneens	2	3
2	oneens	8	13
3	neutraal	14	22
4	eens	36	56
5	zeer eens	4	6
6	n.v.t.	0	0
	totaal	64	100



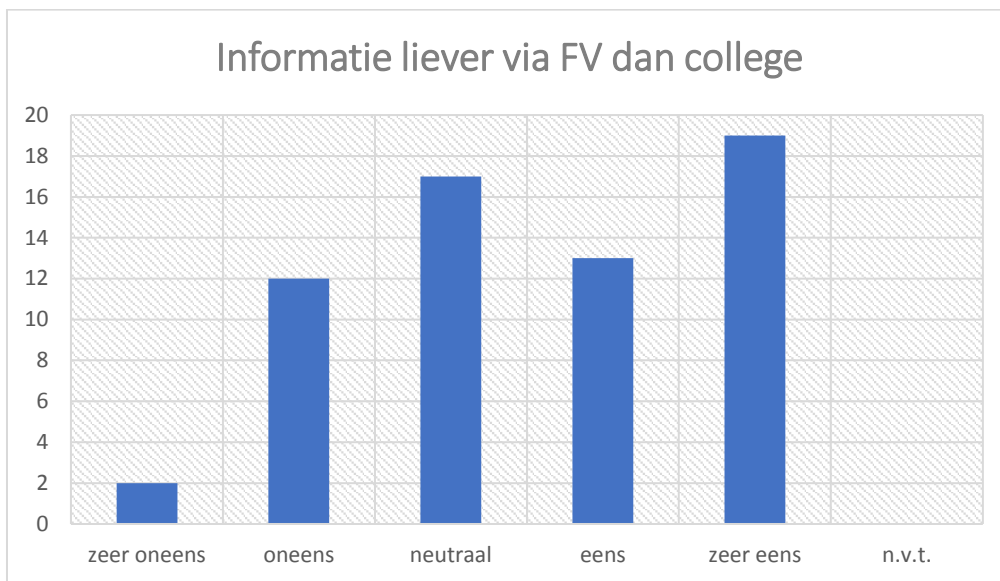
Ik ontvang informatie op tijd

		aantal	%
1	zeer oneens	2	3
2	oneens	10	16
3	neutraal	20	31
4	eens	28	44
5	zeer eens	3	5
6	n.v.t.	0	0
	geen antwoord	1	2
	totaal	64	100



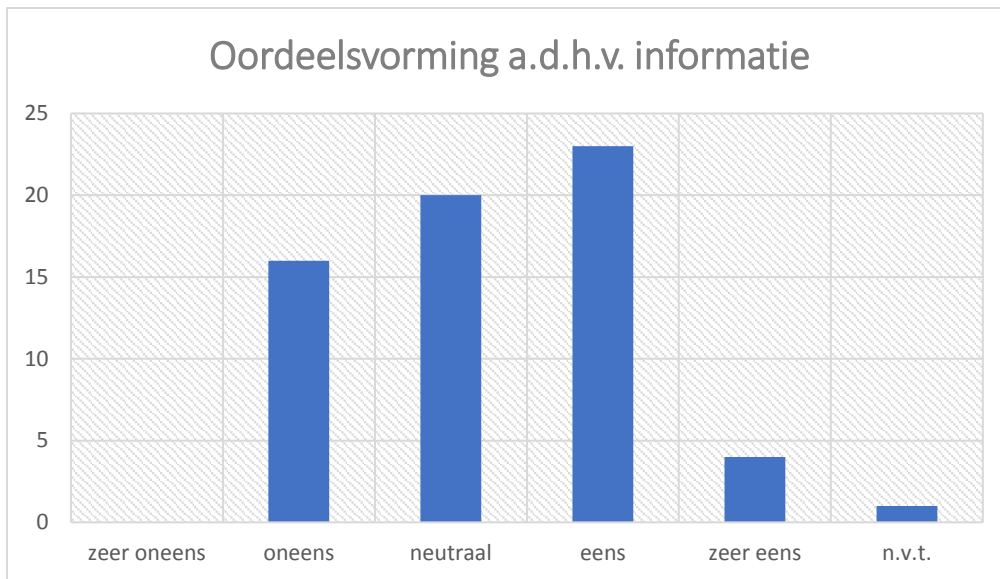
Ik ontvang mijn informatie liever via de FoodValley (regiocommissie of bestuur) dan via tussenkomst van het college

		aantal	%
1	zeer oneens	2	3
2	oneens	12	19
3	neutraal	17	27
4	eens	13	20
5	zeer eens	19	30
6	n.v.t.	0	0
	geen antwoord	1	2
	totaal	64	100



Ik kan op basis van de informatie die ik krijg een oordeel vormen over de prestaties van de regio

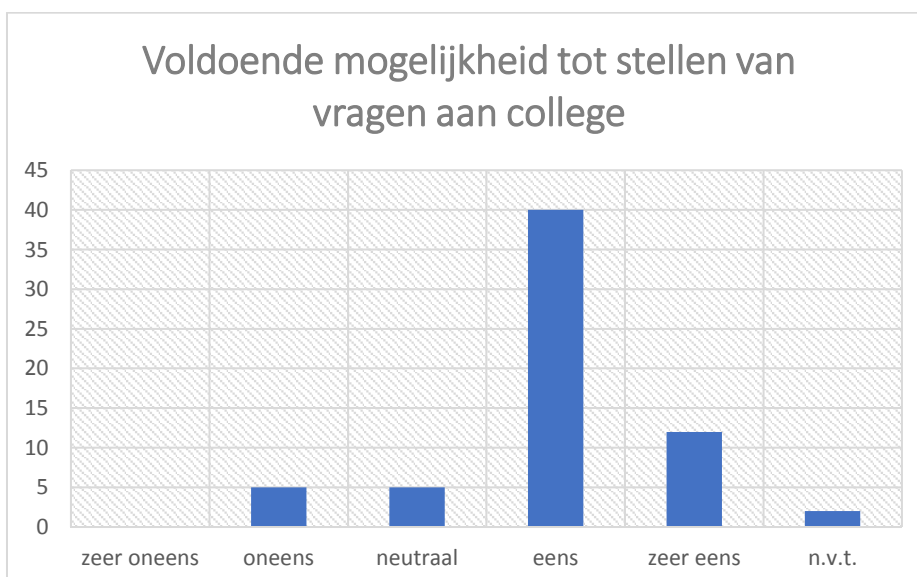
		aantal	%
1	zeer oneens	0	0
2	oneens	16	25
3	neutraal	20	31
4	eens	23	36
5	zeer eens	4	6
6	n.v.t.	1	2
	totaal	64	100



Stellingen - debat

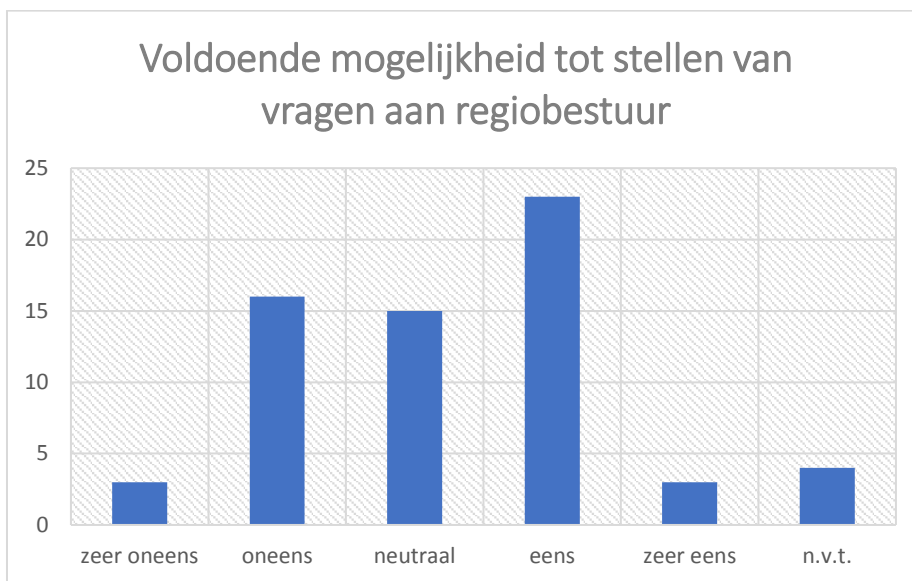
Ik heb voldoende mogelijkheden om vragen te stellen over de regio FoodValley aan het college

		aantal	%
1	zeer oneens	0	0
2	oneens	5	8
3	neutraal	5	8
4	eens	40	63
5	zeer eens	12	19
6	n.v.t.	2	3
	totaal	59	100



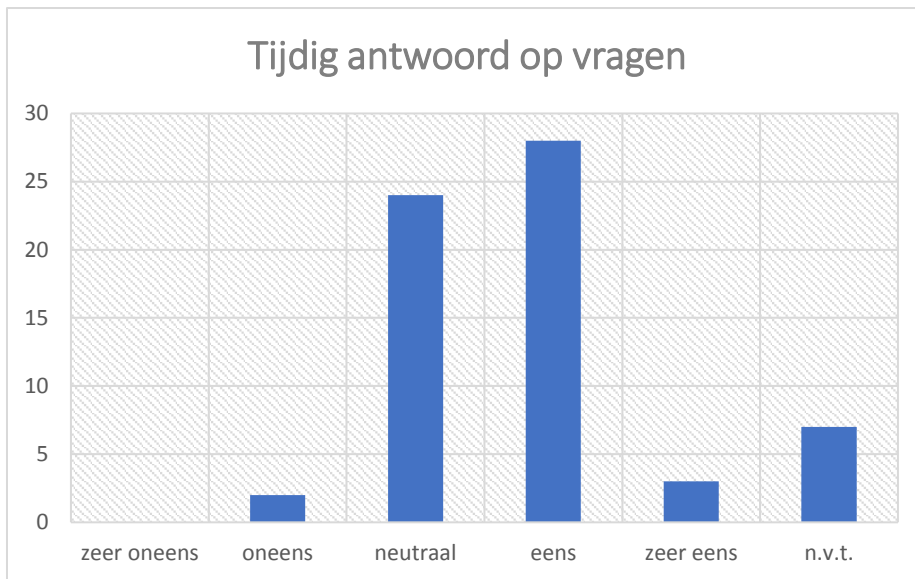
Ik heb voldoende mogelijkheden om vragen te stellen over de regio FoodValley aan het bestuur van de regio FoodValley

		aantal	%
1	zeer oneens	3	5
2	oneens	16	25
3	neutraal	15	23
4	eens	23	36
5	zeer eens	3	5
6	n.v.t.	4	6
	totaal	64	100



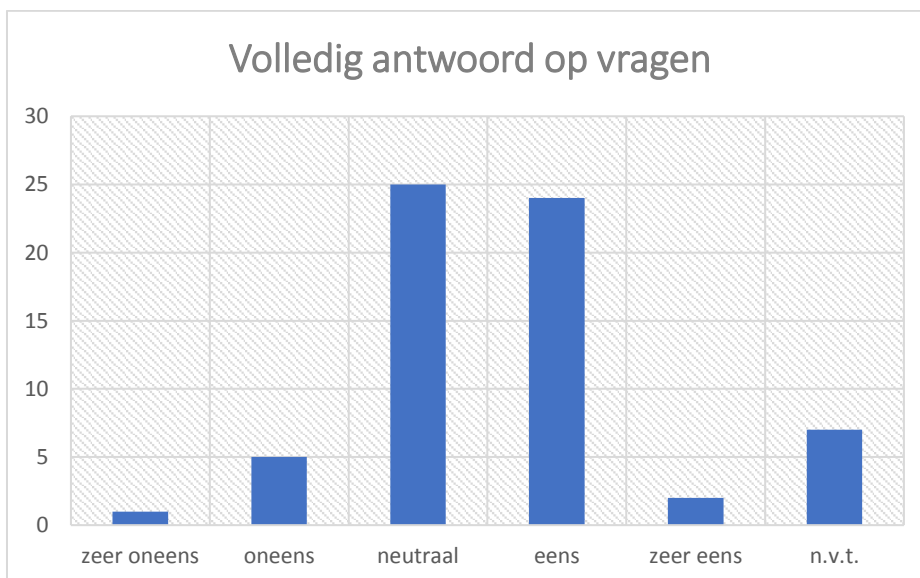
Ik ontvang op tijd antwoord op mijn vragen

		aantal	%
1	zeer oneens	0	0
2	oneens	2	3
3	neutraal	24	38
4	eens	28	44
5	zeer eens	3	5
6	n.v.t.	7	11
	totaal	64	100



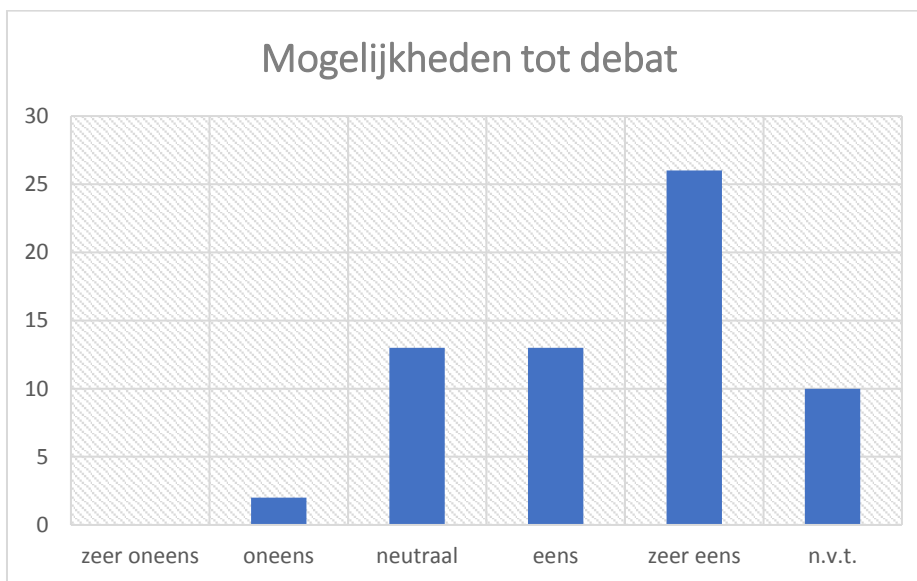
Ik ontvang een volledig antwoord op mijn vragen

		aantal	%
1	zeer oneens	1	2
2	oneens	5	8
3	neutraal	25	39
4	eens	24	38
5	zeer eens	2	3
6	n.v.t.	7	11
	totaal	64	100



Ik heb genoeg mogelijkheden om in de gemeenteraad het debat te voeren over het beleid en bestuur van de regio FoodValley

		aantal	%
1	zeer oneens	0	0
2	oneens	2	3
3	neutraal	13	20
4	eens	13	20
5	zeer eens	26	41
6	n.v.t.	10	16
	totaal	64	100

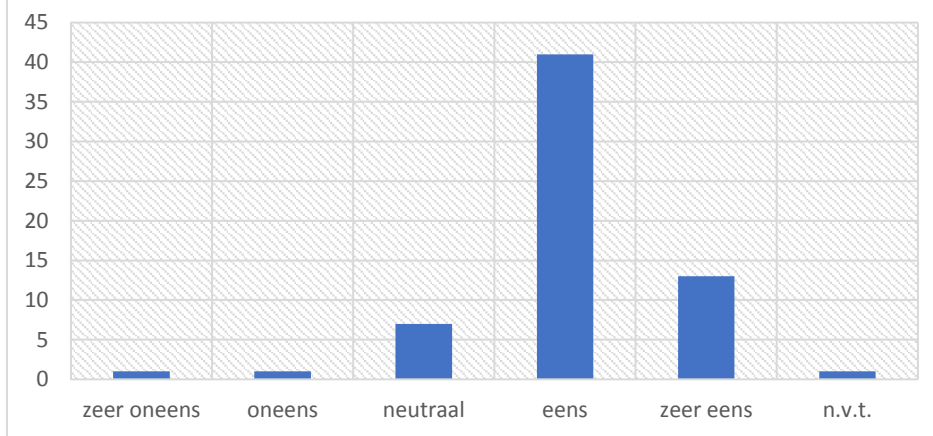


Stellingen - oordeelsvorming

Ik voel voldoende ruimte om aan het college duidelijk te maken hoe ik over de regio FoodValley denk

		aantal	%
1	zeer oneens	1	2
2	oneens	1	2
3	neutraal	7	11
4	eens	41	64
5	zeer eens	13	20
6	n.v.t.	1	2
	totaal	64	100

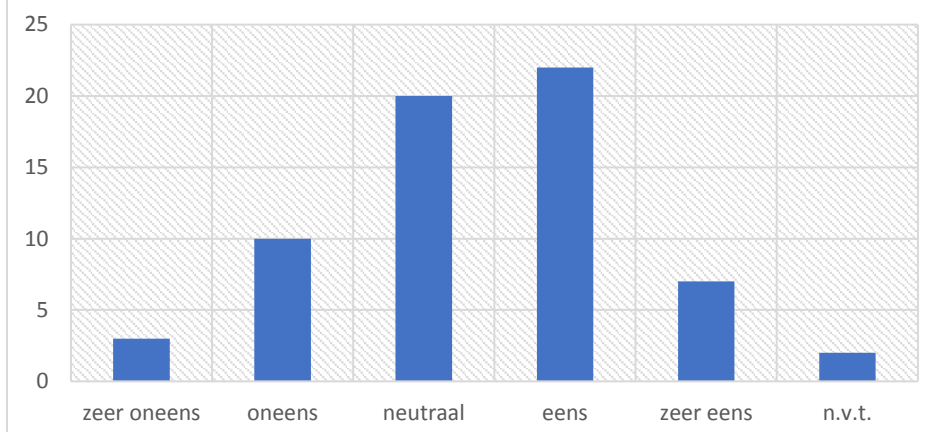
Duidelijk maken hoe over GR FV wordt gedacht aan college



Ik voel voldoende ruimte om aan het bestuur van de regio FoodValley duidelijk te maken hoe ik over de regio FoodValley denk

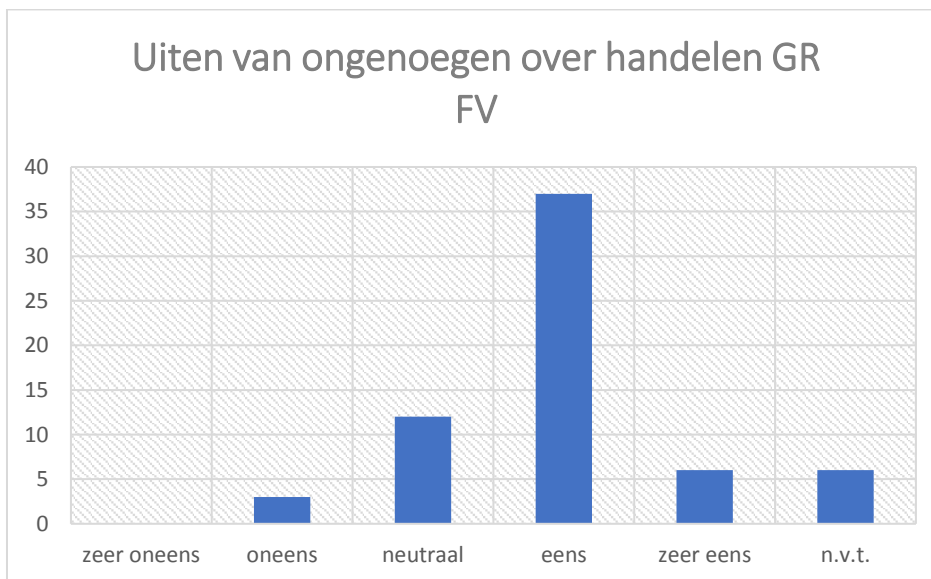
		aantal	%
1	zeer oneens	3	5
2	oneens	10	16
3	neutraal	20	31
4	eens	22	34
5	zeer eens	7	11
6	n.v.t.	2	3
	totaal	64	100

Duidelijk maken hoe over GR FV wordt gedacht aan regiobestuur



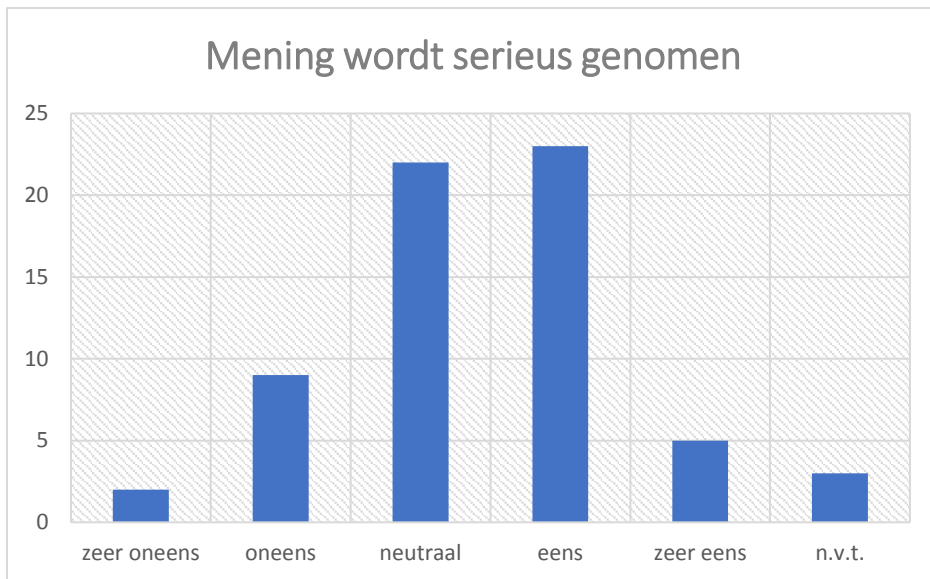
Ik kan laten blijken dat ik het handelen van de regio FoodValley onvoldoende vind

		aantal	%
1	zeer oneens	0	0
2	oneens	3	5
3	neutraal	12	19
4	eens	37	58
5	zeer eens	6	9
6	n.v.t.	6	9
	totaal	64	100



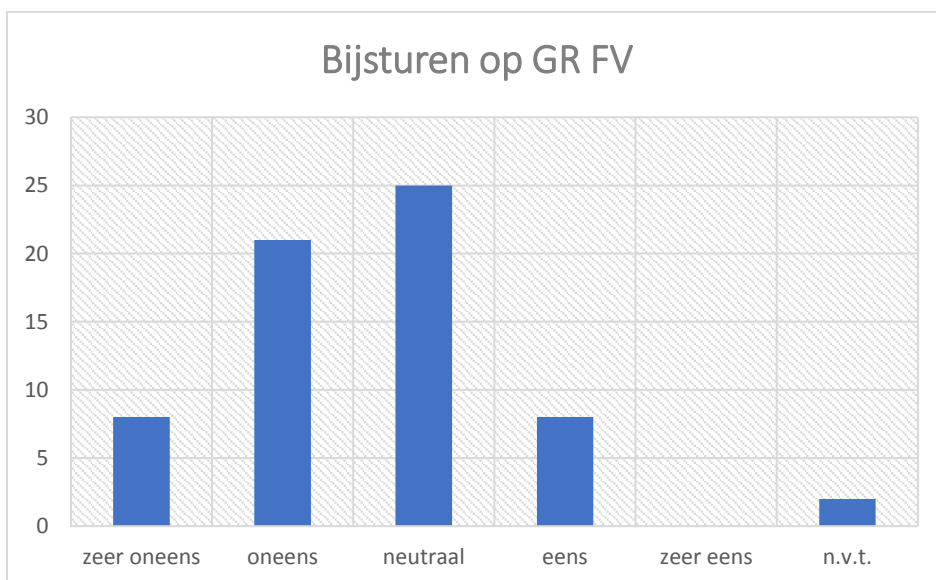
Ik heb het gevoel dat mijn mening serieus wordt genomen door het college en/of bestuur van de regio FoodValley

		aantal	%
1	zeer oneens	2	3
2	oneens	9	14
3	neutraal	22	34
4	eens	23	36
5	zeer eens	5	8
6	n.v.t.	3	5
	totaal	64	100



Ik kan voldoende bijsturen op wat er in de regio FoodValley wordt voorbereid

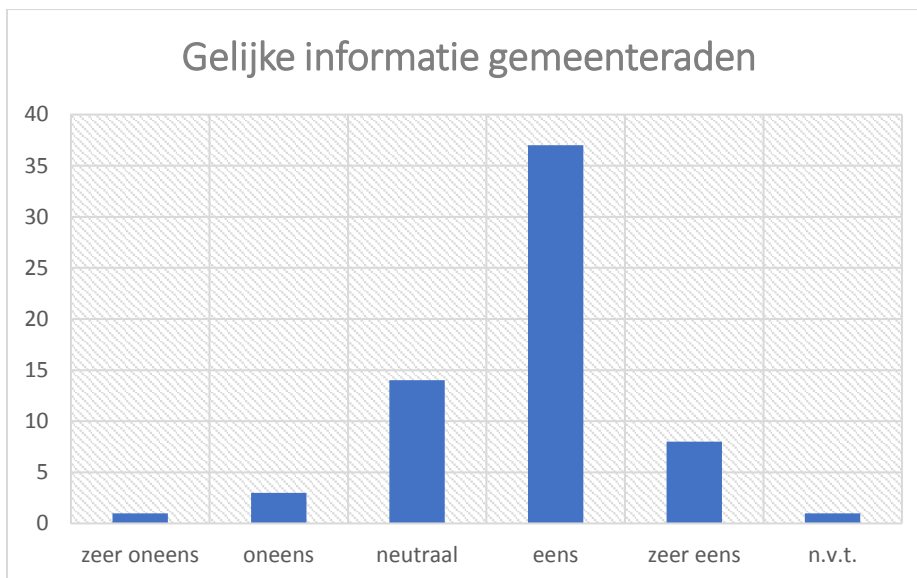
Ik kan voldoende bijsturen op wat er in de regio FoodValley wordt voorbereid			
		aantal	%
1	zeer oneens	8	13
2	oneens	21	33
3	neutraal	25	39
4	eens	8	13
5	zeer eens	0	0
6	n.v.t.	2	3
	totaal	64	100



Stellingen - samenwerking/barrières

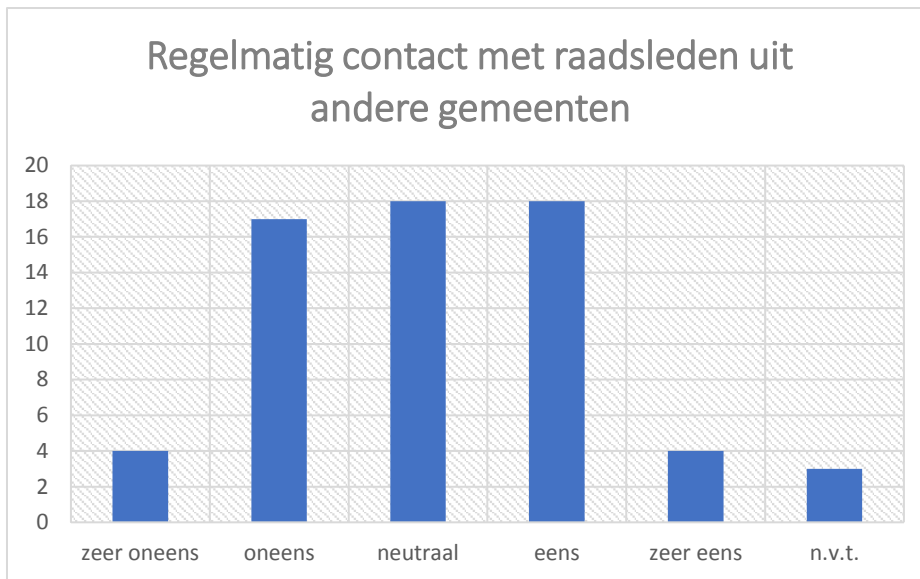
Onze gemeenteraad heeft volgens mij dezelfde informatie als andere gemeenteraden

		aantal	%
1	zeer oneens	1	2
2	oneens	3	5
3	neutraal	14	22
4	eens	37	58
5	zeer eens	8	13
6	n.v.t.	1	2
	totaal	64	100



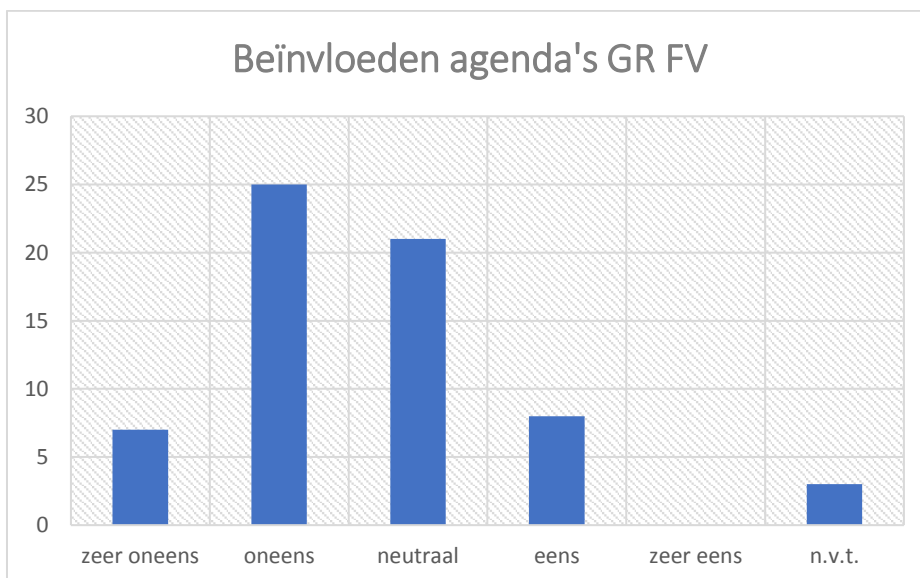
Ik heb regelmatig contact met raadsleden uit andere gemeenten in de regio FoodValley

		aantal	%
1	zeer oneens	4	6
2	oneens	17	27
3	neutraal	18	28
4	eens	18	28
5	zeer eens	4	6
6	n.v.t.	3	5
	totaal	64	100



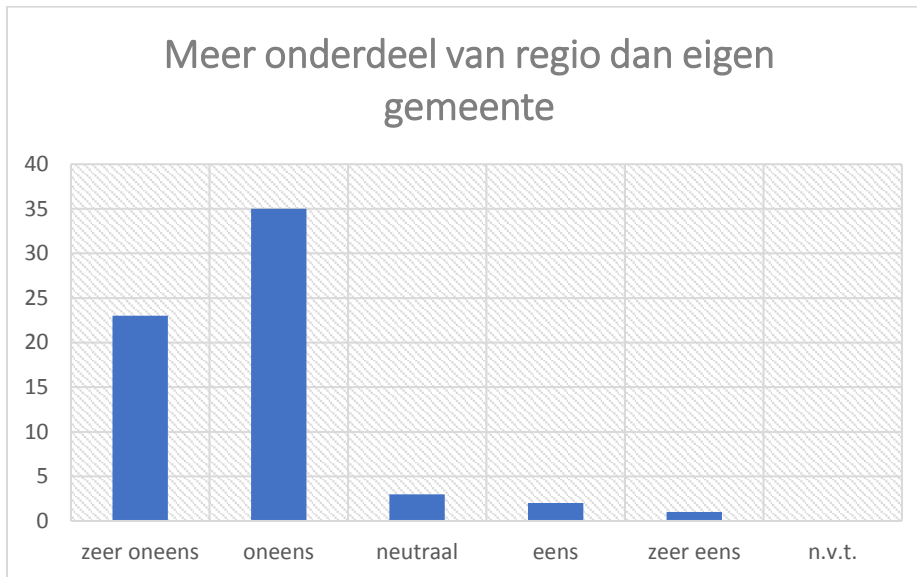
Ik heb de mogelijkheid om de agenda's van de regio FoodValley te beïnvloeden

		aantal	%
1	zeer oneens	7	11
2	oneens	25	39
3	neutraal	21	33
4	eens	8	13
5	zeer eens	0	0
6	n.v.t.	3	5
	totaal	64	100



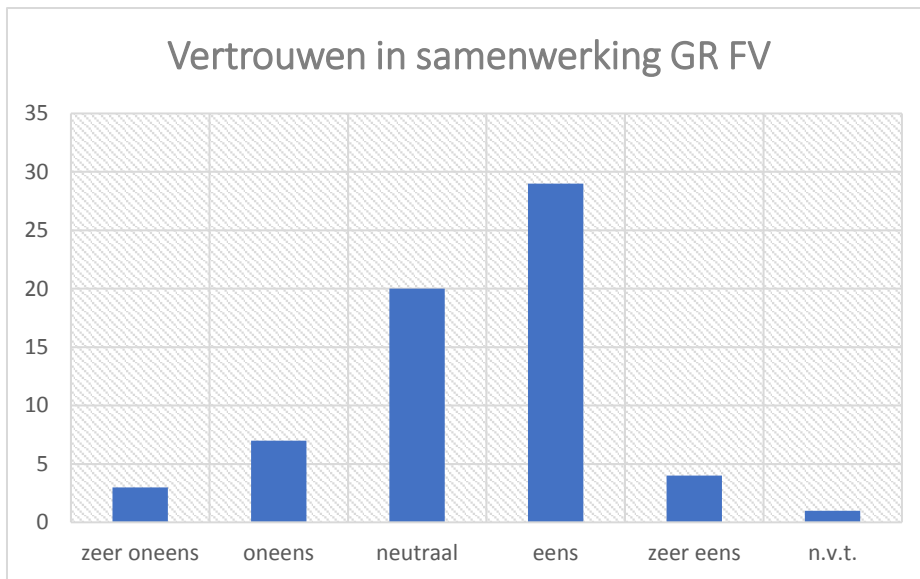
Ik voel mij meer onderdeel van de regio dan mijn eigen gemeente

		aantal	%
1	zeer oneens	23	36
2	oneens	35	55
3	neutraal	3	5
4	eens	2	3
5	zeer eens	1	2
6	n.v.t.	0	0
	totaal	64	100



Ik heb vertrouwen in de samenwerking in de regio FoodValley

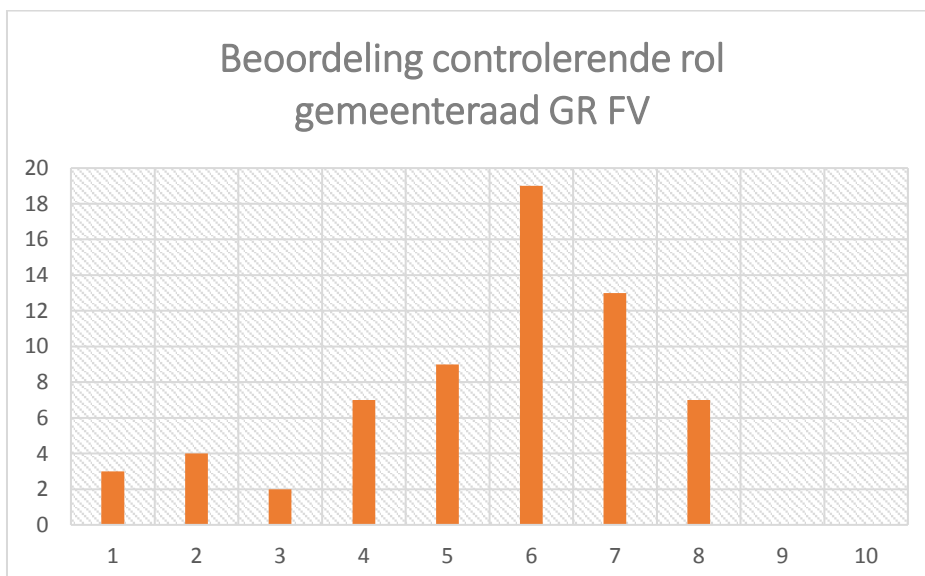
		aantal	%
1	zeer oneens	3	5
2	oneens	7	11
3	neutraal	20	31
4	eens	29	45
5	zeer eens	4	6
6	n.v.t.	1	2
	totaal	64	100



Afsluitende vragen

Hoe beoordeelt u de controlerende rol van de gemeenteraad in de regio FoodValley?

cijfer	aantal	%
1	3	5
2	4	6
3	2	3
4	7	11
5	9	14
6	19	30
7	13	20
8	7	11
9	0	0
10	0	0
totaal	64	100
gemiddelde	5,5	



Met welke kernwoorden of kenmerken zou u als raadslid de controlerende rol van uw gemeenteraad in de regio FoodValley omschrijven?

- Op afstand
- gericht op efficiëntie, risicoreductie
- Controleren op afstand
- achteraf en passief
- eigenlijk is er pas vanaf 2016 aandacht voor wat goed is, nu moet FV daar nog aanwennen en goed luisteren
- Op afstand maar wel op basis van vertrouwen
- Voldoende communicatie en inzage.
- op afstand, op hoofdlijnen
- Toetsen realisatie speerpunten
- Ex-post, hoofdlijnen, risicogericht
- Geen idee.
- op gepaste afstand
- vaak te weinig
- Volgend
- Controlerend , Helder , Kritisch
- Tekenen bij het kruisje
- positief-kritisch
- onduidelijk
- Afvaardiging twee raadsleden uit Ede
- Afstand weinig grip
- Tekenen. Bij het kruisje
- Reactief
- Matig beeld en dus nauwelijks invloed op processen - geen woordvoerder dus dat maakt wel uit
- onmacht
- Mosterd na de maaltijd, griploos
- Incidenteel
- Toch nog afstandelijk
- plannen ter goedkeuring zijn vaak al vastgesteld en door andere gemeenten geakkoorddeerd: mosterd na de maaltijd
- Ken je plek als kleinere tussen de grote gemeenten, maar zoek daarom juist overleg en samenwerking
- Nakomen afspraken uitvoeringsplan en visiedocument.
- zeer beperkt
- Effectief controleren lastig door de grootte
- informatie uitwisseling
- Op afstand
- meer denken aan onze boeren en agrariërs in de gehele regio, die hebben onze steun nodig
- Kan beter, vooral meer op tijd
- Uitdagend vernieuwend creatief
- X
- Ingewikkeld, complex
- Food Valley gaat volledig zijn eigen gang, geen controle door Raad
- volgend
- De rol vindt alleen plaats bij het behandelen van de Regio begroting
- raad moet scherp zijn op wat het bestuur doet
- n.v.t.
- Meerijden op een rijdende trein
- tussenlaag in de politiek ,weinig grip op
- Geinformeerd blijven, informatie delen in de fractie met woordvoerders
- Beschikbaar stellen van financiële middelen
- nuttig en controlerend

- Afstand en moeilijk bij te sturen
- beperkt
- Afstandelijk
- Reactief, teveel aan het eind ipv aan het begin en tijdens het proces.
- nauwelijks invloed
- transparant en navolgbaar. Vertrouwen. Misschien is het teveel gevoelsmatig maar het levert volgens mij heel wat op tegen relatief geringe inzet van middelen. We zijn met FoodValley met de goede dingen bezig.
- zoeken, oerwoud
- Betrokkenheid bij processen.

* 8x geen antwoord

Wat kan er volgens u als raadslid verbeterd worden om de controlerende rol van uw gemeenteraad te versterken?

- recente veranderingen met meer invloed vooraf in de P&C cyclus hebben die al versterkt, voorlopig voldoende
- Te weinig inzicht om hierover iets concreets te benoemen.
- voor een besluit invloed kunnen uitoefenen
- zie antwoord hiervoor
- Concreter evaluatie, dan alleen hoofdzakelijk een beschrijvend verhaal.
- Geen.
- debat regiobreed voeren
- Duidelijke rapportage over realisatie speerpunten
- Meer bijpraat momenten
- Duidelijkere democratische structuur, heldere keuzemomenten
- Basiskennis publiekrecht.
- ruim op tijd kaderbrieven en begrotingen en de ambitie/doelstellingen agenderen
- vooraf meedenken met plannen die er aan komen. Nog dingen kunnen wijzigen.
- Meer zicht op uitvoeringsfasen in de gemeenten zelf
- Eerdere en meer beknopter informatie. En niet hele boekwerken.
- De raden moeten veel beter betrokken worden. Vooraf kaders laten stellen ipv achteraf vragen vooral geen wensen en bedenkingen te hebben.
- meer directe informatie vanuit regiocommissie en -bestuur met mogelijkheid voor debat
- meer informatie rechtstreeks vanuit FV
- Verslag door afvaardiging raadsleden
- Kaders vanuit raden gezamenlijk. Vooraf samenwerking vanuit raden.
- Meer invloed in het ontwikkelen van. Beleid
- Actievere rol voor bestuurlijke portefeuille houders en raadsleden regio cie.
- Eerder inzage in stukken. Nu stukken vaak laat en idee dat we er als raad nog maar weinig veranderingen in kunnen aanbrengen
- Als deelnemende gemeenten (afvaardiging raden) nu en dan bij elkaar komen voor informatie maar ook voor debat
- raden moeten met elkaar in debat, niet ieder apart. Want je wordt constant geconfronteerd met de onmogelijkheid om te amenderen als de andere gemeenten dat niet ook doen.
- Gelijke informatie, rol foodvally inperken tot waar om gevraagd wordt door de raad (de onzin eruit)
- Niet bekend
- Heb ik nog geen goed beeld van, het moet wel beter kunnen, maar ik vraag me af hoe dat goed te regelen is. Misschien toch een foodvalleyraad, gekozen uit raadsleden van de deelnemende gemeenten?
- integrale informatievoorziening naar alle betrokken raden en gelijktijdige debatten/stemmingen
- duidelijker positie van regiocommissie in de planning van de 8 raadsagenda's
- Controle staat goed op de rails
- meer democratie
- Lastig te verbeteren

- Meer invloed bij planvorming, meer inzicht in de status van projecten, betrokken bij besluitvorming
 - FoodValley is een GR volgens het model van een college regeling. Raad staat daardoor per definitie wat meer op afstand. Enige middel dat de raad heeft is het budget dat beschikbaar gesteld wordt voor FV. Daarop zouden de raadsleden kritischer kunnen zijn.
 - Nog betere communicatie en afstemming.
 - Terugblik per jaar wat er is gebeurd en wat de uitkomsten hiervan zijn in een memo o.i.d.
 - Weet ik niet, vind ik lastig
 - Geen extra bestuurslaag zoals Food Valley
 - meer vroegtijdig verstrekken van informatie en niet achteraf vertellen wat er gaande is.
 - Meer informatie over diverse begrotingsposten, meer informatie over resultaten die geboekt zijn.
 - Gelijke beschikbaarheid van informatie en behandeling in de raad in alle gemeente
 - n.v.t.
 - eerder in concept voorleggen bij de raad
 - Meer contact met regiocommissie
 - Gemeentelijke fusie
 - op dit moment voldoende controle
 - Dat de regio zich realiseert dat de deelnemende gemeenten leidend zijn.
 - Fusie van gemeentes
 - Huidige trend voortzetten. Meer wettelijke mogelijkheden gekomen en sterkere rol via de regiocommissie. Ook individuele raden meer pro actief betrekken.
 - meer invloed op het bestuur; regiocommissie is een soort klankbord, meer niet
 - Niet het is voldoende zo.
 - Heldere informatie, met afwegingen en gekoppeld aan door de raden gestelde kaders.
 - Minder invloed van college. Raadsleden (nog) eerder betrekken. Informatie uit 'eerste hand'.
- *10x geen antwoord

Bijlage III: Topiclijsten

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van twee topiclijsten. De topiclijsten voor de eerste en tweede fase van dit onderzoek staan hieronder.

Topiclijst fase 1

Inleiding

- Voorstellen + uitleg over onderzoek: gemeente Ede, masterscriptie UU, intergemeentelijke samenwerking
- Toestemming opname + vragen vooraf
- Voorstellen+functie/relatie met regio FV

Kern I: Samenwerking FV

- Thema's/onderwerpen
- Waarom samenwerking op deze terreinen?
- (financiële) Structuur/overleggen/contactmomenten en waarom deze vorm?
- Betrokken partijen (triple helix)?
- Oordeel/opvatting over samenwerking?

Kern II: Democratische controle

- Algemene beeld van democratische controle door gemeenteraad?
 - Wordt het belangrijk gevonden?
 - Is er verschil tussen de gemeenteraden?
 - Hoe gaat het tot nu toe?
- Relatie actor-forum: wie controleert wie?
- Onderwerpen: controle waarop?
 - Project, proces, financiën
 - Democratisch, politiek, ethisch, financieel, prestaties
- Reden: waarom controleren?
 - Democratische legitimering (burgers)
 - Tegenmacht (machtsmisbruik en integriteit)
 - Verbeteren prestaties en leren
- Manier: Hoe georganiseerd?
 - Informatie: betrouwbaar, begrijpelijk, tijdig, voldoende, bruikbaar
 - Debat: vragen stellen en beantwoording, mogelijkheid tot debat
 - Oordeelsvorming: sturen op ambities, moties, amendementen

Kern III: Barrières

- Wat kan beter/is spannend?
- Representativiteit: betrokkenheid burgers
 - Meer directe inspraak?
 - Sterkere positie gemeenteraden?
 - Informatiepositie: Korte en bondige informatie, delen van informatie, verdelen van taken
 - Meer sturing: kaderstelling, deelname in AB, commissies, netwerken, agenda's
- Verantwoordelijkheden en verantwoordingsstructuur: onduidelijk? Hoe lopen de lijnen?
- Resultaten: gedeelde identiteit en belangen?
 - Samenwerken
 - vertrouwen

Afsluiting

- Iets vergeten te vragen/wilt u nog iets kwijt?
- Bedankt
- Anonimiteit: herleidbaar voor begeleiders UU
- Nasturen onderzoek?

Topiclijst fase 2

Inleiding

- Voorstellen + uitleg over onderzoek: gemeente Ede, masterscriptie UU, intergemeentelijke samenwerking
- Toestemming opname + vragen vooraf
- Voorstellen+functie/relatie met regio FV

Kern I: Samenwerking FV

- Thema's/onderwerpen
- Waarom samenwerking op deze terreinen?
- **Waarom is samenwerking belangrijk?**
- (financiële) Structuur/overleggen/contactmomenten en waarom deze vorm?
- Betrokken partijen (triple helix)?
- Oordeel/opvatting over samenwerking?

Kern II: Democratische controle

- Algemene beeld van democratische controle door gemeenteraad?
 - Wordt het belangrijk gevonden en **waarom?**
 - Is er verschil tussen de gemeenteraden?
 - Hoe gaat het tot nu toe?
- Relatie actor-forum:
 - wie controleert wie?
 - **Waarom informatie liever via de regio (bestuur, kantoor, regiocommissie) dan via college? Wat is er mis met informatie vanuit het college?**
- Onderwerpen: controle waarop?
 - Project, proces, financiën
 - Democratisch, politiek, ethisch, financieel, prestaties
- Reden: waarom controleren?
 - Democratische legitimering (burgers)
 - Tegenmacht (machtsmisbruik en integriteit)
 - Verbeteren prestaties en leren
- Manier: Hoe georganiseerd?
 - Informatie: betrouwbaar, begrijpelijk, tijdig, voldoende, bruikbaar
 - Debat: vragen stellen en beantwoording, mogelijkheid tot debat
 - Oordeelsvorming: sturen op ambities, moties, amendementen

Kern III: Barrières

- Wat kan beter/is spannend?
 - **Meer invloed vooraf om bij te kunnen sturen:**
 - **Waarom is dit belangrijk?**
 - **Hoe kun je dit realiseren?**
 - **Ervaring met kadernota afgelopen jaar?**
 - **Rol/bekendheid regiocommissie(leden)?**
 - **Contact met andere raadsleden:**

- kanalen (landelijke partij, regiocommissie, etc.)
 - Is dit belangrijk en waarom wel/niet?
 - Eindoordeel raadsleden in enquête is 5,5: hoe denk u dat tot deze beoordeling is gekomen?
- Representativiteit: betrokkenheid burgers
 - Meer directe inspraak?
 - Sterkere positie gemeenteraden?
 - Informatiepositie: Korte en bondige informatie, delen van informatie, verdelen van taken
 - Meer sturing: kaderstelling, deelname in AB, commissies, netwerken, agenda's
- Verantwoordelijkheden en verantwoordingsstructuur: onduidelijk? Hoe lopen de lijnen?
- Resultaten: gedeelde identiteit en belangen?
 - Samenwerken
 - vertrouwen

Afsluiting

- Iets vergeten te vragen/wilt u nog iets kwijt?
- Bedankt
- Anonimiteit: herleidbaar voor begeleiders UU
- Nasturen onderzoek?

Bijlage IV: Codeboom

Hieronder staat een overzicht van de codes in een tabel weergegeven. De codes die zijn ontstaan uit de tweede fase zijn cursief.

FoodValley	Samenwerking	Kracht	Hart	
			Vertrouwen	
			Onderlinge Relaties	
			Voorbeeldfunctie	
			<i>Ontwikkeling</i>	
		Organisatie	Griffiersnetwerk	
			Betrokken partijen	
			Regiocommissie	
			Regiobestuur	College PHO Voorzitter Regiokantoor
		Thema's	Ruimte	
			Economie	
			<i>Food</i>	
		Ontstaan	WERV	
			De Vallei	
			Pieken in de Polder	
		Reden	Expertise en uitvoeringskracht	
			Voorkomen herindeling	
			<i>Grensoverstijgende thema's</i>	
			Massa	
			Kansen pakken	
	Doelen en resultaten			
	Impuls			
	<i>Krachtigere positie</i>			
	<i>Efficiëntie</i>			
	<i>Democratische controle</i>	Belang	Volksvertegenwoordiging	
			<i>Beleidsthema's</i>	
		Forum-actor	College	
			Regiobestuur	
			Rol gemeenteraden	
		Onderwerp van controle	<i>Project</i>	
			Proces	
Geld				
<i>Politieke invloed</i>				
Informatie		Tijdigheid		
		Transparantie		
		Regionale informatiebijeenkomsten	Regionale informatieavonden Regiotour	
	<i>Informatiekanalen</i>	College Contacten		

				<i>Regiobestuur</i>
				<i>Regiocommissie</i>
				<i>Griffiers</i>
				<i>Collega's</i>
		Debat	Kritisch	
			<i>Geen spectaculair debat</i>	
		Oordeelsvorming	Instrumenten/momenten	Begroting
				Voortgangsrapportage
				Kaderbrief
			Politieke invloed	Wensen en bedenkingen
				Moties en amendement
	Barrières en spanningen	Complexiteit	Complexe besluitvorming	
			Onduidelijke structuur	
			Calimero-effect	
		Lokaal-regionaal	Eigen belang	
			Regionaal belang	
		Grip-efficiëntie	Grip versus vaart	
			Gewenste invloed van raden	
			Bevoegdheden delen	
			Vertrouwen en loslaten	
		Informatievoorziening	Te weinig concrete resultaten	
			Te breed en te ver weg	
			<i>Betrokkenheid raadsleden</i>	
	Verbeteringen	Complexiteit	1 gemeenteraad	
			Elkaar beter kunnen vinden	
		Balans tussen grip en efficiëntie	Loslaten	
			Weten wat je wil	
			Inbreng vooraf	
			Soft control	
		Informatievoorziening	Meer concreet	<i>Kort en bondig</i>
				Transparantie
				<i>Project per gemeente</i>
			Meer focus	
			Meer tussentijdse terugkoppeling	
		Meer bekendheid en zichtbaarheid	Inwoners	
			<i>Gemeenteraadsleden</i>	
			(Inter)nationaal	
			<i>Ideeën</i>	<i>Eitje</i>
			<i>Vrachtwagen</i>	
			<i>Borden</i>	