

# Initiatief grijpen in intergemeentelijke samenwerking

Een onderzoek naar de mate waarin raadsleden van de gemeente Kaag en Braassem de mogelijkheden benutten om te sturen op de samenwerking in Holland Rijnland

Fay Verkade (5674956)

Maandag 22 juni 2020

Universiteit Utrecht

Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie

Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap

Master Bestuur en Beleid

Eerste lezer: Harmen Binnema

Tweede lezer: Margo Trappenburg



## Voorwoord

Daar is 'ie dan! Na een halfjaar hard werken, is mijn thesis voor de master Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht af. Met het afronden van dit onderzoek komt er tevens een einde aan mijn tijd van studeren aan de USBO. Na de bachelor Bestuurs- en Organisationswetenschap had ik nog niet genoeg van het kleinschalige onderwijs, de leerzame colleges en interessante werkbezoeken. Om die reden heb ik besloten om de master Bestuur en Beleid erachteraan te doen, waar ik geen moment spijt van heb gehad. Ondanks het Coronavirus, kijk ik terug op een uitdagend jaar met toch nog een mooie afsluiting in de vorm van deze master thesis.

Deze thesis gaat in op de vraag in hoeverre raadsleden van de gemeente Kaag en Braassem de mogelijkheden benutten om te sturen op de intergemeentelijke samenwerking in Holland Rijnland. Om hier meer inzicht in te krijgen heb ik de afgelopen tijd met veel plezier met ambtenaren, collegeleden en raadsleden van de gemeente gesproken. Door mij onder te dompelen in deze thematiek ben ik meer te weten gekomen over het belang van intergemeentelijke samenwerking en hoe het in zijn werk gaat. Daarbij heb ik meer inzicht gekregen in de verhoudingen tussen college, gemeenteraad en een samenwerkingsverband. Iets wat gezien de huidige ontwikkelingen in gemeentewereld van grote waarde is.

Graag wil ik nog een aantal mensen bedanken die mij de afgelopen maanden hebben gesteund bij dit onderzoek. Allereerst wil ik graag de Rekenkamercommissie van de gemeente Kaag en Braassem bedanken voor de mogelijkheid om dit onderzoek uit te voeren. Daarnaast wil ik graag mijn begeleider Harmen Binnema bedanken voor zijn kritische blik op de inhoud en bemoedigende woorden gedurende het proces. Ook wil ik Margo Trappenburg, mijn tweede lezer, bedanken voor de feedback op de onderzoeksopzet en haar rol als tweede lezer. Verder wil ik graag alle respondenten bedanken die hebben deelgenomen aan de interviews door hun inzichten met mij te delen en zodoende mij verder te helpen in mijn onderzoek. Als laatste wil ik mijn vriend, familie en vrienden bedanken voor hun motiverende woorden tijdens het schrijven van deze thesis en voor de leuke afleiding die ik af en toe nodig had. Mede dankzij de hulp van deze mensen ligt hier voor u het eindresultaat!

Tot slot rest mij niets anders dan u veel leesplezier te wensen!

Fay Verkade

Utrecht, juni 2020



## Abstract

De afgelopen jaren hebben gemeenten, mede als gevolg van de decentralisaties, steeds meer aandacht gekregen voor intergemeentelijke samenwerking. De indruk is dat gemeenten door krachten te bundelen taken efficiënter kunnen uitvoeren en zo de kwaliteit van dienstverlening kunnen verbeteren. Dit is met name voor kleine gemeente van belang omdat zij vanwege beperkte kennis en capaciteit kwetsbaarder zijn om alle taken alleen uit te voeren. Ook voor de gemeente Kaag en Braassem is intergemeentelijke samenwerking daarom een belangrijk thema. Tegelijkertijd heerst bij gemeenteraden het gevoel dat zij met samenwerking meer op afstand komen te staan, wat de vraag meebrengt in hoeverre raadsleden voldoende invloed hebben op regionale besluitvorming. Om te onderzoeken hoe het ervoor staat met de sturing op samenwerking in de gemeente Kaag en Braassem, is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *In hoeverre benutten raadsleden van de gemeente Kaag en Braassem de mogelijkheden om te sturen op de samenwerking in Holland Rijnland?*

Dit is onderzocht aan de hand van literatuur over de democratische kwaliteit van intergemeentelijke samenwerking en de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op samenwerking. Daarnaast zijn er verschillende documenten geanalyseerd over de manier waarop raadsleden betrokken worden bij het samenwerkingsverband. Als laatste zijn er interviews afgenomen met raadsleden, ambtenaren en collegeleden van de gemeente Kaag en Braassem om hun ervaringen en wensen met betrekking tot de sturing van de raad in kaart te brengen.

Uit het onderzoek blijkt dat de mogelijkheden om te sturen op de samenwerking in Holland Rijnland tot op een bepaalde hoogte door raad van Kaag en Braassem worden benut. Raadsleden zijn met name betrokken bij de samenwerking wanneer hun inbreng gevraagd wordt en er ruimte wordt georganiseerd om het over regionale onderwerpen te hebben. Tegelijkertijd zijn raadsleden minder actief op de momenten dat mogelijkheden hen niet aangereikt worden. Voor sommige mogelijkheden tot beïnvloeding is een actieve houding van de raad vereist, bijvoorbeeld om vragen te stellen over regionale onderwerpen of het college met een boodschap op pad te sturen. De meeste raadsleden blijken echter niet snel zelf in actie te komen als het gaat om regionale onderwerpen. Dit is deels ook afhankelijk van een aantal belemmeringen waar raadsleden tegenaan lopen in de sturing op de samenwerking. Vanwege de vele informatie heeft de raad moeite om zelf actief de belangrijkste punten eruit te halen waar zij vervolgens wat mee wil. Bovendien wordt met het wegvallen van de raads werkgroep regio een vast moment voor gesprek gemist om het te hebben over de regionale onderwerpen. Als laatste hebben raadsleden de indruk dat zij pas worden betrokken bij regionale onderwerpen wanneer de besluitvorming al is voortgeschreden, waardoor er minder ruimte is voor input en (bij)sturing.

Naar aanleiding van deze bevindingen worden een aantal aanbevelingen gedaan zodat de raad meer initiatief kan grijpen in intergemeentelijke samenwerking.

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	3
Abstract .....	5
1. Inleiding .....	8
1.1 Vormen van intergemeentelijke samenwerking .....	8
1.2 Sturing op samenwerking .....	9
1.3 Probleemstelling .....	9
1.3.1 Deelvragen.....	10
1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie .....	11
1.4.1 Maatschappelijke relevantie .....	11
1.4.2 Wetenschappelijke relevantie .....	11
1.5 Leeswijzer .....	12
2. Casusbeschrijving.....	13
2.1 Regionale samenwerking in Kaag en Braassem.....	13
2.2 Organisatie Holland Rijnland.....	14
3. Theoretisch kader .....	15
3.1 Het ontstaan van intergemeentelijke samenwerking .....	15
3.2 Vormen van intergemeentelijke samenwerking .....	18
3.2.1 Privaatrechtelijke samenwerking.....	19
3.2.2 Publiekrechtelijke samenwerking.....	19
3.2.3 De oprichting van het samenwerkingsverband.....	20
3.3 Intergemeentelijke samenwerking in democratisch perspectief .....	21
3.3.1 Verhouding tussen raad, college en het samenwerkingsverband .....	22
3.3.2 Invloed van de raad op intergemeentelijke samenwerking.....	23
3.3.3 Houding van de raad bij intergemeentelijke samenwerking.....	25
3.4 Barrières voor sturing op intergemeentelijke samenwerking .....	26
3.5 Samenvatting .....	29
3.6 Verwachtingen.....	30
4. Methodologie.....	33
4.1 Onderzoeksstrategie .....	33
4.2 Onderzoeksdesign .....	33
4.3 Operationalisering .....	34
4.4 Dataverzameling.....	35
4.4.1 Respondenten selectie .....	35
4.4.2 Documenten.....	38
4.4.3 Semi-gestructureerde interviews .....	39
4.5 Data-analyse .....	40

4.6 Kwaliteitscriteria .....	40
4.6.1 Betrouwbaarheid .....	40
4.6.2 Interne en externe validiteit .....	41
5. Resultaten .....	42
5.1 Huidige samenwerking in Holland Rijnland .....	42
5.1.1 Het belang van de samenwerking .....	42
5.1.2 Structuur van de samenwerking .....	44
5.1.3 Knelpunten in de samenwerking .....	46
Samenvatting 5.1 .....	48
5.2 Betrokkenheid van de raad .....	49
5.2.1 Portefeuille regiozaken .....	49
5.2.2 Informatievoorziening .....	50
5.2.3 Ruimte voor debat .....	53
5.2.4 Sturing .....	58
Samenvatting 5.2 .....	61
6. Conclusie, discussie en aanbevelingen .....	63
6.1 Conclusie .....	63
6.1.1 De meerwaarde en knelpunten van de samenwerking .....	63
6.1.2 Het gebruik van de mogelijkheden om te sturen op samenwerking .....	64
6.1.3 De ervaring met de mogelijkheden om te sturen op samenwerking .....	65
6.1.4 Beantwoording onderzoeksvraag .....	66
6.2 Discussie .....	67
6.2.1 Reflectie op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie .....	67
6.2.2 Implicaties van het onderzoek .....	68
6.2.3 Suggesties voor vervolgonderzoek .....	69
6.3 Aanbevelingen .....	70
6.3.1 Holland Rijnland .....	70
6.3.2 College van B&W .....	71
6.3.3 Raadsleden .....	71
7. Literatuurlijst .....	73
8. Bijlagen .....	77
Bijlage 1 – Topiclijsten .....	77
A. Topiclijst ambtenaren en collegeleden .....	77
B. Topiclijst raadsleden .....	78
Bijlage 2 – Toestemmingsverklaring .....	80
Bijlage 3 – Codeboom .....	81

## 1. Inleiding

Vervoer, afvalverwerking, wonen en jeugdzorg. Zo maar een paar voorbeelden van thema's waarop gemeenten met elkaar samenwerken. Door de decentralisatie van verschillende taken naar lokale overheden, is het takenpakket van gemeenten enorm toegenomen. Zo kregen gemeenten er in 2015 belangrijke taken bij als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein en daar zal de nieuwe Omgevingswet in 2021 nog een schepje bovenop doen. Gezien een gebrek aan geld, tijd en expertise lukt het gemeenten echter niet altijd om alle taken zelfstandig uit te voeren (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). Er is daarom een zekere schaal nodig om de vele taken te kunnen oppakken. Dit maakt dat de toename van het aantal gemeentelijke taken, vaak in combinatie met een bezuinigingsopgave, heeft geleid tot steeds meer intergemeentelijke samenwerking (Boogers, Klok, Denters, Sanders & Linnenbank, 2016).

Bij intergemeentelijke samenwerking sluiten twee (of meer) gemeenten een overeenkomst om een lokale dienst te verlenen (Spicer, 2017, pp. 389-390). Intergemeentelijk samenwerken zou leiden tot het efficiënt uitvoeren van taken en het bundelen van kennis, wat vooral voor kleine gemeenten van groot belang is. Kleine gemeenten zijn immers kwetsbaarder om alle taken alleen uit te voeren door het risico op te weinig expertise en het wegvallen van bepaalde medewerkers (Raad voor het openbaar bestuur, 2015, p. 22). In Kaag en Braassem is regionale samenwerking dan ook een belangrijk thema. De gemeente Kaag en Braassem werkt in verschillende samenwerkingsverbanden met andere gemeenten in de regio en de provincie. Dit past binnen een landelijke trend waarbij gemeenten steeds meer samenwerkingsverbanden aangaan (CBS, 2016). Een gemeente zit gemiddeld in 27 verschillende samenwerkingsverbanden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018, p. 75). Naast het feit dat er meer bestuurlijke aandacht naar de regio gaat, neemt ook financieel gezien het aandeel van de begroting dat naar de regio gaat toe (Raad voor het openbaar bestuur, 2015, p. 11). De meest recente cijfers tonen aan dat de samenwerkingsverbanden van gemeenten in 2015 ruim 10 miljard euro besteedden, een aanzienlijk deel van het totale gemeentebudget van 58 miljard euro (CBS, 2016).

### 1.1 Vormen van intergemeentelijke samenwerking

Deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen verschillende vormen aannemen. Een belangrijk onderscheid is dat tussen een privaatrechtelijke en een publiekrechtelijke samenwerking (Van den Dool & Schaap, 2014, p. 68). Bij een privaatrechtelijke samenwerking gaat het over een stichting, vennootschap of vereniging. Bij publiekrechtelijk samenwerken gaat het om de vijf vormen van een gemeenschappelijke regeling binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze wet bevat regels voor de inrichting en het functioneren van samenwerking tussen gemeenten, provincies en waterschappen (Rijksoverheid, 2020a). Binnen de Wgr is het mogelijk om te kiezen voor een lichte of een zware vorm van samenwerken (Van den Dool & Schaap, 2014). Deze verschillende vormen van samenwerken op basis van de Wgr zijn de afgelopen jaren zowel vrijwillig (van onderop) als verplicht (van bovenaf) gekozen binnen Nederland.



## 1.2 Sturing op samenwerking

Doordat het takenpakket van gemeenten zich steeds verder uitbreidt lijkt intergemeentelijke samenwerking onontkoombaar, maar het brengt ook een aantal zorgen met zich mee voor de democratische kwaliteit. Zo is een vaak gehoorde klacht dat gemeenteraden in de praktijk moeilijk grip kunnen krijgen op intergemeentelijke samenwerking. Raadsleden ervaren bij een verschuiving van taken naar het regionale niveau dat zij meer op afstand komen te staan en weinig invloed kunnen uitoefenen (Ruano de la Fuente, Schaap & Karsten, 2012; Eythórsson, 2019). Daarbij vinden raden het lastig om overzicht te houden, te bepalen wie waarover gaat en te sturen op wat er in de samenwerking gebeurt (Raad voor het openbaar bestuur, 2015, p. 11). Bovendien wordt bij de zwaardere vormen van de Wgr een deel van de bevoegdheden van het lokale bestuur overgedragen aan (het bestuur van) het samenwerkingsverband – een niet democratisch gekozen orgaan. Dit leidt ertoe dat gemeentebesturen aan autonomie verliezen, wat de vraag oproept of burgers voldoende vertegenwoordigd zijn in intergemeentelijke samenwerking (De Greef & Stolk, 2015, p. 9). Terwijl juist nu de gemeente steeds meer als eerste overheid voor de burger gaat fungeren, kaderstelling en controle door de gekozen volksvertegenwoordigers van groot belang zijn (De Greef & Stolk, 2015, p. 7).

Hierdoor krijgt sturing op intergemeentelijke samenwerking zowel op nationaal als lokaal niveau steeds meer bestuurlijke aandacht. Zo heeft het kabinet recentelijk invulling gegeven aan een afspraak uit het regeerakkoord, door een wetwijziging van de Wgr, om de verantwoording over gemeentelijke samenwerking te versterken (Rijksoverheid, 2020b). De wijziging bestaat uit verschillende maatregelen zoals de positie van gemeenteraden bij besluitvorming verbeteren en het introduceren van aanvullende controle-instrumenten. Daarnaast hebben vele lokale rekenkamers zich de laatste jaren verdiept in grip van de gemeenteraad op regionale samenwerking en aanbevelingen gedaan voor hun eigen gemeente (Rekenkamercommissie Overbetuwe; 2015, Rekenkamer Hilversum, 2018; Rekenkamercommissie Heerde, 2019). Deze ontwikkelingen hebben er mede toe geleid dat de gemeente Kaag en Braassem inzicht wil krijgen in hoe het ervoor staat met de sturing op intergemeentelijke samenwerking door de gemeenteraad.

## 1.3 Probleemstelling

Bovenstaande toont aan dat de huidige vormen van intergemeentelijk samenwerken vragen oproepen over de democratische kwaliteit van samenwerking. In dit onderzoek ligt om meerdere redenen de nadruk op publiekrechtelijke samenwerking in de vorm van de Wgr. Ten eerste is de meerderheid van de gemeenten in Nederland onderdeel van een gemeenschappelijke regeling. Tevens is 71% van alle samenwerkingsverbanden waarvan de rechtsvorm bekend is gebaseerd op de Wgr (Boogers et al., 2016, p. 27). Daarnaast hebben raadsleden meer sturingsmogelijkheden bij een publiekrechtelijke samenwerking dan bij een privaatrechtelijke samenwerking. Zo is er bij een vorm van de Wgr altijd ten minste toestemming nodig van de raad voor oprichting, terwijl dat voor allerlei privaatrechtelijke vormen niet nodig is. Ook heeft de raad vaak bij privaatrechtelijke vormen slechts de mogelijkheid om

wensen en bedenkingen kenbaar te maken, maar het college beslist (De Greef & Stolk, 2015, p. 17). Daarom is het interessant om te onderzoeken in welke mate en op welke manier gemeenteraden gebruik maken van de sturingsmogelijkheden op een gemeenschappelijke regeling.

Om dit onderzoeken bij de gemeenteraad van Kaag en Braassem wordt één case bekeken, namelijk de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland. Dit is het bestuurlijk samenwerkingsverband, bestaande uit dertien gemeenten, waar Kaag en Braassem op basis van de Wgr deel van uitmaakt. Er is voor dit samenwerkingsverband gekozen omdat er veel bevoegdheden zijn belegd, waardoor het ook raakt aan de taken waar de gemeenteraad normaliter bij betrokken is. Bovendien gaat het binnen Holland Rijnland over meerdere beleidsterreinen, waardoor het belang van sturing toeneemt.

### **Doelstelling**

Dit onderzoek heeft een drieledig doel. Het doel is om te achterhalen in welke mate raadsleden de sturingsmogelijkheden op de samenwerking in Holland Rijnland benutten en het idee hebben dat zij met deze mogelijkheden voldoende kunnen (bij)sturen, om vervolgens aanbevelingen te doen voor de sturing op intergemeentelijke samenwerking binnen de gemeente Kaag en Braassem.

### **Vraagstelling**

In hoeverre benutten raadsleden van de gemeente Kaag en Braassem de mogelijkheden om te sturen op de samenwerking in Holland Rijnland?

#### **1.3.1 Deelvragen**

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag zijn verschillende deelvragen geformuleerd. Aan de hand van de theorie wordt nagegaan waarom gemeenten de samenwerking met elkaar aangaan en welke voor- en nadelen dit met zich meebrengt. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking. Daarna wordt ingegaan op de manieren waarop gemeenteraden invloed kunnen uitoefenen op intergemeentelijke samenwerking. Tot slot wordt ingegaan op barrières voor de raad om te sturen op intergemeentelijke samenwerking. Dit leidt tot de volgende theoretische deelvragen:

1. Wat zijn redenen voor gemeenten om met elkaar samen te werken?
2. Welke vormen van intergemeentelijke samenwerking kunnen er worden onderscheiden?
3. Hoe kan de gemeenteraad sturen op intergemeentelijke samenwerking?
4. Wat zijn voor de gemeenteraad barrières om te sturen op intergemeentelijke samenwerking?

De antwoorden op de theoretische deelvragen dienen als basis voor het empirische deel. De eerste empirische deelvraag richt zich op de ervaring met de samenwerking in Holland Rijnland. De tweede empirische deelvraag onderzoekt de mogelijkheden van de raad om te sturen op Holland Rijnland. Deelvraag drie kijkt wat raadsleden vervolgens met deze sturingsmogelijkheden doen en of deze

feitelijke sturing ook voldoet aan de wensen van de raad om te sturen op intergemeentelijke samenwerking. Met de vierde deelvraag wordt gekeken of de gemeenteraad met deze mogelijkheden voldoende kan (bij)sturen. Tot slot wordt ingegaan op de vraag in hoeverre er belemmeringen bestaan om te sturen op de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland en hoe die kunnen worden overbrugd.

1. Welke positieve en negatieve aspecten worden ervaren in de samenwerking in Holland Rijnland?
2. Wat zijn mogelijkheden van de raad om te sturen op de samenwerking in Holland Rijnland?
3. Op welke wijze worden de sturingsmogelijkheden in praktijk door raadsleden benut?
4. In hoeverre ervaren raadsleden dat zij met deze mogelijkheden voldoende kunnen (bij)sturen?
5. In hoeverre bestaan er belemmeringen voor raadsleden bij sturing op de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland en hoe kunnen die worden overbrugd?

## 1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

### 1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat, mede door de decentralisaties, er steeds meer taken op het bordje van gemeenten komen. Een gemeente kan deze taken zelf uitvoeren of uitbesteden aan een andere organisatie, maar kan er ook voor kiezen om de taakuitvoering samen met andere gemeenten te organiseren of gezamenlijk uit te besteden. Sinds enkele jaren is er vanuit gemeenten veel aandacht voor samenwerking in de vorm van ‘verbonden partijen’. Door als gemeenten krachten te bundelen kunnen taken effectiever worden uitgevoerd. Bovendien kunnen sommige doelstellingen simpelweg niet alleen worden behaald (Boogers et al., 2016). Tegelijkertijd geven gemeenteraden aan dat zij met intergemeentelijke samenwerking op afstand komen te staan en dus de grip op wat er binnen de samenwerking gebeurt verliezen (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). Gezien het geld wat er in deze samenwerkingsverbanden omgaat en de breedte van voor burgers belangrijke beleidsterreinen waar die samenwerkingen over gaan, is het van belang om aandacht te hebben voor de invloed van de raad als volksvertegenwoordigend orgaan bij intergemeentelijke samenwerking. In dit onderzoek wordt bekeken hoe raadsleden de mogelijkheden om te sturen op samenwerking benutten en hoe bestaande knelpunten overbrugd kunnen worden om de invloed van de raad op intergemeentelijke samenwerking te verbeteren.

### 1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Vanuit de wetenschap is meermaals onderzoek gedaan naar de sturing op intergemeentelijke samenwerking, waarbij er ook specifiek aandacht is geweest voor de rol van de raad (Ruano de la Fuente et al., 2012; Spicer, 2017; Eythórsson, 2019). Daaruit blijkt dat de controle en sturing van de raad bij intergemeentelijke samenwerking complexer wordt, omdat de besluitvorming verder van hen af komt te staan. Eerder onderzoek van onder andere de Greef en Stolk (2015) en Brandsma en Schillemans (2012) heeft in kaart gebracht welke mogelijkheden de gemeenteraad heeft om te sturen op intergemeentelijke samenwerking. Dit onderzoek is hier een aanvulling op omdat er niet enkel wordt gekeken naar de

manier waarop sturing is georganiseerd, maar ook naar de mate waarin raadsleden de mogelijkheden om te sturen benutten. Eerder onderzoek van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob, 2015) toont aan dat de inzet van de gemeenteraad daarbij van essentieel belang is. Met dit onderzoek wordt daar dieper op ingegaan door te achterhalen wat het van raadsleden vraagt om betrokken te zijn bij intergemeentelijke samenwerking en de mogelijkheden tot sturing te gebruiken. Bovendien blijkt uit eerdere onderzoeken dat er bepaalde barrières kunnen bestaan die het gebruik van de mogelijkheden om te sturen in de weg staan (Castenmiller, 2009; Brandsma & Schillemans, 2012; Rob, 2015; Spicer, 2017). In dit onderzoek wordt bekeken in hoeverre raadsleden deze barrières ook ervaren en wat mogelijke oplossingen zijn om de sturing van de raad op intergemeentelijke samenwerking te verbeteren.

### 1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het bestuurlijk samenwerkingsverband Holland Rijnland. Daarna volgt het in hoofdstuk 3 het theoretisch kader, waarbij antwoord wordt gegeven op de theoretische deelvragen. In hoofdstuk 4 worden de gebruikte onderzoeksmethoden toegelicht. Hoofdstuk 5 beschrijft de resultaten uit dit onderzoek die zich richten op de huidige samenwerking in Holland Rijnland en de invloed van de raad op de samenwerking. Op basis van deze resultaten volgt in hoofdstuk 6 de conclusie waarin antwoord wordt gegeven op de empirische deelvragen en de onderzoeksvraag, waarna een discussie over de theorie en het verloop van het onderzoek volgt met suggesties voor vervolgonderzoek. Uiteindelijk wordt het hoofdstuk afgesloten met aanbevelingen voor de praktijk.

## 2. Casusbeschrijving

Kaag en Braassem is een gemeente in de provincie Zuid-Holland, die op 1 januari 2009 is ontstaan door de samenvoeging van de gemeenten Alkemade en Jacobswoude. De gemeente bestaat uit tien dorpen: Hoogmaade, Kaag, Leimuiden, Nieuwe Wetering, Oud Ade, Oude Wetering, Rijnsaterwoude, Rijpwetering, Roelofarendsveen en Woubrugge. Op 1 januari 2020 telde de gemeente 27.300 inwoners. Daarmee is het in de regio een relatief kleine gemeente, omringd door gemeenten zoals Alphen aan den Rijn (110.986 inwoners) en Leiden (124.899 inwoners).

### 2.1 Regionale samenwerking in Kaag en Braassem

De gemeente *'brengt lokale projecten in regionale programma's waar het kan'* (Kaag en Braassem, 2020). In totaal is Kaag en Braassem actief in 33 regio's verdeeld over de domeinen sociaal, veiligheid, bestuurlijk en fysiek (RegioAtlas, 2020). Dat is meer dan de eerdergenoemde 27 samenwerkingsverbanden waar een gemeente gemiddeld in zit (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2018, p. 75). Deze regio's waar Kaag en Braassem bij aangesloten is vallen vervolgens weer onder in een aantal samenwerkingsverbanden van gemeenten. Het is een hele opgave om te achterhalen hoe raadsleden de sturingsmogelijkheden voor al die verschillende samenwerkingen benutten, daarom wordt in dit onderzoek één samenwerkingsverband onder de loep genomen waarbinnen Kaag en Braassem op veel verschillende terreinen samenwerkt met andere gemeenten. Het gaat om het bestuurlijk samenwerkingsverband Holland Rijnland, bestaande uit de volgende dertien gemeenten: Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude (RegioAtlas, 2020). De gemeente Voorschoten is niet op alle terreinen betrokken bij dit samenwerkingsverband. Zo hoort Voorschoten wel bij Holland Rijnland op het gebied van economie en wonen, maar niet op het gebied van arbeidsmarkt, langdurige zorg en jeugdzorg. Op die terreinen neemt de gemeente deel aan het samenwerkingsverband Haaglanden.

Om een aantal redenen is ervoor gekozen om het onderzoek te richten op Holland Rijnland. Ten eerste is het een samenwerkingsverband waarbij veel bevoegdheden regionaal zijn belegd. Eerder onderzoek toont aan dat de grip van de gemeenteraad vermindert naarmate zij meer autonomie moet afstaan aan het samenwerkingsverband (De Greef & Stolk, 2015, p. 17). Dit maakt Holland Rijnland een interessante case om te onderzoeken in hoeverre de gemeenteraad stuurt. Ten tweede is het een samenwerkingsverband dat verantwoordelijkheid draagt voor uiteenlopende terreinen. Omdat er binnen dit verband op veel thema's wordt samengewerkt, neemt het belang van sturing op de samenwerking toe. Bovendien gaat het daarbij ook om een aantal thema's waar maatschappelijk gezien veel aandacht voor is, zoals het woningtekort of de financiële tekorten in de jeugdzorg. Dat vergroot de noodzaak van sturing en controle op de uitvoering van taken, en daarmee tevens het belang van de gemeenteraad.

## 2.2 Organisatie Holland Rijnland

Holland Rijnland is een orgaan dat de samenwerking tussen de dertien gemeenten stimuleert en faciliteert. Het kent een bestuursmodel bestaande uit een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). De deelnemende gemeenten kiezen zelf of zij collegeleden, raadsleden of een combinatie afvaardigen in het AB. Elke gemeente vaardigt twee personen af, plus mogelijk een DB lid. Het aantal leden in het AB is echter niet van invloed op de stemverhouding. Voor elke 10.000 inwoners wordt één stem uitgebracht, met een minimum van twee stemmen. Daardoor varieert het aantal stemmen per gemeente van drie stemmen voor Zoeterwoude tot 39 stemmen voor Leiden (Holland Rijnland, 2020a). De gemeente Kaag en Braassem heeft, net als meerdere kleine gemeenten, 9 stemmen in het Algemeen Bestuur. Het AB komt vier keer per jaar bijeen om zich te buigen over grotere beslispunten van Holland Rijnland, dus dat zijn momenten waarop die stemverhouding ertoe doet. Voor een relatief kleine gemeente als Kaag en Braassem is het van belang om voor deze momenten medestanders te vinden zodat zij gezamenlijk een meerderheid van stemmen kunnen behalen. Desalniettemin zit de besluitvormingsstructuur van Holland Rijnland nu eenmaal zo in elkaar dat jouw belang als gemeente soms het onderspit delft omdat andere gemeenten iets anders willen en dus jouw stem niet de boventoon voert.

Het Dagelijks Bestuur van de regio is samengesteld uit en gekozen door de leden van het Algemeen Bestuur. Elk lid van het DB is portefeuillehouder voor een of meerdere beleidsvelden. Het DB doet na advisering door het Portefeuillehoudersoverleg voorstellen aan het AB of de colleges van B&W. Ook is het DB belast met de uitvoering van besluiten van het AB. Het Dagelijks Bestuur vergadert gemiddeld elke drie weken op het kantoor van Holland Rijnland in Leiden. Verder is elk college van B&W van de deelnemende gemeenten in alle portefeuillehoudersoverleggen vertegenwoordigd. De gemeentelijke vertegenwoordigers spreken in deze overleggen namens de eigen gemeente. Wanneer voorstellen in het Algemeen Bestuur op de agenda staan, zijn die eerst besproken in het Portefeuillehoudersoverleg (Holland Rijnland, 2020a).

Naast de grote bestuurlijke aandacht voor Holland Rijnland, gaat er ook een behoorlijke financiële aandacht naartoe. In 2019 ging er een bedrag van 8.065.805 euro om in het samenwerkingsverband. Alle individuele gemeenten hebben een bijdrage geleverd aan de begroting, voor Kaag en Braassem kwam dit neer op 321.856 euro (Holland Rijnland, 2020b). Een aantal gemeenten staan minder financiële middelen af aan het samenwerkingsverband, zoals Noordwijkerhout (272.715 euro), Voorschoten (293.271 euro) en Zoeterwoude (141.146 euro). Daartegenover zijn er een aantal gemeenten die, bovenal vanwege de gemeentegrootte, veel meer financiële middelen in het samenwerkingsverband steken. Zo ging er vanuit Alphen aan den Rijn een bedrag van 1.026.446 euro naar de regio, vanuit Noordwijk 1.115.621 euro en vanuit Leiden maar liefst 1.973.689 euro. Kortom, zowel de stemverhouding in het samenwerkingsverband als de financiële bijdrage aan de samenwerking zijn gerelateerd aan het aantal inwoners van een gemeente.

### 3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de theoretische inzichten besproken met betrekking tot sturing op intergemeentelijke samenwerking. Aan de hand van die inzichten wordt antwoord gegeven op de vier theoretische deelvragen van dit onderzoek. In paragraaf 3.1 wordt allereerst toegelicht wat intergemeentelijke samenwerking is, wat de redenen zijn voor gemeenten om samen te werken en welke nadelen een samenwerking mogelijk in de weg staan. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op de verschillende vormen van intergemeentelijk samenwerken en specifiek op de samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op intergemeentelijke samenwerking vanuit het perspectief van de volksvertegenwoordigende democratie en wat dat betekent voor de positie van de raad, waarna stil wordt gestaan bij de mogelijkheden voor de raad om invloed uit te oefenen en het belang van de houding van de raad ten opzichte van intergemeentelijke samenwerking. Verder wordt in paragraaf 3.4 aandacht besteed aan de verschillende barrières die kunnen bestaan om te sturen op intergemeentelijke samenwerking. Tot slot volgt in paragraaf 3.5 een samenvatting van de besproken theorie en in paragraaf 3.6 de verwachtingen voor de empirie.

#### 3.1 Het ontstaan van intergemeentelijke samenwerking

Intergemeentelijke samenwerking is een vorm van samenwerken waarbij twee (of meer) gemeenten een overeenkomst sluiten (formeel of informeel) om een lokale dienst te verlenen (Spicer, 2017, pp. 389-390). Wat betreft het ontstaan van intergemeentelijke samenwerking wordt in de literatuur een onderscheid gemaakt naar de basis van samenwerking: vrijwillig of opgelegd (Boogers et al., 2016). In sommige gevallen wordt een samenwerking van bovenaf, door het Rijk of de provincie, gestimuleerd of zelfs bij wet verplicht gesteld. Dit gebeurt vooral vanuit het idee om de kwaliteit van een dienst te waarborgen. Denk bijvoorbeeld aan de veiligheidsregio's of de verplichte indeling van gemeenten bij de inkoop van zware jeugdzorg. Idealiter ontstaat een samenwerking echter op vrijwillige basis want dan zit de bereidheid om samen te werken meer bij de gemeenten zelf, wat bijdraagt aan het wederzijdse commitment om gezamenlijk taken uit te voeren. Deze behoeften van gemeenten om met elkaar samen te werken kunnen vanuit verschillende redenen ontstaan, welke hieronder worden toegelicht.

Ten eerste wordt samenwerking op regionaal niveau gezien als antwoord op schaalproblemen. Individuele gemeenten hebben niet altijd de optimale omvang om een taak uit te voeren, aangezien vraagstukken gemeentegrenzen kunnen overschrijden. Het aangaan van een samenwerking is daarom van belang om schaalvoordelen te realiseren en daarmee de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren (Bel & Sebö, 2019, p. 4; Eythórsson, 2019, p. 27; Ruano de la Fuente, Schaap & Karsten, 2012, p. 167). Deze schaalvoordelen zijn het meest voordelig voor kleine gemeenten, aangezien zij de mogelijkheid hebben om hun expertise en capaciteit te vergroten en daarmee hun gemiddelde kosten te verlagen (Eythórsson, 2019, p. 27; Hulst & van Montfort, 2012, p. 122). Naarmate de omvang toeneemt, zullen gemeenten minder profiteren van schaalvoordelen (Bel & Sebö, 2019, p. 21). Grotere gemeenten zijn

namelijk beter in staat om deze voordelen zonder samenwerking te benutten. Dit komt doordat zij een grotere capaciteit hebben om grensoverschrijdende problemen op te lossen (Hulst & Montfort, 2012). Bovendien kunnen zij, als gevolg van een grote bevolkingsomvang, gemakkelijker profiteren van lage productiekosten (Bel & Sebö, 2019; Bel & Warner, 2015).

Ten tweede biedt intergemeentelijke samenwerking het voordeel van kostenbesparing. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om kosten te delen van diensten die niet door één gemeente gedragen kunnen worden, zoals de inkoop van gespecialiseerde jeugdhulp (De Greef & Stolk, 2015, p. 20). Verder biedt samenwerking de mogelijkheid om de efficiëntie te vergoten. Door de krachten te bundelen kunnen gemeenten een betere en goedkopere taakuitvoering realiseren (Bel & Sebö, 2019; Eythórsson, 2019; Ruano de la Fuente et al., 2012). Bij het effect van intergemeentelijke samenwerking op kosten is echter sprake van *“one size does not fit all”*: het kan voor sommige diensten voordelig zijn, maar voor andere juist weer niet (Bel & Sebö, 2019, p. 27). Bel en Warner (2015) stellen dat het type dienst van cruciaal belang is om kostenbesparing te behalen door samenwerking. Daarbij worden kapitaalintensieve diensten als beste mogelijkheid gezien voor kostenbesparing, zoals gezamenlijke belastinginning of vuilophaaldiensten, en sociale diensten als minst geschikte mogelijkheid (Allers & De Greef, 2017, p. 146). Ook Boogers e.a. (2016, pp. 52-53) geeft aan dat de kosten voor samenwerking lager zijn daar waar de kosten en baten van de taakuitvoering betrekkelijk eenvoudiger te definiëren en te verdelen zijn, zoals bij afvalverwerking. Op het gebied van bijvoorbeeld arbeidsmarkt zijn met name de baten minder duidelijk te definiëren, wat de samenwerking compliceert en de kosten verhoogt.

Ten derde biedt intergemeentelijke samenwerking de mogelijkheid dat er een aanspreekpunt voor de regio ontstaat. Wanneer er behoefte is aan een overleg op regionaal niveau is het soms lastig om alle partijen aan tafel te krijgen. Met de aanwezigheid van een samenwerkingsverband is er een platform beschikbaar waar betrokken partijen elkaar kunnen ontmoeten en afspraken kunnen maken (Castenmiller, 2009, p. 313; De Greef & Stolk, 2015, p. 20).

Ten vierde kan samenwerking leiden tot interactief leren en kunnen transactiekosten vanwege dat leerproces in de loop van de tijd worden verlaagd (Bel & Sebö, 2019, p. 5; Spicer, 2017, p. 389). Voor zeer gespecialiseerde taken hebben gemeenten namelijk niet altijd voldoende specialistische kennis in huis, waardoor het verlenen van deze diensten hoge transactiekosten met zich mee kan brengen (Bel & Sebö, 2019, p. 5). Door samen te werken kunnen gemeenten kennis en expertise met elkaar delen om de gezamenlijke competenties te vergroten (Spicer, 2017, p. 389; Eythórsson, 2019, p. 27). Het is echter niet vanzelfsprekend zo dat samenwerking leidt tot het verlagen van transactiekosten. Intergemeentelijke samenwerking kan immers hoge transactiekosten met zich meebrengen als gevolg van coördinatie, monitoring en onderhandeling binnen het samenwerkingsverband (Bel & Sebö, 2019, p. 27; Bel & Warner, 2015, p. 58).

Tot slot is een overkoepelend motief wat de voorgaande motieven samenvat, dat intergemeentelijke samenwerking voor een sterkere positie kan zorgen met meer bestuurskracht en uitvoeringskracht (Castenmiller, 2009; Van den Dool & Schaap, 2014). Zo kunnen gemeenten als sterke



actor optreden richting bijvoorbeeld de landelijke politiek of private aanbieders van voorzieningen (De Greef & Stolk, 2015, p. 20). Om gezamenlijk een sterke positie te realiseren zijn vertrouwen in en toewijding tot het samenwerkingsverband van essentieel belang (Bel & Sebö, 2019). De klassieke bestuurslagen staan in sommige gevallen een dergelijke positie in de weg, omdat gemeenten het lastig vinden om te schakelen tussen de regionale en de lokale agenda (Castenmiller, 2009, p. 311). Op basis van het bovenstaande zijn de redenen voor intergemeentelijke samenwerking in figuur 3.1 samengevat.

<b>Redenen voor intergemeentelijke samenwerking</b>	<b>Omschrijving</b>
Schaalvoordelen	Door schaalvergroting de optimale omvang voor taakuitvoering realiseren om zo de kwaliteit van dienstverlening te waarborgen
Kostenbesparing	De kosten van diensten delen die niet door één gemeente gedragen kunnen worden
Efficiëntie	Door krachten te bundelen een betere en goedkopere dienstverlening realiseren
Eén aanspreekpunt	Een platform waar partijen elkaar kunnen ontmoeten en afspraken kunnen maken
Kennis en expertise delen	Kennis en expertise delen om de gezamenlijke competenties te vergroten
Sterkere positie	Samen als sterke actor optreden richting hogere overheidsinstanties of private aanbieders

*Figuur 3.1: Redenen voor intergemeentelijke samenwerking*

Hoewel het gemeenten veel kan opleveren om met elkaar samen te werken, kent intergemeentelijke samenwerking ook een aantal kanttekeningen. Zo bestaat de mogelijkheid dat individuele gemeenten aan autonomie verliezen omdat zij gaandeweg de samenwerking steeds meer gebonden zijn aan de regels en afspraken van het samenwerkingsverband (Castenmiller, 2009, p. 304). Gemeenten moeten daarom een afweging maken in hoeverre zij een meerwaarde zien in het niet-vrijblijvende karakter van de samenwerking.

Verder kan het zo zijn dat de opbrengsten van intergemeentelijke samenwerking niet opwegen tegen de kosten. Alhoewel kostenbesparing een belangrijke reden is om te gaan samenwerken, kan ook een tegengesteld effect worden bereikt. Allers en de Greef (2017) tonen aan dat intergemeentelijke samenwerking de totale uitgaven van een gemiddelde Nederlandse gemeente niet vermindert. Voor individuele gemeenten kan intergemeentelijke samenwerking zelfs leiden tot hogere uitgaven. Deze stijgingen in de uitgaven kunnen worden veroorzaakt door verbeteringen in de dienstverlening. Mogelijk kunnen kleine gemeenten bepaalde taken niet naar tevredenheid uitvoeren als ze zelfstandig opereren, terwijl samenwerking zorgt voor meer professionele processen met hogere eisen (Allers & De Greef, 2017, p. 146).

Daarnaast zouden hogere uitgaven ook kunnen wijzen op minder efficiëntie. Zoals hierboven benoemd zijn het type dienst en de bevolkingsomvang van een gemeente van belang om kostenbesparing

te behalen door samenwerking (Bel & Warner, 2015). Verder kan de introductie van extra hiërarchische lagen bij intergemeentelijke samenwerking ook een belemmering zijn voor de kostenbesparing, aangezien het de monitoring bemoeilijkt en er meer aandacht is voor coördinatie en onderhandeling (Allers & De Greef, 2017, p. 146; Bel & Warner, 2015, p. 58).

Een vierde kanttekening is het gebrek aan (zichtbare) resultaten (Sørensen & Torfing, 2005, p. 199). Binnen een samenwerkingsverband is het ingewikkeld om succes te bepalen, omdat het onduidelijk is wie profiteert en wie niet. Indien gemeenten merken dat de doelen van samenwerking niet worden behaald, zullen zij geneigd zijn om geen meerwaarde meer in het samenwerkingsverband te zien (Castenmiller, 2009).

Als laatste worden er vraagtekens gezet bij de democratische kwaliteit van intergemeentelijke samenwerking. Bij een verschuiving van de taakuitvoering naar het regionale niveau, verliezen de individuele gemeenten een deel van hun zeggenschap over lokale onderwerpen (Ruano de la Fuente et al., 2012). Hierdoor komen de gemeenteraden meer op afstand te staan, wat het complexer maakt om invloed uit te oefenen op het beleid (Eythórsson, 2019). Dit komt in paragraaf 3.3 uitgebreider aan bod.

### 3.2 Vormen van intergemeentelijke samenwerking

In de vorige paragraaf is beschreven waarom gemeenten ervoor kiezen om met elkaar samen te werken. Wanneer gemeenten hebben besloten om een intergemeentelijke samenwerking aan te gaan, zijn er verschillende manieren waarop dit vorm kan krijgen. Het meest fundamentele onderscheid is dat een dienst wordt gedeeld door twee of meer gemeenten of dat een gemeente een andere gemeente contracteert om een dienst te leveren (Spicer, 2017, p. 389). In Nederland wordt een soortgelijk onderscheid gemaakt naar drie verschillende type van samenwerking: afstemming, netwerkconstructie en zelfstandige organisatie (De Greef & Stolk, 2015, p. 16). De meest lichte vorm is het type afstemming, waarbij gemeenten onderling met elkaar afstemmen wat verstandige oplossingen zijn. Daarvoor wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van overlegtafels waar verschillende partijen bijeenkomen, zoals de overheid, het UWV en werkgevers over het plaatsen van arbeidsgehandicapten. De netwerkconstructie is een verdergaande vorm van samenwerking waarbij een gemeente bepaalde taken overhevelt naar een andere gemeente, die vervolgens bepaalde taken voor alle deelnemende gemeenten uitvoert. Een voorbeeld van zo'n netwerkconstructie is dat één gemeente de inkoop van de jeugdzorg voor de hele regio vervult. Tot slot is het zwaarste type van samenwerken de zelfstandige organisatie. Bij de zelfstandige organisatie wordt een nieuwe organisatie opgericht die voor de deelnemende gemeenten de taken zal gaan uitvoeren. Dit krijgt bijvoorbeeld vorm via omgevingsdiensten, inkooporganisaties voor de jeugdzorg of bedrijfsvoeringsorganisaties. Welke van deze drie typen het meest geschikt is, is afhankelijk van wat de samenwerkende gemeenten willen bereiken en het beleidsterrein waarop wordt samengewerkt. Al met al kunnen de drie hierboven beschreven typen van samenwerken juridisch verder worden uitgesplitst naar privaatrechtelijke samenwerking en publiekrechtelijke samenwerking.

### 3.2.1 Privaatrechtelijke samenwerking

Artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet stelt dat idealiter enkel wordt overgegaan tot privaatrechtelijk samenwerken in bijzondere gevallen, wanneer hiermee het openbaar belang beter wordt behartigd. Een privaatrechtelijke samenwerking kan op verschillende manieren worden ingevuld. Bij het type afstemming krijgt een privaatrechtelijke samenwerking vorm via een bestuurs- of beleidsovereenkomst (De Greef & Stolk, 2015). Deze vorm wordt veelal gebruikt bij samenwerking tussen overheden op het gebied van OV en infrastructuur (Boogers et al., 2016, p. 27). Overheden maken bijvoorbeeld afspraken over de realisatie van een project zoals de aanpassing van snelwegen of het aanleggen van een tramlijn. Daarnaast krijgt de netwerkconstructie privaatrechtelijk vorm in een dienstverleningsovereenkomst of een overeenkomst tot opdracht. Hierin wordt vastgelegd dat de ene gemeente zich ertoe verbindt een dienst te verlenen aan de andere gemeente (De Greef & Stolk, 2015). Tot slot wordt een privaatrechtelijke zelfstandige organisatie onderverdeeld in een stichting, vennootschap of vereniging (De Greef & Stolk, 2015). Deze vorm blijkt het meest gebruikt bij samenwerkingsverbanden die zich richten op onderwijs, cultuur en sport (Boogers et al., 2016, p. 27). Zo bestaan er stichtingen in de vorm van sportbedrijven die zich inzetten voor de toegankelijkheid van sport en bewegen voor alle inwoners. Deze privaatrechtelijke vormen van intergemeentelijke samenwerking zullen in het vervolg van dit onderzoek niet meer aan bod komen, omdat de focus ligt op de publiekrechtelijke samenwerking.

### 3.2.2 Publiekrechtelijke samenwerking

Een publiekrechtelijke samenwerking komt tot stand binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen. Door de Wgr kunnen gemeenten, provincies en waterschappen samenwerken in een publieke constructie. Deze paragraaf bespreekt achtereenvolgens de vijf vormen van intergemeentelijk samenwerken binnen de Wgr, van licht naar zwaar (Rijksoverheid, 2020a; Van den Dool & Schaap, 2014).

- De **regeling zonder meer** is de lichtste samenwerkingsvorm en valt onder het type afstemming. Binnen deze vorm van samenwerking is er geen sprake van delegatie of mandaat, maar kunnen gemeenten een convenant of intentieverklaring sluiten waarin het doel en de wijze van samenwerking worden geregeld. Deze vorm wordt daardoor ook gekenmerkt door een grote mate van het behoud van autonomie per individuele gemeente. Iedere gemeente blijft immers zelf verantwoordelijk voor de begroting, het personeel en beleid (VNG, 2020a).
- De **centrumgemeente**, tevens een lichte samenwerkingsvorm, valt onder de netwerkconstructie. Bij een centrumgemeente wordt besloten om de taken van een gemeente uit te laten voeren door een of meerdere andere gemeente(n). De gemeente die de taken of bevoegdheden voor andere gemeenten gaat uitvoeren, is de centrumgemeente en heeft het mandaat van de deelnemende gemeente gekregen om in opdracht van hen taken uit te voeren (VNG, 2020b).
- Een **gemeenschappelijk orgaan** is een vorm van samenwerking die wordt gebruikt voor enkelvoudige samenwerking en afstemming. Het heeft een Dagelijks Bestuur, waardoor het tot

een zelfstandige organisatie behoort. De deelnemende gemeenten kunnen door middel van delegatie en mandaat bevoegdheden overdragen aan het gemeenschappelijk orgaan. Daarentegen heeft het gemeenschappelijk orgaan geen rechtspersoonlijkheid, waardoor het geen eigen personeel in dienst kan nemen. Het personeel blijft in dienst van de individuele gemeenten. Het gemeenschappelijk orgaan heeft wel een eigen begroting (VNG, 2020c.). Deze vorm van een zelfstandige organisatie blijkt niet zo'n praktische vorm (Stolk, de Greef & Vellekoop, 2018).

- De **bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO)** is een redelijk nieuwe vorm van samenwerken binnen de Wgr. Deze vorm van intergemeentelijk samenwerken valt onder de zelfstandige organisatie en heeft een enkelvoudig bestuur (Dagelijks Bestuur) wat uitsluitend door de colleges van burgemeesters en wethouders van de deelnemende gemeenten kan worden aangegaan. De bedrijfsvoeringsorganisatie verschilt van een gemeenschappelijk orgaan omdat het wel rechtspersoonlijkheid heeft waardoor het mensen in dienst kan nemen en beschikt over een eigen begroting en jaarrekening. Het enkelvoudig bestuur heeft de bevoegdheid om uitvoeringstaken of bedrijfsvoeringstaken uit te voeren, de wettelijke verantwoordelijkheden van het college (VNG, 2020d).
- Een **openbaar lichaam** is de meest zware samenwerkingsvorm binnen de Wgr. Het openbaar lichaam verschilt van de bedrijfsvoeringsorganisatie omdat het een gedeeld bestuur heeft, terwijl de BVO een enkelvoudig bestuur heeft. Het gedeeld bestuur bestaat uit het Dagelijks Bestuur, het Algemeen Bestuur en de voorzitter. Gemeenten die deelnemen aan het openbaar lichaam kunnen taken en bevoegdheden delegeren aan het samenwerkingsverband. Het openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid waardoor het over een eigen begroting en jaarrekening beschikt. Daarnaast kan het contracten aangaan, personeel in dienst nemen, fondsen beheren en samenwerkingsverbanden oprichten (VNG, 2020e). Deze vorm van een gemeenschappelijke regeling wordt het meest toegepast in de praktijk (Stolk, de Greef & Vellekoop, 2018). Het openbaar lichaam wordt tevens meegenomen in het vervolg van dit onderzoek, omdat Holland Rijnland deze vorm heeft.

### 3.2.3 De oprichting van het samenwerkingsverband

De oprichting van een samenwerkingsverband verloopt op verschillende manieren, afhankelijk van de keuze voor een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke vorm. Bij privaatrechtelijke samenwerking is het de gemeente als rechtspersoon die de rechtshandeling verricht. Dit betekent dat het college de keuze voor een vorm van privaatrechtelijke samenwerking maakt, en dat de raad enkel wensen en bedenkingen kenbaar kan maken (De Greef & Stolk, 2015). Bij publiekrechtelijke samenwerking moet een gemeenschappelijke regeling worden getroffen. De keuze voor een bepaalde gemeenschappelijke regeling hangt af van de bevoegdheden die worden overgedragen. Bij publiekrechtelijke samenwerking is het namelijk niet de gemeente die de rechtshandeling verricht, maar het bestuursorgaan van de gemeente van wie een bevoegdheid wordt overgeheveld naar het samenwerkingsverband. Dit betekent

dat de keuze voor een gemeenschappelijke regeling kan worden gemaakt door het college, de raad of door beiden (De Greef & Stolk, 2015). Bij een raadsregeling beslist de gemeenteraad over het aangaan van een gemeenschappelijke regeling: raadsleden hebben het eindoordeel, kunnen de regeling ook initiëren of voorstellen van het college wijzigen. Dezelfde bevoegdheden heeft de raad bij een gemengde regeling waaraan raadsleden deelnemen, maar in dat geval moet het college ook instemmen met de samenwerking. Zij gaat immers ook participeren in het samenwerkingsverband. Bij een collegeregeling beslist het college over het oprichten van een gemeenschappelijke regeling, mits de raad eerst toestemming heeft verleend. De raad kan de samenwerking dus wel blokkeren, maar niet initiëren of wijzigen. Holland Rijnland is een gemengde regeling waar zowel raadsleden als collegeleden aan deelnemen (Gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland, 2020). In figuur 3.2 is een beknopt overzicht te zien van hoe de verschillende vormen worden opgericht.

<b>Vorm</b>	<b>Rol college</b>	<b>Rol raad</b>
Privaatrechtelijke regeling	Het college beslist (burgemeester verricht de rechtshandeling)	De raad kan wensen en bedenkingen kenbaar maken
Raadsregeling	Het college kan concepten voorbereiden	De raad beslist
Collegeregeling	Het college beslist (definitief na toestemming raad)	De raad moet toestemming geven en kan de samenwerking dus blokkeren
Gemengde regeling	De raad en het college beslissen samen, zij moeten eenzelfde besluit nemen	

*Figuur 3.2: Oprichting van verschillende samenwerkingsvormen (De Greef & Stolk, 2015)*

### 3.3 Intergemeentelijke samenwerking in democratisch perspectief

Hoewel eerder aan bod is gekomen dat intergemeentelijke samenwerking een ontwikkeling is waar gemeenten veel baat bij kunnen hebben, worden er in de literatuur ook diverse zorgen geuit over de democratische kwaliteit. Voordat hier dieper op in wordt gegaan, is het van belang om te beschrijven vanuit welk democratisch perspectief naar intergemeentelijke samenwerking wordt gekeken. Aangezien Nederland de meeste overeenkomsten heeft met een representatieve democratie, waarin het primaat bij de gekozen (volks)vertegenwoordigers ligt, wordt dit perspectief als uitgangspunt genomen om te kijken naar intergemeentelijke samenwerking (Michels, 2008, p. 489). In een representatieve democratie is verantwoording een vereiste: diegenen die het openbaar gezag uitoefenen dienen onderworpen te worden aan toetsing en evaluatie (Spicer, 2017, p. 390). Daarnaast is een fundamenteel aspect van de representatieve democratie dat burgers via verkiezingen hun macht delegeren aan direct verkozen politici, ofwel volksvertegenwoordigers (Eythórsson, 2019, p. 28).

Democratische kwaliteit kan worden omschreven als de mogelijkheden voor burgers en/of hun vertegenwoordigers om besluitvorming te beïnvloeden. (Boogers et al., 2016, p. 9). De zorgen over de democratische kwaliteit van intergemeentelijke samenwerking hebben met name betrekking op de complexiteit van verantwoording en besluitvorming (Eythórsson, 2019). Door regionalisering ontstaat

er immers een situatie waarin gemeenteraden aan zeggenschap verliezen (Rob, 2015). Aan de ene kant doordat de raad een deel van zijn bevoegdheden verder delegeert aan (het bestuur van) het samenwerkingsverband (De Greef & Stolk, 2015, p. 18). Zodoende komt de besluitvorming bij de vertegenwoordigers in het samenwerkingsverband te liggen en heeft de raad minder capaciteiten om in te spelen op de lokale behoeften (Ruano de la Fuente et al., 2012). Aan de andere kant doordat het primaat niet meer bij de individuele gemeenten zelf ligt, maar bij alle deelnemende gemeenten aan het samenwerkingsverband. Dit maakt dat zeggenschap moet worden gedeeld om invloed uit te kunnen oefenen op de samenwerking (De Greef & Stolk, 2015).

Daarnaast zijn gemeenteraden op regionaal niveau niet altijd goed toegerust om controle uit te oefenen op wat er in het samenwerkingsverband gebeurt (Eythórsson, 2019). Besluiten worden op afstand van de gemeenteraad genomen en bereiken pas enige tijd later het lokale niveau, waardoor het voor raadsleden lastig is om overzicht te houden en te sturen op wat er besloten wordt (Rob, 2015). Daarbij speelt ook het zogeheten '*multiple accountabilities problem*' een belangrijke rol. Door de toename van het aantal actoren en de machtsverspreiding binnen het samenwerkingsverband kunnen traditionele verantwoordingsrelaties vervagen (Spicer, 2017, p. 390). Verantwoordingsrelaties kunnen immers zeer complex zijn, vooral wanneer er sprake is van een gelaagde aansprakelijkheid. Dit houdt in dat het onduidelijk kan zijn wie verantwoordelijk is voor welke besluiten en daarmee ook lastig om de juiste personen aan toetsing en evaluatie te onderwerpen.

Kortom, bij intergemeentelijke samenwerking verandert de positie van gemeenteraden dusdanig dat zij aan zeggenschap verliezen. Aangezien de raad als volksvertegenwoordiger op afstand komt te staan en het daardoor complexer wordt om te controleren wat er gebeurt, worden er kanttekeningen gezet bij de democratische kwaliteit van intergemeentelijke samenwerking.

### 3.3.1 Verhouding tussen raad, college en het samenwerkingsverband

In Nederland legt op lokaal niveau het college van B&W verantwoording af aan de gemeenteraad. De gemeenteraad is daarmee het hoogste besluitvormingsorgaan, welke rechtstreeks is verkozen door de inwoners. Zij vervult drie functies: vertegenwoordigend, kaderstellend en controlerend (Breeman, van Noort & Rutgers, 2015, p. 94). In de rol van volksvertegenwoordiger wordt de raad geacht de stem van het volk te vertegenwoordigen. In de rol van kadersteller heeft de raad de taak om kaders aan te geven waarbinnen het college van B&W zijn bevoegdheden uitoefent. In de rol van controleur dient de raad het beleid en de taakuitvoering van het college te controleren aan de hand van de eerder gestelde kaders en roept hij het college ter verantwoording wanneer dit nodig wordt geacht. Deze relatie tussen de raad en het college kan veranderen wanneer wordt gekozen voor een vorm van intergemeentelijke samenwerking. Hieronder wordt per type samenwerking (zie 3.2) ingegaan op de verhouding tussen de raad, het college en het samenwerkingsverband.

Bij samenwerking in de vorm van afstemming of een netwerkconstructie blijft formeel de relatie tussen college en raad intact wanneer het gaat om taken en verantwoordelijkheden. Het college van B&W blijft

immers volledig politiek verantwoordelijk voor alles wat in mandaat namens het college gebeurt (De Greef & Stolk, 2015). Bij een samenwerkingsverband in de vorm van een zelfstandige organisatie verloopt dit anders. Een zelfstandige organisatie kent een dagelijks bestuur en in het geval van het openbaar lichaam ook een algemeen bestuur. Deze organen hebben ieder een eigen verantwoordelijkheid, en daarmee ook eigen verantwoordingsplichten. Als eerste zijn de leden van het dagelijks bestuur uitsluitend verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur. Zij kunnen niet ter verantwoording worden geroepen door het college van B&W of de gemeenteraad over hetgeen in het dagelijks bestuur heeft plaatsgevonden (De Greef & Stolk, 2015, p. 35). Daarnaast heeft het algemeen bestuur alleen een individuele verantwoordelijkheid. Dit betekent dat het algemeen bestuur als orgaan geen verantwoording schuldig is, maar dat de leden van het algemeen bestuur wél verantwoording moeten afleggen over alles wat zij zelf binnen het algemeen bestuur hebben gedaan (De Greef & Stolk, 2015, p. 36). Bij verantwoording binnen gemeenten is het afhankelijk van de vorm van de regeling (zie 3.2.3). Bij een raadsregeling of gemengde regeling waaraan raden deelnemen, legt het lid van het algemeen bestuur rechtstreeks verantwoording af aan de raad. Het lid is in dat geval immers aangewezen door de raad. Bij een collegeregeling is het lid van het algemeen bestuur aangewezen door het college van B&W en legt zij in dat geval verantwoording af aan het college. Daarbij is het college collectief verantwoordelijk voor hetgeen het lid van het algemeen bestuur heeft gedaan en dus kan zij daarna door de raad ter verantwoording worden geroepen (De Greef & Stolk, 2015, p. 37).

### 3.3.2 Invloed van de raad op intergemeentelijke samenwerking

Doordat in de voorgaande paragraaf inzichtelijk is gemaakt op welke manier de actoren binnen een samenwerkingsverband zich tot elkaar verhouden, is het mogelijk om reeds in te gaan op de mogelijkheden die raadsleden hebben om invloed uit te oefenen op intergemeentelijke samenwerking. Deze mogelijkheden van de raad zijn te koppelen aan drie verschillende fasen: informatie, verantwoording en sturing.

#### **Fase 1: Mogelijkheden tot informatie**

In de eerste fase zal de gemeenteraad informatie moeten inwinnen over het functioneren van een samenwerkingsverband (Brandsma & Schillemans, 2012, p. 955). Zonder informatie is de gemeenteraad niet in staat om zijn rollen adequaat te vervullen. Deze informatie dient toegankelijk, begrijpelijk, nauwkeurig en adequaat te zijn om tot een oordeel te komen (Spicer, 2017, p. 391; Brandsma & Schillemans, 2012, p. 955). Daarbij gaat het zowel om structurele informatie als incidentele informatie. Structurele informatie houdt in dat de raad periodieke informatieproducten ontvangt vanuit het (publiekrechtelijke) samenwerkingsverband. Dit is informatie dat ieder jaar rond dezelfde tijd komt, zoals de kadernota, het jaarverslag of een ontwerpbegroting (De Greef & Stolk, 2015, p. 40). Naast de informatie vanuit het samenwerkingsverband, krijgt de raad ook informatie vanuit het college. Dit gaat bijvoorbeeld via de paragraaf verbonden partijen in het gemeentelijk jaarverslag. In sommige gevallen heeft de raad naast structurele informatie behoefte aan incidentele informatie, bijvoorbeeld omdat er iets bijzonders gebeurt. In de Gemeentewet is daarom vastgelegd dat individuele raadsleden

informatierechten hebben, terwijl de collegeleden informatieplichten hebben (De Greef & Stolk, 2015, p. 41). Ook het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband heeft informatieplichten jegens de gemeenteraad. Dat betekent dat de raad alle gewenste informatie kan vragen ten aanzien van het college of het samenwerkingsverband. Verder kan de raad ook de Rekenkamer vragen om onderzoek te doen naar het handelen van het college of kan hij een onderzoekscommissie instellen (De Greef & Stolk, 2015, p. 42).

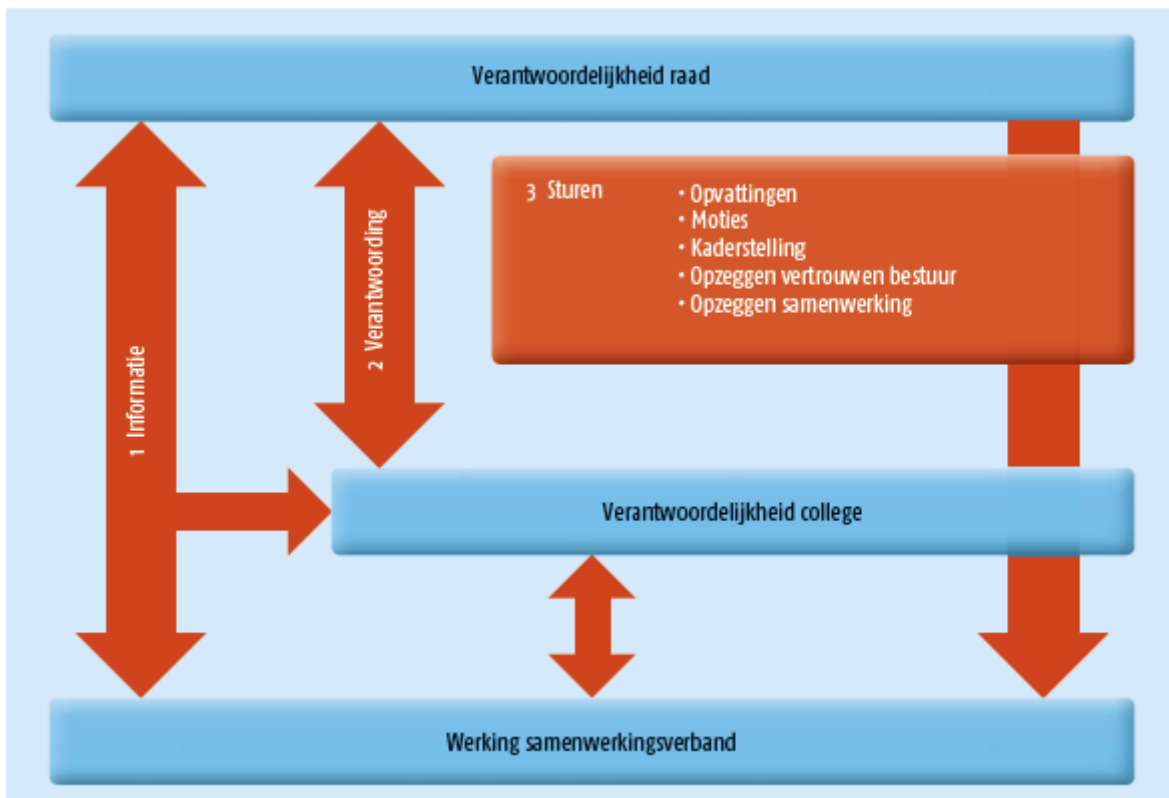
### **Fase 2: Mogelijkheden tot verantwoording en debat**

In de fase van verantwoording gaat het om de beoordeling van informatie en om het duiden hoe en waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. In dat geval kan de raad het college tevens ter verantwoording roepen over waarom keuzes op een bepaalde manier zijn gemaakt (Spicer, 2017). Dit wordt ook wel de debatfase genoemd waarin er sprake is van vraag en antwoord – er moet voldoende ruimte zijn voor het stellen van vragen en voor het reageren op deze vragen, om zo keuzes te verduidelijken en resultaten in perspectief te plaatsen (Brandsma & Schillemans, 2012, p. 955). De fase van verantwoording hoeft echter niet plaats te vinden wanneer de informatie uit de eerste fase daar geen aanleiding toe geeft. Zoals eerder beschreven heeft de raad verschillende mogelijkheden om personen of organen ter verantwoording te roepen (zie 3.3.1). De gemeenteraad kan het eigen college ter verantwoording roepen voor de wijze waarop taken zijn uitgeoefend in het samenwerkingsverband en het college hier toezicht op heeft gehouden. Daarnaast kan de raad een lid van het algemeen bestuur ter verantwoording roepen voor wat hij of zij heeft gedaan (De Greef & Stolk, 2015, p. 42).

### **Fase 3: Mogelijkheden tot sturing**

Tot slot de fase van sturing. Enerzijds is dit de fase die volgt op de fase van verantwoording. Indien de verantwoording daar aanleiding toe geeft, kan de gemeenteraad zijn mogelijkheden tot bijsturing inzetten. Dit wordt ook wel de consequentiefase genoemd waarin de raad de mogelijkheid heeft om het college en/of het samenwerkingsverband te corrigeren of consequenties op te leggen (Spicer, 2017, p. 391; Brandsma & Schillemans, 2012, p. 955). De gemeenteraad heeft verschillende instrumenten om dit te bewerkstelligen: zienswijzenprocedures, moties, ontslagrecht en wijziging/uittrekking uit gemeenschappelijke regeling (De Greef & Stolk, 2015, pp. 43-44). Anderzijds is dit de fase waarin de gemeenteraad verantwoordelijk is voor de kaderstelling. Daarmee kan de gemeenteraad sturen op beleid en financiën, aangezien de gestelde kaders als richtlijn dienen voor het college van B&W en indirect voor het samenwerkingsverband. Aan de hand van deze kaders kan de raad later ook controleren en al dan niet interveniëren (De Greef & Stolk, 2015, pp. 43-44). Het gehele proces van sturing op samenwerking is schematisch weergegeven in figuur 3.3.





Figuur 3.3: Het proces van het beoordelen van en bijsturen op samenwerking (De Greef & Stolk, 2015)

### 3.3.3 Houding van de raad bij intergemeentelijke samenwerking

De hierboven beschreven mogelijkheden voor de gemeenteraad om invloed uit te oefenen op intergemeentelijke samenwerking, zeggen niet zo veel over de feitelijke werkzaamheden en tijdsbesteding van raadsleden (Zouridis & Tops, 2018). De manier waarop raadsleden hun taken vervullen is namelijk voor een groot deel afhankelijk van de keuze voor een bepaalde rol. Zodoende is de betrokkenheid van de raad bij intergemeentelijke samenwerking mede afhankelijk van de inzet van de gemeenteraad zelf en de mate waarin zij bereid is om zich actief op te stellen binnen het samenwerkingsverband (Rob, 2015).

Wanneer het specifiek gaat over de rol van de raad bij intergemeentelijke samenwerking, wordt er door De Greef & Stolk (2015, p. 49) een onderscheid gemaakt tussen de raad op de achterbank, de raad als bijrijder en de raad als bestuurder. Zij stellen dat raadsleden door een bepaalde houding te kiezen, een meer of minder actieve rol in regionale besluitvorming spelen. Bij het eerste type kiezen raadsleden voor een controlerende rol op afstand. Zij zijn afwachtend en reageren alleen wanneer hen dat gevraagd wordt, zoals bij rapportages of formele momenten. Dit betekent dat het college de raad informeert over het noodzakelijke. Bij het tweede type willen raadsleden betrokken worden bij alle belangrijke stappen die worden genomen en willen zij ook hun mening kunnen geven. In dat geval zullen raadsleden het college geregeld bevragen over de stand van zaken en hen actief informeren over signalen die zij opvangen. Al met al adviseren zij het college, maar het college beslist de koers. In het laatste type neemt de raad een zeer betrokken rol in en trekt de raad samen met het college op in het proces van regionale

besluitvorming. Daarbij ligt de nadruk, anders dan bij de voorgaande twee typen, meer op de kaderstellende rol. Raadsleden zullen zelf actief achter informatie aangaan en willen op vaste momenten (via de vertegenwoordiger in het bestuur) input kunnen leveren op de inrichting van de samenwerking. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een raadscommissie of een vertegenwoordiging van raadsleden in het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband.

De positie van raadsleden bij intergemeentelijke samenwerking is over het algemeen een kwestie van eigen voorkeur, maar er zijn ook een aantal overwegingen die een belangrijke rol spelen. Zo past bij een collegeregeling een rol op de achterbank het best gezien de rolscheiding tussen het college en de raad. Bij een gemengde regeling is de rol van bijrijder het meest geschikt, en bij de raadsregeling de rol van bijrijder of bestuurder. Verder past de rol op de achterbank het best als de samenwerking gewenst is, het college goed presteert en er sprake is van een stabiele coalitie. Als de samenwerking een zoekproces is, dan past de rol van bijrijder het best om gezamenlijk na te denken over nut en noodzaak. Als er onvrede is over hoe het proces verloopt, is de rol van bestuurder het meest geschikt om meer te sturen.

### 3.4 Barrières voor sturing op intergemeentelijke samenwerking

In paragraaf 3.3.2 is een overzicht gegeven van de mogelijkheden die de raad heeft om invloed uit te oefenen op intergemeentelijke samenwerking. Er kunnen echter een aantal barrières binnen de drie fasen van invloed ontstaan, die mogelijk een belemmering kunnen zijn voor de raad in het bijsturen van samenwerking. Hieronder zullen deze barrières, inclusief mogelijke oplossingsrichtingen, per fase worden toegelicht.

#### **Barrières in de informatievoorziening**

In de fase van informatie is het ten eerste cruciaal dat de gemeenteraad over adequate informatie beschikt om te begrijpen wat er in het samenwerkingsverband gebeurt. Daarbij is het van belang dat er een balans bestaat in de hoeveelheid informatie (Brandsma & Schillemans, 2012). Bij te veel informatie kan de situatie immers zo onoverzichtelijk worden dat raadsleden de relevante informatie niet meer kunnen onderscheiden van de overbodige informatie. Bovendien kan het de raad meer moeite kosten om eventuele nadelige signalen te herkennen en daarop te handelen. Daarentegen kan te weinig informatie ertoe leiden dat raadsleden de samenwerking lastig kunnen duiden, slecht zicht hebben op wat er wordt bereikt en daarmee lastig tot een beoordeling kunnen komen.

Een tweede barrière heeft betrekking op de asymmetrie van informatie. Taakuitvoering op regionaal niveau betekent dat de gemeenteraad meer op afstand komt te staan. De raad geeft immers een deel van zijn zeggenschap op om een gezamenlijk doel te behalen (Ruano de la Fuente et al., 2012). Daardoor ontstaat er een zogeheten informatie asymmetrie op de gezamenlijke taakuitvoering: het samenwerkingsverband weet meer over het beleidsterrein dan de afzonderlijke gemeenten en de verantwoordelijke wethouder in het bestuur van het samenwerkingsverband weet meer dan de gemeenteraad (Rob, 2015). Dit leidt er dus toe dat raadsleden minder op de hoogte zijn van wat er op regionaal niveau gebeurt.

Om deze barrières in de informatievoorziening te verkleinen, dienen collegeleden en bestuursleden van het samenwerkingsverband alle benodigde informatie te verschaffen die de gemeenteraad nodig heeft. Daarbij is transparantie noodzakelijk om openheid van zaken te creëren. Tegelijkertijd is het voor de juiste balans aan informatie belangrijk dat de afweging wordt gemaakt welke informatie voor de raad interessant en belangrijk is. Daarom dient informatie vraaggericht en beknopt te worden aangeboden (Spicer, 2017; Brandsma & Schillemans, 2012). In deze fase zouden raadsgriffiers ook een belangrijke rol kunnen spelen, door informatie te verzamelen en te delen met bijvoorbeeld andere gemeenteraden of burgerplatforms (Castenmiller, 2009). Tot slot zouden deelnemende gemeenteraden zelf initiatief kunnen nemen om hun informatiepositie op peil te houden, door bijvoorbeeld gezamenlijke informatiesessies te organiseren of door besturen van samenwerkingsverbanden uit te nodigen om toelichting te geven over wat er in het samenwerkingsverband gebeurt (Rob, 2015).

### **Barrières voor verantwoording**

In de fase van verantwoording gaat het voor een belangrijk deel over weten wie waar verantwoordelijk voor is en aan wie verantwoording moet worden afgelegd (Spicer, 2017). Daarvoor zijn transparantie en helderheid in de verdeling van verantwoordelijkheden van groot belang. In Nederland zijn veel verantwoordingsstructuren bij intergemeentelijke samenwerking echter onduidelijk of stroperig (Castenmiller, 2009). Hierdoor kan het voor de gemeenteraad lastig zijn om de juiste persoon of orgaan ter verantwoording te roepen. Deze barrière komt voort uit de eerder beschreven *multiple accountabilities problem*, wat stelt dat verantwoording erg complex kan zijn wanneer er sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid (Spicer, 2017, p. 390). Wanneer er wordt besloten om op regionaal niveau samen te werken zijn er meerde actoren (vanuit verschillende gemeenten) betrokken bij de taakuitvoering. In zo'n multi-actor setting wordt verantwoording belemmerd omdat het onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor beslissingen en resultaten (Spicer, 2017).

Dit gebrek aan transparantie kan er tevens toe leiden dat de raad niet kan onderscheiden wie van de leden van het samenwerkingsverband geprezen moet worden bij succes of de schuld moet krijgen bij falen. Bovendien kan hiermee het probleem zich voordoen dat leden van het samenwerkingsverband verantwoordelijkheid ontlopen door de schuld bij een van de andere leden te leggen (Papadopoulos, 2012, p. 516).

Om de gemeenteraad in staat te stellen zijn controlerende rol te vervullen, dient er voldoende zicht te zijn op de verdeling van verantwoordelijkheden binnen het samenwerkingsverband. Het kan daarom helpen om meer overzicht aan te brengen in wat de gemeenteraad doet, wat het college van B&W doet en wat het AB en DB van de gemeenschappelijke regeling doet. Ook kan het zinvol zijn om genomen besluiten en de uitvoering daarvan inzichtelijk te maken voor de raad, maar ook andere externe partijen (Rob, 2015).

## **Barrières om te sturen**

In de laatste fase van sturing is een barrière dat de raad niet altijd goed is toegerust om invloed uit te oefenen op wat er in het samenwerkingsverband gebeurt. Zoals eerder in dit hoofdstuk is toegelicht verliezen gemeenteraden aan zeggenschap wanneer er taken verschuiven naar het regionale niveau want de bevoegdheden liggen dan niet meer bij de gemeente zelf, maar bij alle deelnemers aan het samenwerkingsverband (Ruano de la Fuente et al., 2012). Bovendien worden regionale besluiten op afstand van de gemeenteraad genomen en bereiken deze pas enige tijd later de gemeente, waardoor het beeld bij raadsleden heerst dat zij zich vaak pas mogen uitspreken over regionale onderwerpen wanneer de besluitvorming al is voortgeschreden (Rob, 2015). Om deze redenen wordt ook wel gesteld dat de positie van de raad in het geval van intergemeentelijke samenwerking verzwakt (Eythórsson, 2019). Dit kan een spanning opleveren met de wens van gemeenteraden om sturing te houden op wat er op afstand gebeurt.

De sturende rol van de gemeenteraad kan worden versterkt door hen eerder en actiever te betrekken bij regionale besluitvorming, bijvoorbeeld door een vertegenwoordiging van de raad in het algemeen bestuur, door raadscommissies of door de raad te betrekken bij het opstellen van regionale agenda's (Castenmiller, 2009). Daarnaast kan de mogelijkheid tot sturing van de raad versterkt worden door meer afstemming of samenwerking met andere gemeenteraden. In praktijk gaat veel politieke invloed verloren doordat alle raden afzonderlijk de eigen bestuurder aanspreken op de samenwerking. Ook is het belangrijk dat de raad bij kaderstelling rekening houdt met de wensen van andere gemeenteraden. Als de kaders immers erg uiteenlopen, wordt het lastig om de regionale taken uit te voeren. Bovenal ontstaat er door samen op te trekken een gezamenlijke politieke druk waar het samenwerkingsverband mee geconfronteerd wordt (De Greef & Stolk, 2015). Dit betekent echter wel dat gemeenteraden met verschillende bestuursculturen een gedeelde rolinvulling moeten vinden, wat de nodige inspanningen vergt. Raadsgriffiers kunnen bij deze fase een belangrijke rol spelen door de onderlinge contacten tussen raadsleden op gang te brengen (Rob, 2015). Als laatste kan samenwerking tussen gemeenteraden de tijdsbelasting van raadsleden beperken door onderling werkzaamheden te verdelen. Dit werkt in praktijk vooral bij samenwerkingsverbanden die niet erg politiek gevoelig zijn, redelijk goed presteren en gezien de financiële omvang van minder groot belang zijn. Gemeenteraden zullen namelijk niet snel bereid zijn om controle uit handen te geven wanneer regionale taakuitvoering grote politieke aandacht vraagt (Rob, 2015). Deze barrières voor de sturing van de raad op intergemeentelijke samenwerking en mogelijke oplossingen zijn weergegeven in figuur 3.4.

<b>Fase</b>	<b>Barrières</b>	<b>Oplossingen</b>
<b>Informatievoorziening</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Te veel informatie</li> <li>• Onvolledige informatie</li> <li>• Assymetrie van informatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afweging maken in interessante en belangrijke informatie</li> <li>• Informatie vraaggericht en beknopt aanbieden</li> <li>• Delen van informatie (transparantie)</li> </ul>
<b>Verantwoording</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onduidelijke verantwoordingsrelaties</li> <li>• Onduidelijk wie verantwoordelijk is voor beslissingen en resultaten</li> <li>• Ontwijken van schuld</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overzicht in de verdeling van verantwoordelijkheden</li> <li>• Inzicht in de genomen besluiten en de uitvoering daarvan</li> </ul>
<b>Sturing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De manieren om te sturen bieden onvoldoende mogelijkheid tot invloed</li> <li>• Laat in het proces kunnen sturen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertegenwoordiging van de raad in het algemeen bestuur of raadscommissies</li> <li>• Raadsleden eerder betrekken bijvoorbeeld bij het opstellen van regionale agenda's</li> <li>• Meer afstemming/samenwerking tussen gemeenteraden</li> </ul>

*Figuur 3.4: Barrières in de drie fasen van invloed om als gemeenteraad te sturen op intergemeentelijke samenwerking*

### 3.5 Samenvatting

In deze paragraaf worden de theoretische inzichten uit dit hoofdstuk samengevat. Als eerste blijkt dat samenwerking tussen gemeenten om verschillende redenen tot stand komt, namelijk vanwege 1) schaalvoordelen, 2) kostenbesparing, 3) efficiëntie, 4) één regionaal aanspreekpunt, 5) kennisdeling en 6) een sterkere positie richting het Rijk of private partijen. Tegelijkertijd worden er ook een aantal kanttekeningen bij intergemeentelijke samenwerking gezet: het verlies aan autonomie van individuele gemeenten, minder efficiëntie door coördinatie en onderhandeling, een gebrek aan zichtbare resultaten en de afstand tot de eigen gemeente. Een veel gebruikte manier om deze samenwerking aan te gaan is binnen de Wgr. De Wgr kent verschillende vormen – van licht tot zwaar – waarvan het openbaar lichaam de zwaarste en tevens meest populaire vorm is. In dit onderzoek ligt de focus op de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland, wat ook de vorm van een openbaar lichaam heeft.

Alhoewel intergemeentelijke samenwerking verschillende voordelen kent, worden er in de theorie diverse zorgen geuit over de democratische kwaliteit. Bij een verschuiving van taken naar het regionale niveau verliezen de individuele gemeenteraden een deel van hun zeggenschap, zowel aan het bestuur van het samenwerkingsverband als aan de andere deelnemende gemeenten. Hierdoor komt de raad meer op afstand te staan, wat het lastiger maakt om te sturen op wat er besloten wordt binnen de samenwerking. Desondanks beschikt de raad over meerdere mogelijkheden om invloed uit te oefenen op intergemeentelijke samenwerking, die zijn gekoppeld aan drie fasen: informatie, verantwoording en sturing. De raad heeft de mogelijkheid om informatie te verkrijgen over de samenwerking zoals de begroting en jaarrekening, de mogelijkheid om vragen te stellen en de verantwoordelijke bestuurders ter verantwoording te roepen, en de mogelijkheid om te sturen door middel van formele instrumenten zoals zienswijzen en moties of door het college richtlijnen mee te geven op basis van de gestelde kaders.

De manier waarop raadsleden deze mogelijkheden benutten is mede afhankelijk van de keuze voor een bepaalde rol. Het blijkt dat de mate waarin raadsleden een meer of minder actieve rol in regionale besluitvorming hebben, afhangt van de inzet van de gemeenteraad binnen het samenwerkingsverband. Raadsleden kunnen kiezen voor een rol op de achterbank, als bijrijder of als bestuurder. Naast de rolopvatting van raadsleden, spelen ook een aantal barrières een rol bij het benutten van de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op samenwerking. In de theorie komen verschillende barrières naar voren met betrekking tot de eerdergenoemde fasen. Bij de fase van informatie gaat het met name om de hoeveelheid informatie en assymetrie van informatie. In de fase van verantwoording kan het op regionaal niveau, in een multi-actor setting, onduidelijk zijn wie verantwoordelijk is voor resultaten en beslissingen. Dit kan ertoe leiden dat het lastig is om het debat aan te gaan of de juiste bestuurders ter verantwoording te roepen. In de laatste fase van sturing is een belemmering dat de bevoegdheden verplaatsen naar het samenwerkingsverband of worden gedeeld met andere gemeenteraden waardoor raadsleden minder (direct) kunnen sturen. Bovendien kunnen raadsleden vaak pas invloed uitoefenen op het moment dat de regionale besluitvorming al ver gevorderd is.

### 3.6 Verwachtingen

Op basis van bovenstaande inzichten zijn de volgende verwachtingen omtrent het onderzoek naar sturing van de gemeenteraad van Kaag en Braassem op de samenwerking in Holland Rijnland opgesteld:

1. De verwachting is dat er verschillende redenen zijn voor de gemeente Kaag en Braassem om met andere gemeenten samen te werken. Hierbij wordt op basis van de theorie verwacht dat het voor een kleinere gemeente als Kaag en Braassem met name voordelig is om schaalvoordelen te realiseren vanwege de kosten en het delen van kennis en capaciteit.

2. Op basis van de theorie kan worden verwacht dat er verschillende nadelen aan de samenwerking in Holland Rijnland verbonden zitten. Aangezien dit onderzoek zich focust op raadsleden, zal met name de afstand tussen het samenwerkingsverband en de gemeente een belangrijk knelpunt zijn.
3. Raadsleden van de gemeente Kaag en Braassem zullen verschillende mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen op de samenwerking in Holland Rijnland, die gekoppeld kunnen worden aan de fasen van informatie, verantwoording/debat en sturing uit de theorie.
4. De manier waarop de raad de mogelijkheden om te sturen in praktijk benut is mede afhankelijk de inzet van raadsleden. Op basis van de theorie wordt verwacht dat de keuze voor een bepaalde rol van belang is voor de betrokkenheid bij de samenwerking. Aan de ene kant zullen sommige raadsleden erg afwachtend zijn en alleen reageren wanneer dat aan hen gevraagd wordt. Aan de andere kant zullen anderen raadsleden het college actief bevragen en adviseren of zelfs input meegeven voor de samenwerking.
5. Naast de houding van raadsleden zullen ook verschillende barrières een rol spelen in de wijze waarop raadsleden de mogelijkheden om te sturen benutten. Op basis van de theorie wordt verwacht dat barrières zich voordoen wanneer er sprake is van te veel informatie, onvolledige informatie of assymetrische informatie. Ook zullen barrières met betrekking tot debat en verantwoording zich voordoen wanneer het onduidelijk is wie voor welke beslissingen en resultaten verantwoordelijk is.
6. Voor de fase van sturing wordt verwacht dat barrières zich voordoen wanneer raadsleden het idee hebben dat zij met de mogelijkheden die er zijn onvoldoende invloed kunnen uitoefenen. Bij regionale samenwerking hebben raadsleden immers minder zeggenschap omdat zij bevoegdheden hebben overgeheveld aan het samenwerkingsverband of moeten delen met andere gemeenteraden. Ook kan op basis van de theorie worden verwacht dat er voor raadsleden barrières zijn om te sturen wanneer zij pas worden betrokken op het moment dat de regionale besluitvorming al is voortgeschreden.
7. De verwachting op basis van de theorie is dat er een aantal oplossingen zijn om deze barrières te overbruggen. Als eerste het verbeteren van de informatievoorziening door informatie selectief en bondig aan te bieden. Daarnaast kan het bieden van overzicht in de beslissingen, resultaten en structuren bijdragen aan de mogelijkheid om vragen te stellen of ter verantwoording te roepen. Als laatste kan de sturende rol van de raad worden versterkt door hen actiever te betrekken bij besluitvorming middels raadscommissies of een vertegenwoordiging in het AB of

door hen eerder te betrekken bij het opstellen van regionale agenda's. Ook kunnen raadsleden meer mogelijkheden hebben om te sturen door afstemming of samenwerking te zoeken met andere gemeenteraden en zodoende gezamenlijke politieke druk uitoefenen op het samenwerkingsverband.



## 4. Methodologie

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksmethoden besproken. Allereerst wordt toegelicht welke onderzoeksstrategie is gekozen en wordt dieper ingegaan op de keuze voor kwalitatief onderzoek. Vervolgens wordt beschreven hoe de respondentenselectie en de dataverzameling heeft plaatsgevonden, waarna de data-analyse uiteen wordt gezet. Tot slot wordt aandacht besteed aan de kwaliteitscriteria die voor dit onderzoek zijn gehanteerd.

### 4.1 Onderzoeksstrategie

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen in hoeverre raadsleden van de gemeente Kaag en Braassem de mogelijkheden benutten om te sturen op de samenwerking in Holland Rijnland en het idee hebben dat zij met deze mogelijkheden voldoende kunnen (bij)sturen, om vervolgens aanbevelingen te doen voor de invloed van de gemeenteraad op het samenwerkingsverband Holland Rijnland. Het onderzoek is daarmee descriptief en prescriptief van aard. Descriptief onderzoek is een beschrijvend onderzoek waarbij de stand van zaken rond een bepaald fenomeen in kaart wordt gebracht. Met dit onderzoek is in kaart gebracht hoe de invloed van raadsleden bij de samenwerking in Holland Rijnland is georganiseerd, in welke mate raadsleden de mogelijkheden om invloed uit te oefenen benutten en hoe tevreden zij met deze mogelijkheden zijn. Daarnaast is dit onderzoek prescriptief van aard omdat het erop gericht is adviezen te geven aan de gemeente Kaag en Braassem over de sturing van de raad op de samenwerking in Holland Rijnland.

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. Bij kwalitatief onderzoek ligt de nadruk op betekenissen, ervaringen en gezichtspunten van alle betrokkenen die helpen om sociale verschijnselen in hun natuurlijke context te begrijpen (Boeije, 2014, p. 22). In dit onderzoek is geprobeerd te begrijpen waarom raadsleden de mogelijkheden om te sturen op intergemeentelijke samenwerking op een bepaalde manier benutten. Daarbij is de meerwaarde van een kwalitatieve onderzoeksstrategie dat het tijdens interviews mogelijk was om door te vragen op de antwoorden van respondenten (Bryman, 2016). Zodoende is in beeld gebracht hoe raadsleden de mogelijkheden om te sturen op de samenwerking ervaren, welke barrières het gebruik daarvan in de weg staan en wat oplossingen zijn om de invloed van de gemeenteraad anders te organiseren dan wel te verbeteren. Aan de hand van deze inzichten in de ervaringen en wensen van respondenten, is een gedegen advies gegeven richting de betrokken partijen.

### 4.2 Onderzoeksdesign

In dit onderzoek is gekozen voor een *case study*. Een *case study* is erop gericht om aan de hand van één specifieke situatie, oftewel *case*, een dieper begrip te krijgen van een sociaal fenomeen (van Thiel, 2007). Door een *case* te onderzoeken kan immers de diepte in worden gegaan en kunnen concrete inzichten worden achterhaald. De focus van dit onderzoek ligt op de invloed van gemeenteraden op intergemeentelijke samenwerking. Om hier dieper op in te gaan is in dit onderzoek de invloed van de gemeenteraad van Kaag en Braassem op intergemeentelijke samenwerking en specifiek op Holland

Rijnland als *case* gekozen. De keuze voor deze gemeente is gemaakt vanuit een opdracht van de Rekenkamercommissie Kaag en Braassem om erachter te komen wat de ervaringen en wensen zijn ten aanzien van de sturing van de raad op intergemeentelijke samenwerking. Zoals eerder toegelicht (zie 2.1) is daarbij besloten om het onderzoek te richten op de samenwerking in Holland Rijnland. Ten eerste omdat het een samenwerkingsverband is waar veel bevoegdheden zijn belegd, waardoor het raakt aan taken waar de gemeenteraad bij betrokken is en/of een stem in heeft. Daarnaast is het een samenwerkingsverband dat over verschillende terreinen gaat, waaronder een aantal thema's die maatschappelijk gezien veel aandacht krijgen zoals het woningtekort en de financiële tekorten in de jeugdzorg, wat het belang van controle en sturing door de gemeenteraad vergroot.

### 4.3 Operationalisering

Om het onderzoek en de interviews uit te voeren is het van belang om de belangrijkste concepten uit de theorie te operationaliseren. Alvorens de operationalisering wordt eerst een definitie gegeven van het concept sturingsmogelijkheden. Daarvoor is gebruik gemaakt van het model van de Greef en Stolk (2015) waarin het proces wordt weergegeven van het beoordelen van en bijsturen op samenwerking (zie 3.4). Zij stellen dat de mogelijkheden van de raad om invloed uit te oefenen op samenwerking gekoppeld kunnen worden aan drie fasen: informatie, verantwoording en sturing. Raadsleden kunnen immers lastig sturen zonder te beschikken over de benodigde informatie of over de ruimte om vragen te stellen en keuzes te verduidelijken. Daarom gaat het in dit onderzoek bij de mogelijkheden tot sturing om de bredere mogelijkheden van beïnvloeding: de mogelijkheden tot informeren, vragen stellen en/of debatteren en (bij)sturen.

In tabel 4.1 zijn de theoretische concepten geoperationaliseerd. De empirische deelvragen uit de inleiding zijn hiervoor leidend geweest. Allereerst worden de concepten weergegeven, waarna deze worden uitgewerkt aan de hand van indicatoren. Vervolgens wordt aangegeven bij welke empirische deelvraag of deelvragen het concept passend is en met welke onderzoeksmethoden het wordt onderzocht

Concepten	Indicatoren	Empirische deelvraag	Onderzoeksmethoden
<b>1. Motivatie voor samenwerking</b>	Redenen: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Schaalvoordelen</li> <li>- Kostenbesparing</li> <li>- Efficiëntie</li> <li>- Een aanspreekpunt</li> <li>- Kennis en expertise</li> <li>- Sterkere positie</li> </ul>	1	Interviews + documentanalyse
<b>2. Knelpunten in samenwerking</b>	Obstakels: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verlies aan autonomie</li> <li>- Stijging kosten</li> <li>- Niet efficiënt</li> <li>- Gebrek aan zichtbare resultaten</li> <li>- Afstand</li> </ul>	1	Interviews

<b>3. Sturing op samenwerking</b>	Informatie: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatiekanaal</li> <li>- Structurele/incidentele informatie</li> <li>- Voldoende informatie</li> <li>- Tijdigheid informatie</li> </ul>	2, 3	Interviews (deelvraag 2 en 3) + documentanalyse (deelvraag 2)
	Verantwoording: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruimte om vragen te stellen</li> <li>- Beantwoording van vragen</li> <li>- Mogelijkheid tot debat</li> </ul>		
	Sturing: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruimte om mening te geven</li> <li>- Mogelijkheid om bij te sturen</li> <li>- Gebruik sturingsinstrumenten</li> </ul>		
<b>4. Barrières voor sturing op samenwerking</b>	Informatie: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Te veel of te weinig informatie</li> <li>- Niet tijdige informatie</li> <li>- Verschil in informatiepositie</li> </ul>	4, 5	Interviews
	Verantwoording: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Onduidelijke lijnen</li> <li>- Beperkte contacten</li> <li>- Beïnvloeding van agenda's</li> </ul>		
	Sturing: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Onvoldoende mogelijkheden tot invloed</li> <li>- Beïnvloeding aan de achterkant</li> <li>- Gebrek aan afstemming met andere gemeenteraden</li> <li>- Passieve houding van de raad</li> </ul>		
<b>5. Overbruggen van barrières</b> <i>Verbeteren sturing van de raad</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatie vraaggericht en beperkt tot de kern</li> <li>- Duidelijke afspraken wie wat doet</li> <li>- Samenwerking met andere gemeenteraden</li> <li>- Deelname raadsleden in algemeen bestuur of raadscommissies</li> <li>- Actieve houding van de raad richting de samenwerking</li> </ul>	5	Interviews

Tabel 4.1: Operationalisering van theoretische concepten

#### 4.4 Dataverzameling

In deze paragraaf wordt ingegaan op hoe en welke respondenten zijn benaderd en hoe de dataverzameling heeft plaatsgevonden. De data is verzameld middels een documentanalyse en semi-gestructureerde interviews.

##### 4.4.1 Respondenten selectie

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden binnen de gemeente Kaag en Braassem. Daarbij is een onderscheid gemaakt in drie respondentgroepen: raadsleden, collegeleden en ambtenaren. De

respondenten zijn geselecteerd door middel van *purposive sampling*. Dit houdt in dat respondenten niet willekeurig zijn gekozen maar dat de keuze is gebaseerd op het nut voor het onderzoek (Bryman, 2016, p. 408). Om in beeld te brengen in hoeverre raadsleden gebruik maken van de mogelijkheden om te sturen op de samenwerking in Holland Rijnland, was het van belang om eerst meer inzicht te krijgen in het samenwerkingsverband. Daarom zijn er allereerst interviews gehouden met ambtenaren die vanuit hun functie namens Kaag en Braassem betrokken zijn bij inhoudelijke thema's van Holland Rijnland. De ambtenaren konden meer vertellen over de belangrijkste onderwerpen waar zij zich binnen de samenwerking mee bezighouden en op welke manier zij in contact staan met de raad over deze regionale onderwerpen. Vervolgens zijn er interviews gehouden met collegeleden om in kaart te brengen op welke manier zij betrokken zijn bij Holland Rijnland en proberen om de raad op de hoogte te houden van wat er in het samenwerkingsverband gebeurt. Al deze respondenten zijn via de mail benaderd om deel te nemen aan een interview. Wanneer sommige respondenten na een week nog niet hadden gereageerd, is een herinneringsmail gestuurd. Uiteindelijk hebben alle ambtenaren (4) en collegeleden (2) die zijn benaderd ook deelgenomen aan het onderzoek. Dat de interviews in deze volgorde zijn gehouden heeft er tevens toe geleid dat informatie van ambtenaren en collegeleden is gebruikt voor de interviews met raadsleden. De interviews met ambtenaren en collegeleden gaven bijvoorbeeld meer inzicht in concrete manieren waarop de raad wordt betrokken bij Holland Rijnland, wat vervolgens kon worden gebruikt om de ervaring van raadsleden met deze mogelijkheden te onderzoeken.

De raadsleden zijn benaderd via de griffie die in nauw contact staan met de gemeenteraad. Er is een e-mail opgesteld die via de griffie naar de fractievoorzitters van de partijen is gestuurd met de vraag welke raadsleden binnen de fractie willen deelnemen aan een interview. Wanneer er na een week nog geen reactie was, is nogmaals door de onderzoeker zelf een e-mail gestuurd naar de fractievoorzitters. Vervolgens is via de fractievoorzitters contact gelegd met raadsleden die mee wilden werken aan het onderzoek. De gemeenteraad van Kaag en Braassem telt 21 leden waarvan 6 raadsleden uiteindelijk hebben deelgenomen aan een interview. Dit waren raadsleden die vanuit de eigen fractie verantwoordelijk zijn voor (een groot deel van) de portefeuille regiozaken. In twee gevallen zijn twee respondenten gezamenlijk in één gesprek geïnterviewd. In beide gevallen kwamen de respondenten uit dezelfde fractie en hadden zij aangegeven samen aan het interview te willen deelnemen zodat zij elkaar konden aanvullen.

De interviews hebben vanwege de omstandigheden rond het Coronavirus niet fysiek plaatsgevonden maar telefonisch of via Microsoft Teams. Deze aanpassing in de methode is van invloed op het onderzoek en brengt een aantal voor- en nadelen met zich mee (Bryman, 2016, pp. 484-485). Allereerst zijn interviews via de telefoon of Microsoft Teams niet geschikt voor sommige groepen die daar geen of beperkte toegang tot hebben. Bij dit onderzoek heeft dat nadeel maar een beperkte invloed gehad omdat alle respondenten vanuit de gemeente een Microsoft Teams account hebben. Daarnaast waren er een aantal respondenten die voorstelden om een telefonisch interview te houden en op die manier ook

goed bereikbaar waren. Verder is een nadeel dat het met de telefonische interviews niet mogelijk was om de lichaamshouding van de respondenten te zien, aangezien het belangrijk kan zijn om te merken hoe respondenten fysiek reageren op vragen. Zo kunnen zaken als ongemak of verwarring een grote invloed hebben op bepaalde reacties tijdens het interview. Wanneer het gesprek dan via de telefoon plaatsvindt, is het lastiger om dit soort emoties eruit te halen. Daartegenover zijn respondenten telefonisch vaak gemakkelijker te bereiken aangezien het minder tijd kost om te bellen dan op een fysieke locatie af te spreken. Voor dit onderzoek is dat wel een voordeel geweest omdat respondenten vaak aangaven dat zij erg druk waren. Bovendien hebben raadsleden er meestal ook een andere baan naast, waardoor het nog lastiger was om tijd te vinden voor een interview. Daarnaast was het ondanks de andere vorm van het interview nog steeds mogelijk om door te vragen op bepaalde antwoorden van de respondent. Daarmee is er voldoende ruimte gebleven om dingen te verduidelijken of om dieper in te gaan op de ervaringen van de respondent.

In onderstaande tabel (4.2) zijn de respondenten weergegeven, waarin een onderscheid is gemaakt tussen de verschillende respondentgroepen. Voor het vervolg van dit onderzoek wordt iedere groep weergegeven met een eigen letter: A (ambtenaar), C (collegelid) of R (raadslid). Om de anonimiteit van de respondenten te kunnen bewaren is ervoor gekozen om de functietitel van ambtenaren en de partij van raadsleden niet te benoemen. De raadsleden die aan een gezamenlijk interview hebben deelgenomen zijn aangegeven met een \*.

<b>Respondent</b>	<b>Weergegeven als</b>	<b>Functie</b>
<b>Respondent 1</b>	A1	Ambtenaar
<b>Respondent 2</b>	A2	Ambtenaar
<b>Respondent 3</b>	A3	Ambtenaar
<b>Respondent 4</b>	A4	Ambtenaar
<b>Respondent 5</b>	C1	College lid
<b>Respondent 6</b>	C2	College lid
<b>Respondent 7</b>	R1*	Raadslid
<b>Respondent 8</b>	R2*	Raadslid
<b>Respondent 9</b>	R3	Raadslid
<b>Respondent 10</b>	R4*	Raadslid
<b>Respondent 11</b>	R5*	Raadslid
<b>Respondent 12</b>	R6	Raadslid

*Tabel 4.2: Overzicht respondenten*

#### 4.4.2 Documenten

Er is een documentanalyse uitgevoerd om aanvullende informatie over de samenwerking in Holland Rijnland te verkrijgen. Deze documenten zijn gebruikt als aanvulling op de interviews om de eerste en tweede empirische deelvraag te beantwoorden. Ten eerste zijn een aantal documenten van Holland Rijnland bekeken om meer te weten te komen over de structuur en belangrijkste doelen van de samenwerking. Vervolgens zijn over deze onderwerpen een aantal documenten van Kaag en Braassem bekeken. Zo is het document ‘Afvaardiging Verbonden Partijen’ geanalyseerd om erachter te komen op welke manier de gemeente is vertegenwoordigd in Holland Rijnland. Daarnaast is het document ‘Geactualiseerde Regionale Agenda Kaag en Braassem’ gebruikt om te zien wat voor de gemeente de belangrijkste redenen zijn om samen te werken in Holland Rijnland en welke thema’s zij de komende jaren prioriteit willen geven in de regio. Verder is de Monitor Verbonden Partijen en DVO’s geanalyseerd om meer te weten te komen over de manier waarop de invloed van de raad bij regionale samenwerking binnen de gemeente is georganiseerd. Tot slot zijn twee voorbeelden van raadsinformatiebrieven bekeken om een beeld te krijgen van hoe het college de raad op de hoogte houdt van regionale thema’s. Een document is een terugkoppeling van de laatste AB vergadering in Holland Rijnland en het andere document is een update over de Regionale Bedrijventerreinenstrategie. In tabel 4.3 is een overzicht van de documenten weergegeven met daarbij een omschrijving waar het document over gaat en bij welke empirische deelvraag het document is gebruikt.

<b>Document</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>Auteur</b>	<b>Empirische deelvraag</b>
Gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland	Wetstechnische informatie over het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland	Holland Rijnland	1
Regionale Agenda 2019-2023	Overzicht van de producten en diensten die Holland Rijnland in de periode 2019-2023 wil leveren	Holland Rijnland	1
Regio Monitor Verbonden Partijen en DVO’s 2017	Inzicht in de Verbonden Partijen, DVO’s en subsidierelaties van de gemeente Kaag en Braassem (oktober 2017)	Gemeente Kaag en Braassem	2
Geactualiseerde Regionale Agenda Kaag en Braassem	Inzicht in de belangrijkste regionale thema’s waar Kaag en Braassem prioriteit aan geeft (april 2020)	Gemeente Kaag en Braassem	1, 2
Afvaardiging Verbonden Partijen	Brief van het college inzake de afvaardiging in verschillende Verbonden Partijen (juli 2018)	Gemeente Kaag en Braassem	1

Informatiebrief Vergadering Algemeen Bestuur Holland Rijnland	Brief van het college inzake informatie vergadering AB Holland Rijnland 18 december 2019	Gemeente Kaag 2 en Braassem
Regionale Bedrijventerreinenstrategie	Brief van het college inzake de meest recente ontwikkelingen in de regionale bedrijventerreinenstrategie (15 april 2019)	Gemeente Kaag 2 en Braassem

Tabel 4.3: Overzicht documenten

#### 4.4.3 Semi-gestructureerde interviews

Naast de documentanalyse zijn interviews afgenomen met ambtenaren, collegeleden en raadsleden. Door middel van interviews kon de ervaring van de verschillende actoren met betrekking tot de invloed van de gemeenteraad op intergemeentelijke samenwerking worden blootgelegd. Daarbij is gekozen voor semi-gestructureerde interviews. Deze manier van interviewen heeft enerzijds houvast geboden aan bepaalde thema's uit de theorie waardoor bevindingen met elkaar vergeleken konden worden. Anderzijds is er ook ruimte geboden aan de respondenten om eigen inzichten aan de orde te stellen (Bryman, 2016). Voor de semi-gestructureerde interviews met raadsleden en met ambtenaren/collegeleden is een topiclijst opgesteld.

De thema's van deze topiclijsten zijn gebaseerd op de operationalisering van theoretische concepten. Tijdens de interviews met ambtenaren en collegeleden werd bij het thema 'algemeen' gevraagd naar de functie van de respondent, hoe de respondent verbonden is aan het samenwerkingsverband Holland Rijnland, met welke actoren de respondent met name samenwerkt binnen de samenwerking en wat de frequentie is van dat contact. Vervolgens werd het thema 'samenwerking' besproken waarin de respondent werd gevraagd naar het doel van de samenwerking, hoe de samenwerking is georganiseerd en wat de positieve en negatieve aspecten zijn van de samenwerking in Holland Rijnland. Tot slot besloeg het thema 'rol van de raad' vragen over de manier waarop de respondent raadsleden betreft bij regionale besluitvorming, hoe de respondent aankijkt tegen de invloed van de raad op samenwerking en wat daarin mogelijk verbeterd kan worden. De interviews met raadsleden hadden een iets andere insteek. Bij het thema 'algemeen' werd gevraagd hoe de respondent betrokken is geraakt bij de portefeuille regiozaken en hoe groot deel van het takkenpakket de regio inneemt. Het thema 'samenwerking' besloeg vragen over wat de respondent als de belangrijkste reden(en) ziet om samen te werken in Holland Rijnland en wat de positieve en negatieve aspecten zijn van de samenwerking. Daarna werd voor het thema 'rol van de raad' gevraagd op welke manier de respondent aan de benodigde informatie komt, controle houdt op de samenwerking door vragen te stellen of het debat aan te gaan en probeert te sturen op regionale besluitvorming. Als laatste besloeg het thema 'barrières' vragen over wat de respondent als belemmeringen ervaart om invloed uit te oefenen op de samenwerking in Holland Rijnland en wat

er nodig is om dit te overkomen en de positie van de raad te verbeteren. De volledige topiclijsten zijn te vinden in bijlage 1.

Voorafgaand aan de interviews is naar elke respondent een *informed consent* verstuurd. Daarmee werd toestemming gevraagd voor het gebruik van de data uit het interview en het opnemen van het gesprek. De respondenten moesten een schriftelijke reactie sturen via de mail met daarin hun akkoord op het gebruik van de gegevens uit het interview. Een enkele respondent heeft niet vooraf toestemming gegeven, waarna is besloten om aan het begin van het interview de *informed consent* door te nemen en aan de respondent te vragen om het akkoord achteraf alsnog op de mail te zetten. Het *informed consent* is terug te vinden in bijlage 2.

#### 4.5 Data-analyse

Om de interviews te kunnen analyseren zijn deze getranscribeerd en daarna gecodeerd aan de hand van NVivo 12. Boeije (2014) omschrijft het coderen in drie stappen: open, axiaal en selectief. De eerste stap van open coderen, waarbij er labels worden gegeven aan onderdelen van het interview, is niet echt van toepassing op dit onderzoek omdat er tijdens de interviews gebruik is gemaakt van een topiclijst. Deze topiclijst is opgesteld aan de hand van de theorie en is daarmee al enigszins gestuurd op thema's. Daarom is al snel overgegaan naar de tweede stap van axiaal coderen waarbij er binnen de thema's werd gekeken naar verschillen en overeenkomsten om zo tot hoofd- en subcodes te komen. Ten slotte zijn met de derde stap van selectief coderen de belangrijkste bevindingen geselecteerd voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Het resultaat is een codeboom welke is terug te vinden in bijlage 3.

De documentenanalyse heeft plaatsgevonden aan de hand van een aantal zoektermen. Zo is om meer te weten te komen over de motieven voor de samenwerking in Holland Rijnland gezocht op het 'doel'. Daarmee kwamen zowel in de Regionale Agenda 2019-2023 van Holland Rijnland als in de Regionale Agenda Kaag en Braassem redenen naar voren om samen te werken in de regio. Daarnaast is er om inzicht te krijgen in de positie van de gemeenteraad bij regionale samenwerking gezocht op termen zoals 'rol', 'betrokkenheid', 'invloed' en 'grip' van raden. Aan de hand van deze termen kwam zowel in de Regionale Agenda 2019-2023 van Holland Rijnland als in de Regionale Agenda Kaag en Braassem en de Monitor Verbonden Partijen naar voren op welke manier de raad betrokken wordt bij regionale samenwerking en specifiek Holland Rijnland.

#### 4.6 Kwaliteitscriteria

Om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen is rekening gehouden met de criteria van betrouwbaarheid en validiteit (Bryman, 2016).

##### 4.6.1 Betrouwbaarheid

Het eerste criterium van betrouwbaarheid heeft betrekking op de consistentie van metingen en de mate waarin het onderzoek herhaalbaar is (Bryman, 2016, pp. 383-384). In dit onderzoek is daar op verschillende manieren rekening mee gehouden. Zo zijn de interviews afgenomen aan de hand van een



*topic lijst* waardoor steeds dezelfde thema's aanbod zijn gekomen. Dit heeft eraan bijgedragen dat de data uit de interviews met elkaar te vergelijken is. Bovendien zijn de interviews opgenomen en getranscribeerd zodat er geen waardevolle informatie verloren kon gaan. Daarnaast zijn in dit hoofdstuk de gemaakte keuzes van het onderzoek uitgebreid toegelicht, bijvoorbeeld hoe de concepten zijn geoperationaliseerd of de data is verzameld en geanalyseerd. Tot slot is er regelmatig overleg geweest met en feedback gegeven door de begeleider en medestudenten op de verschillende onderdelen van het onderzoek, wat ook bijdraagt aan de betrouwbaarheid.

#### 4.6.2 Interne en externe validiteit

Validiteit kan worden onderverdeeld in interne en externe validiteit. Onder interne validiteit wordt verstaan of er gemeten wordt wat het onderzoek wil meten (Bryman, 2016, pp. 383-384). Om de interne validiteit te waarborgen is het van belang om als onderzoeker zo min mogelijk te sturen tijdens het interview. Er zijn daarom met name open vragen gesteld aan de respondent waarbij er veel ruimte was voor hun eigen inzichten en ervaringen. Daarnaast is getracht om verkeerde interpretatie van de onderzoeker te voorkomen door, indien nodig, bij bepaalde uitspraken om verduidelijking te vragen. Tot slot is aan de respondenten gevraagd om toestemming te geven voor het gebruik van de data middels een *informed consent*. Door de antwoorden van de respondenten anoniem te verwerken kan de interne validiteit worden verhoogd, aangezien respondenten wellicht minder terughoudend zijn in het delen van hun ervaringen.

Externe validiteit betekent het generaliseren van de resultaten naar een andere onderzoekscontext (Bryman, 2016, pp. 383-384). Aangezien in dit onderzoek specifiek op één gemeente is gefocust, is de generaliseerbaarheid beperkt. Er is aan raadsleden van de gemeente Kaag en Braassem gevraagd in hoeverre zij gebruik maken van de mogelijkheden om te sturen op samenwerking. Aangezien de organisatie van deze mogelijkheden in elke gemeente net een beetje anders kan zijn, kan de betrokkenheid van gemeenteraden ook verschillen. Desondanks is het aannemelijk dat sommige bevindingen van dit onderzoek ook vertaald kunnen worden naar andere gemeenten met eenzelfde soort omvang als Kaag en Braassem. Bijvoorbeeld als het gaat om de belangrijkste redenen om samen te werken of de barrières die raadsleden ervaren om invloed uit te oefenen op intergemeentelijke samenwerking.

## 5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven ten aanzien van de sturing van de gemeenteraad van Kaag en Braassem op regionale samenwerking in Holland Rijnland. Aan de hand van de kwalitatieve data uit de interviews en documenten worden de bevindingen thematisch weergegeven. Ten eerste wordt ingegaan op de huidige samenwerking in Holland Rijnland en hoe deze wordt ervaren. Vervolgens wordt de betrokkenheid van de raad bij de samenwerking in Holland Rijnland beschreven. Er wordt ingegaan op de vraag hoe de invloed van de raad is georganiseerd, hoe de mogelijkheden om te sturen door raadsleden worden ervaren en wat het van raadsleden vraagt om invloed uit te oefenen op de samenwerking.

### 5.1 Huidige samenwerking in Holland Rijnland

In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de huidige samenwerking in Holland Rijnland. Allereerst wordt ingegaan op het belang en de motieven van de samenwerking. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de structuur van Holland Rijnland, waarna wordt stilgestaan bij de knelpunten die respondenten ervaren in de samenwerking.

#### 5.1.1 Het belang van de samenwerking

Het belang van de samenwerking in Holland Rijnland voor Kaag en Braassem komt op verschillende manieren naar voren. Zo wordt in documenten beschreven dat: ‘de gemeente profiteert van het schaalvoordeel en de slagkracht van deze strategische samenwerking’ (Monitor Verbonden Partijen en DVO’s KenB, 2017; Regionale Agenda KenB, 2020). Dit wordt door de respondenten onderschreven tijdens de interviews waaruit blijkt dat schaalvergroting, een sterkere positie tegenover hogere overheidsinstanties en kennisdeling als belangrijkste redenen voor de samenwerking worden gezien.

Ten eerste benadrukt het merendeel van de respondenten dat je als gemeente een aantal taken niet alleen kunt uitvoeren. Zeker gezien het feit dat Kaag en Braassem een redelijk kleine gemeente is, is het belangrijk om op een aantal onderwerpen samenwerking te zoeken en de krachten te bundelen (A1, A2, A4, C2, R1, R2, R3, R4 & R5). Het volgende citaat illustreert dit beeld:

*“Bijvoorbeeld als je een kind hebt dat zwaar over de schreef gaat en in een jeugdgevangenis moet dan is dat een gemeentelijke financiële verantwoordelijkheid, maar in een gemeente met 25.000 inwoners heb je geen eigen jeugdgevangenis. Dat kan je niet betalen omdat wij maar 1 of 2 jongeren hebben die daarin zitten, dus daar heb je een verzorgingsgebied voor nodig van misschien wel een miljoen mensen.” (C2)*

Daarnaast helpt samenwerking in Holland Rijnland de gemeente om haar positie te versterken richting de provincie en het Rijk. Met name ambtenaren en het college zien de positie ten opzichte van de provincie Zuid-Holland als belangrijke reden om in de regio samen te werken. Veel van hen geven aan dat het van belang is om als gemeenten gezamenlijk op te trekken in bepaalde zaken om iets van de

grond te krijgen bij de provincie (A1, A2, A3, C1). De provincie heeft immers een belangrijke rol als het gaat om een aantal regionale onderwerpen waaronder bijvoorbeeld duurzaamheid en woningbouw. Een collegelid zegt hierover:

*“Je bent gesprekspartner van de provincie als gemeente en als Holland Rijnland maak je vooraf afspraken met elkaar als regio hoe je je ten opzichte van de provincie gaat gedragen. Bijvoorbeeld over de woonruimteverdeling en de woningaantallen die je mag bouwen en waar je dat mag bouwen. Als je dat als gemeente allemaal onderling doet dan heeft de provincie veertig inbrengen en dan ben je speelbal van wat de provincie wil omdat dan niet meer duidelijk is wie wat wil. En als je dat als regio eerst met elkaar afstemt en zegt wij willen dit als regio van jou hebben als provincie, dan is dat veel eenduidiger voor de provincie en zou zij van betere huizen moeten komen om iets anders te willen.”*

(C1)

Ook het delen van kennis en expertise wordt als reden benoemd om samen te werken. Een groot deel van de respondenten ziet Holland Rijnland als een platform waar gemeenten met elkaar in gesprek kunnen over de aanpak van maatschappelijke vraagstukken (A1, A2, A3, C1, C2, R1, R2, R6). Raadsleden vinden het vooral een voordeel dat je als gemeente weet wat er bij andere gemeenten speelt en dat je die kennis ook weer kunt gebruiken binnen de eigen gemeente. Door ambtenaren en collegeleden wordt het vooral als prettig ervaren om in contact te staan met collega's van andere gemeenten die zich met dezelfde thema's bezighouden en zodoende onderlinge afstemming te zoeken. Een ambtenaar beschrijft dit aan de hand van een voorbeeld over de maatschappelijke zorg:

*“Dat werd voorheen heel veel gedaan door instellingen in de Duin- en Bollenstreek en bij ons in de regio eigenlijk, of bij ons in de gemeente, helemaal niet dus wij hebben daar ook weinig voorzieningen voor. [...] In de overleggen met Holland Rijnland kan je daar goed met elkaar over in gesprek, van hoe is dat dan gedaan en hoe gaan we dat dan doen want jullie hebben voorzieningen, wij niet.”* (A4)

Daarbij wordt door sommige respondenten opgemerkt dat de gemeente Kaag en Braassem binnen het samenwerkingsverband baat heeft bij de aanwezigheid van grotere gemeenten. Dit heeft grotendeels te maken met de hoeveelheid ambtelijke capaciteit en expertise die er bij een grote gemeente aanwezig is om taken uit te voeren:

*“Als je ziet wie er bij ons, bij een kleinere gemeente, de Regionale Energie Strategie doet nou dat is één iemand. Als die persoon een week ziek is dan ja dan ligt het niet een week stil we hebben collega's die het dan oppakken, maar dan wordt het wel moeilijker dan voor zo'n grote gemeente als Alphen die daar misschien vijf of zes mensen voor hebben.”* (A3)

Grotere gemeenten proberen dan ook om regionaal meer verantwoordelijkheid te nemen, of zoals respondent A1 het beschrijft 'de kar te trekken', waar je als kleine gemeente veel voor terugkrijgt.

### 5.1.2 Structuur van de samenwerking

Zoals eerder aan bod is gekomen, is Holland Rijnland een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam. Bij een openbaar lichaam bestaat het bestuur uit een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Holland Rijnland is een gemengde regeling waaraan raden deelnemen, wat inhoudt dat de leden van het gemeenschappelijk orgaan worden gekozen door de gemeenteraden. In Holland Rijnland wijst elke gemeenteraad twee vertegenwoordigers aan in het AB, wat raadsleden kunnen zijn maar ook de burgemeester of wethouders mogen worden aangewezen (art. 13 lid 1 Wgr). Kaag en Braassem heeft er na de laatste verkiezingen voor gekozen om twee collegeleden af te vaardigen in het AB van Holland Rijnland (Overzicht afvaardiging diverse besturen, 2018). Verschillende respondenten geven aan dat deze keuze is gemaakt omdat het college meer op de hoogte is van de dagelijkse gang van zaken en daardoor beter in staat zou zijn om de inbreng van de gemeente te geven in het samenwerkingsverband (C1, C2, R4, R6). Tevens stellen enkele respondenten dat het een behoorlijke tijdsbelasting voor een raadslid zou zijn om in het AB te zitten (R1, R6). Bovendien is het een rol van het college om datgene te doen wat de raad wil, zo benoemt een respondent:

*“Kijk ons college is van ons allemaal en we mogen ervan uitgaan dat zij met de goede boodschap op pad gaan.” (R4)*

De leden van het DB worden door en uit het AB aangewezen en dienen voort te komen uit de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten (Gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland, 2020). Uit elk van de drie clusters binnen Holland Rijnland (de Duin – en Bollenstreek, Leidse Regio en Rijn- en Veenstreek) zijn momenteel twee leden voorgedragen in het DB. Voor de regio Rijn- en Veenstreek, waar Kaag en Braassem onderdeel van is, bestaat de afvaardiging deze periode uit de burgemeester van Alphen aan de Rijn en een wethouder van Nieuwkoop. De gemeente Kaag en Braassem zit op dit moment dus niet in het DB Holland Rijnland. Dit komt doordat er twee samenwerkingsverbanden zijn waarin gezamenlijk met de sub-regio, met name Nieuwkoop, wordt bepaald wie waar in zit. Zo heeft Kaag en Braassem op dit moment het DB lidmaatschap van de Veiligheidsregio en Nieuwkoop van Holland Rijnland.<sup>1</sup>

Elk lid van het DB is tevens voorzitter van een portefeuillehoudersoverleg (PHO) van Holland Rijnland. Er zijn meerdere PHO's waarin verschillende thema's worden behandeld: 1) Maatschappij en Jeugd 2) Energie 3) Economie en Leefomgeving en 4) Bestuur en Middelen. Deze PHO's vinden gemiddeld vier keer per jaar plaats, behalve het PHO Maatschappij en Jeugd die gemiddeld zo'n acht keer per jaar is. De colleges van B&W van alle deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd in de PHO's. In ieder

---

<sup>1</sup> Deze afvaardiging gaat binnenkort veranderen aangezien wethouder Floris Schoonderwoerd van de gemeente Kaag en Braassem eind juni wordt benoemd als lid van het dagelijks bestuur van Holland Rijnland.

PHO zit het lid van het college van B&W dat het desbetreffende thema in zijn of haar portefeuille heeft. Vanuit Kaag en Braassem zijn alle leden van het college van B&W vertegenwoordigd in één of meerdere PHO's (Overzicht afvaardiging diverse besturen, 2018). Binnen de gemeente worden de PHO's ambtelijk voorbereid en met de verantwoordelijk portefeuillehouder voorbesproken. Vervolgens wordt deze voorbereiding nog in het college behandeld voordat de portefeuillehouder het regionaal overleg heeft (C1, C2). In het PHO treft hij of zij daarna de portefeuillehouders van de andere gemeenten en worden er adviezen aan het AB en DB geformuleerd.

Voorafgaand aan het PHO is er het ambtelijk overleg (AO). In een AO komen ambtenaren van alle deelnemende gemeenten bij elkaar om de agenda voor te bereiden voor het portefeuillehoudersoverleg. Dit doen zij door gezamenlijk de stukken die in het PHO komen voor te bespreken en onderlinge afstemming te zoeken op bepaalde onderwerpen (A1, A2, A4). Op die manier kan er in het ambtelijk overleg al veel worden afgehandeld wat niet meer in het PHO hoeft worden te besproken:

*“In dat opzicht is het ambtelijke veel uitgebreider dan wat er uiteindelijk in het PHO belandt ter bespreking en besluitvorming” (A1).*

Bovendien geven ambtenaren aan dat zij de stukken die in het AO zijn besproken van commentaar en advies voorzien richting de eigen portefeuillehouder. Deze adviezen kunnen verschillende vormen aannemen; van vragen om een opheldering of aanpassing aan het stuk tot het aandragen van een bepaalde oplossing of variant. Er zijn in praktijk meerdere AO's die één PHO voorbereiden. Zo is er een AO Wmo dat een onderdeel voorbereid van het PHO Jeugd en Maatschappij en zijn er een AO Wonen en AO Mobiliteit waarin onderdelen worden voorbereid van het PHO Economie en Leefomgeving. Daarom worden op ambtelijk niveau de agenda's en adviezen van de verschillende AO's gebundeld en naar het college gestuurd. Vervolgens vindt er binnen het college overleg plaats over deze adviezen en stelt zij op basis daarvan een richting vast voor de inbreng van Kaag en Braassem in het PHO, waarna de portefeuillehouder daarmee op pad gaat.

Naast de voorbereiding van de regionale overleggen binnen de eigen gemeente, vindt er vaak ook nog afstemming plaats binnen de subregio Rijn- en Veenstreek. Respondenten benoemen dat het als kleine gemeente in het samenwerkingsverband van belang is om aan de voorkant medestanders te zoeken om samen sterker te staan (A2, A3, C1). Om die reden hebben ambtenaren en collegeleden regelmatig contact in de subregio om de overleggen van Holland Rijnland voor te bespreken en standpunten te verenigen. Dat afstemming vooral met deze gemeenten plaatsvindt, komt doordat zij de meeste overeenkomsten hebben:

*“Wij merken wel dat we meer overeen hebben met Alphen en Nieuwkoop zeg maar op opgaves dan met die andere gemeentes. Dus je probeert inderdaad te kijken van wat zijn onderwerpen die voor ons spelen, voor het Groene Hart [.....] en wat zijn daarin goede bondgenoten, ja dat zijn de gemeenten die het beetje op dezelfde manier willen.” (A3)*

### 5.1.3 Knelpunten in de samenwerking

Hoewel er voor Kaag en Braassem belangrijke voordelen aan de samenwerking in Holland Rijnland verbonden zijn, komt uit de interviews ook naar voren dat een aantal zaken wat minder verlopen. Deze knelpunten richten zich met name op de structuur van de samenwerking, die in de voorgaande subparagraaf is toegelicht. Hieronder wordt op een aantal aspecten van de samenwerking ingegaan die door respondenten worden aangeduid als een knelpunt.

Ten eerste wordt de samenwerking door een aantal respondenten, die betrokken zijn bij de overleggen in Holland Rijnland, als log en niet efficiënt ervaren. Zo benoemt een ambtenaar dat de ruimte in het proces wat doorlopen wordt binnen Holland Rijnland, van het versturen van de vergaderstukken tot de daadwerkelijke vergadering, erg krap is (A1). Daardoor is er volgens deze ambtenaar weinig tijd om alles goed door te lezen en te kunnen adviseren richting de portefeuillehouder of het college van B&W. Ook vinden meerdere ambtenaren de vergadercyclus niet efficiënt omdat het over vele schijven moet en er veel overlap zit tussen thema's. Een ambtenaar onderschrijft dit met:

*“Dat je nog een apart AO wonen hebt, een apart AO zorg, een apart AO economie en sommige onderwerpen zie je dan wel op drie agenda's terug.” (A2)*

Overigens scheelt het dat Kaag en Braassem een kleine gemeente is waardoor het gemakkelijker is om die integraliteit alsnog voor elkaar te krijgen. Verschillende ambtenaren geven aan dat zij eenvoudig bij een collega kunnen nagaan wat er in een ander regionaal overleg is besproken:

*“Doordat je zo [klein] bent heb je wel veel makkelijker de kans of veel meer de kans om even bij je collega binnen te lopen.” (A4)*

Daarnaast benoemen meerdere respondenten dat de onderlinge afspraken en doelen van Holland Rijnland vaak dusdanig vaag zijn dat het lastig is om aantoonbare resultaten te zien (A2, A3, R1, R2, R3, R6). Alhoewel wordt onderschreven dat doelen in sommige gevallen niet kunnen worden uitgedrukt in harde cijfers, hebben met name raadsleden moeite met het feit dat het niet concreet genoeg is:

*“Het is meer ja we hebben ons ingespannen voor en ingespannen voor, maar je ziet nooit concreet waar het toe leidt.[.....] Dus ja beetje tandenloze tijger heb ik ook wel eens gezegd.” (R6)*

Een aantal respondenten stelt daarom dat er meer focus moet zijn op wat de gemeenten gezamenlijk in de regio willen bereiken zodat het belang van Holland Rijnland ook helder is (A3, R1, R2, R6). Een respondent vat dit als volgt samen:

*“Alleen ja de overview zeg maar, het hebben van een soort ik vertaal dat dan naar een A4tje of een lobbyagenda van dit is waar we als regio duidelijk voor staan, daar schort het nu nog een beetje aan.”*

(A3)

Ook heerst bij een groot deel van de respondenten het beeld dat Holland Rijnland erg ver weg staat (A2, A4, C2, R1, R2, R3, R4 & R6). De besluiten in Holland Rijnland worden voornamelijk genomen op regionaal niveau, op afstand van de gemeenteraad en de inwoners. Niet alleen raadsleden benoemen dit nadeel aan de samenwerking, ook een aantal ambtenaren en een collegelid erkent dat de regio ver van het lokale afstaat. Het volgende citaat geeft de beleving van een raadslid weer:

*“Ja het sfeertje ook bij Holland Rijnland, het is echt wel iets van bestuurders op hoog niveau en ja ik mis toch wel dat we zijn er met zijn allen voor elkaar.”* (R3)

Dat de raad op afstand zit, wordt door verschillende respondenten mede toegeschreven aan de vertegenwoordiging in het AB Holland Rijnland (A3, R2, R3, R4 & R6). Zo geeft een raadslid aan:

*“Ook denk ik omdat het college natuurlijk vertegenwoordigd is in het AB, is er ook minder binding met de raad.”* (R6)

In de voorgaande paragraaf is beschreven waarom Kaag en Braassem ervoor gekozen heeft om twee collegeleden plaats te laten nemen in het AB Holland Rijnland. Tegelijkertijd geven meerdere respondenten aan er niet zeker van te zijn of dit een goede keuze is geweest. Zo omschrijft een raadslid (R2) dat er een trapje mist omdat je nu niet rechtstreeks van een raadslid te horen krijgt wat er speelt. Daarnaast hebben enkele respondenten het idee dat raadsleden er wat meer bovenop zitten wanneer er een raadslid in het AB zit. Andere deelnemende gemeenten hebben immers wel een raadslid afgevaardigd in het AB van Holland Rijnland. Een respondent zegt daar het volgende over:

*“Maar je merkt wel dat als jij, als je als college zeg maar de raad mee wil krijgen in regionale onderwerpen dan zou het wel helpen als je een aantal bondgenoten hebt of mensen die zich ambassadeur voelen voor een regio. [...] Ik denk dat het in andere gemeenten heel erg helpt dat zij een aantal raadsleden hebben die in het AB zitten, dus die ook moeten stemmen en ook andere gemeentes erover spreken en andere standpunten erover horen.”* (A3)

Desalniettemin wordt dit beeld niet door alle respondenten gedeeld. Een aantal respondenten stelt dat je met raadsleden in het AB in een situatie terecht komt waarbij deze raadsleden over inhoudelijke onderwerpen moeten praten namens de gehele raad en dus de mening van iedere partij, of zelfs ieder raadslid, moeten afstemmen (C1, R4, R5, R6). Een raadslid omschrijft dit als een belangrijk obstakel:

*“Als je zoiets zou moeten bespreken en dat zou je toe moeten vertrouwen aan een iemand van onze raad wordt het heel lastig want je ziet gewoon dat daarin echt gigantische verschillen zijn onder*

*partijen dus hoe ga je daar dan als raad een ding van vinden.” (R5)*

Als laatste geeft een aantal respondenten aan dat het niet zou moeten uitmaken of nou een wethouder het doet of een raadslid het doet, het valt of staat met goede afstemming (C1, R1, R4, R6). Deze afstemming moet volgens de meeste respondenten van twee kanten komen. Enerzijds is het van belang dat het college en de ambtenaren de informatie uit de regionale overleggen meenemen en terugkoppelen in de raad. Anderzijds is het van belang dat raadsleden zelf kritisch kijken naar wat er terugkomt en tijd steken in het vinden van antwoorden of het stellen van vragen over wat er bereikt wordt in de regio.

### Samenvatting 5.1

In deze paragraaf is de ervaring met de huidige samenwerking in Holland Rijnland beschreven door in te gaan op het belang, de structuur en de obstakels van de samenwerking. De voornaamste redenen voor samenwerking zijn schaalvoordeel, een sterkere positie richting de provincie en kennisdeling. Tevens lijkt het dat je als kleine gemeente op deze punten meer voor de samenwerking terugkrijgt omdat je er meer profijt van hebt dan grotere gemeenten. Daarbij blijkt er wel een verschil te zijn tussen respondenten in wat zij belangrijke redenen vinden om samen te werken. Vrijwel alle respondenten geven aan dat Kaag en Braassem op bepaalde terreinen te klein is om taken zelfstandig uit te voeren, waardoor samenwerking noodzakelijk is. Daarentegen wordt de sterkere positie richting de provincie Zuid-Holland met name door ambtenaren en het college benoemd. Als laatste zien respondenten het delen van kennis en expertise als belangrijke reden om samen te werken, alleen geven raadsleden daar een andere invulling aan dan ambtenaren en collegeleden. Raadsleden benoemen vooral het voordeel dat kennis van andere gemeenten gebruikt kan worden om de eigen gemeente verder te brengen. Ambtenaren en het college geven aan vooral het gesprek met collega's te waarderen om tot een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke vraagstukken te komen. Bovendien stellen verschillende respondenten dat Kaag en Braassem voordeel heeft bij de aanwezigheid van grotere gemeenten die over het algemeen meer ambtelijke capaciteit en expertise hebben om taken uit te voeren.

Kaag en Braassem is op verschillende manieren vertegenwoordigd binnen het samenwerkingsverband. De gemeente heeft besloten om twee collegeleden plaats te laten nemen in het AB van Holland Rijnland omdat het college meer op de hoogte is van de gang van zaken binnen de samenwerking en de taak heeft om de inbreng van de raad te vertegenwoordigen. Verder nemen de collegeleden deel aan de verschillende PHO's en zijn ambtenaren aanwezig bij de AO's. Binnen de gemeente worden de PHO's ambtelijk voorbereid en besproken met de portefeuillehouder, waarna het college de koers voor het overleg bepaalt. Ook is er voorafgaand aan een regionaal overleg regelmatig contact in de subregio om standpunten samen te brengen en dus sterker te staan in het samenwerkingsverband.

Hoewel de samenwerking in Holland Rijnland belangrijke voordelen kent, worden een aantal aspecten binnen de samenwerking als knelpunt ervaren. De abstracte doelen zorgen ervoor dat het lastig is om duidelijke resultaten te zien. Ondanks dat meerdere respondenten bevestigen dat doelen niet altijd concreet kunnen zijn om samenwerking mogelijk te maken, moet het belang van Holland Rijnland helder zijn



door meer focus aan te brengen in hoe en wat de regio wil bereiken. Ook de vergadercyclus van Holland Rijnland vormt een obstakel voor de samenwerking. Een aantal ambtenaren stelt dat de tijd voor een overleg om stukken te lezen of te adviseren vaak erg krap is en dat er veel overlap is tussen de verschillende thema's. Als laatste benoemen verschillende respondenten dat de besluitvorming in Holland Rijnland ver afstaat van de gemeente. Over het beeld dat deze afstand wordt versterkt door de vertegenwoordiging door collegeleden in het samenwerkingsverband zijn de meningen verdeeld. Terwijl sommige respondenten denken dat er minder binding is met de raad omdat er geen raadslid is afgevaardigd in het AB en zij zodoende minder (rechtstreeks) op de hoogte worden gebracht van wat er speelt, zetten andere respondenten juist vraagtekens bij het afvaardigen van een raadslid in het AB. Volgens deze respondenten komt er in dat geval immers veel druk te liggen bij één raadslid die alle belangen van de raad moet samenbrengen, wat lastig is gezien de inhoudelijke verschillen tussen partijen. Ondanks dat hier dus geen duidelijke lijn in te trekken is, zijn de meeste respondenten het er wel over eens dat onderlinge afstemming van groot belang is.

## 5.2 Betrokkenheid van de raad

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op de afstand van de raad ten opzichte van Holland Rijnland. Aangezien de raad niet in het regiobestuur zit, en de meeste besluiten regionaal worden genomen, is het van belang dat er op een manier afstemming plaatsvindt met de raad. In het tweede deel van de interviews is daarom ingegaan op de manier waarop de raad betrokken wordt bij en invloed kan uitoefenen op regionale besluitvorming en wat de raad er zelf voor moet doen om betrokken te zijn bij de regio. Deze bevindingen worden hieronder verder toegelicht. Allereerst wordt er kort stil gestaan bij de algemene resultaten, waarna er aandacht wordt besteed aan de verschillende fasen van invloed zoals deze in de literatuur ook zijn besproken (informatie, debat, sturing).

### 5.2.1 Portefeuille regiozaken

Tijdens de interviews is gesproken met zes raadsleden van de verschillende fracties in de gemeente Kaag en Braassem. Deze raadsleden zijn binnen de eigen fractie aangewezen om zich met de regio bezig te houden. Aan de ene kant omdat zij vanuit hun werk al ervaring hebben met de regio (R1, R3, R4). Aan de andere kant omdat zij de interesse hebben om zich te verdiepen in de regio (R2, R5 & R6). Bovendien geven sommige raadsleden aan dat het hun taak is als fractievoorzitter om in de gaten te houden wat er in de regio speelt. Dit betekent dat er een aantal raadsleden zijn die de regio actief volgen, terwijl er ook raadsleden zijn die zich amper in de regio verdiepen. Dit vindt men een logische keuze, zo stelt een respondent:

*“Dat kan ik me ook heel goed voorstellen dat je per fractie afspreekt van wie houdt zich met de regio bezig.” (C1)*

Op de vraag hoe groot deel van het takenpakket de regio is, geven de meeste raadsleden aan dat zij gemiddeld 5-10% van de tijd bezig zijn met regionale zaken van Holland Rijnland, zoals het lezen van

de stukken en besluiten en het bijwonen van de themabijeenkomsten (R1, R2, R3, R6). Daarbij wordt door een deel van de raadsleden benadrukt dat de tijd die zij aan de regio besteden niet veel of niet genoeg is (R2, R5, R6). Zo beschrijft een raadslid:

*“Op dit moment is dat nu niet heel veel tijd. [...] Ik wil er wel naartoe werken maar ja nee ga ik nu niet halen dus ik houd het op 5[%].” (R2)*

Daarnaast stelt een raadslid dat er eerst meer tijd voor de regio was toen er nog een raads werkgroep regio bestond en raadsleden daar bijeen kwamen om de regionale stukken te bespreken (R6). Deze werkgroep is afgeschaft omdat er binnen de raad behoefte was aan een meer efficiënte manier van vergaderen, met minder verschillende werkgroepen zodat zij ook minder vaak fysiek aanwezig hoeven te zijn (C1, R2, R6). Zodoende is de vergaderstructuur veranderd. Er zijn nu nog maar twee soorten vergaderingen naast de besluitvorming; 1) visie en advies en 2) context en kaders. Daarbinnen is het mogelijk om allerlei verschillende onderwerpen te behandelen, waaronder de regionale thema's.

### 5.2.2 Informatievoorziening

Het betrekken van de raad bij Holland Rijnland gebeurt ten eerste door het verstrekken van informatie over de samenwerking. Vanuit Holland Rijnland zelf worden alle vergaderstukken van het AB en de PHO's op de website gezet. Raadsleden geven aan dat de website overzichtelijk is en dat je gemakkelijk alles kunt vinden (R1, R2, R4, R6). Ook organiseert Holland Rijnland af en toe een bijeenkomst voor raadsleden om hen op de hoogte te brengen van bepaalde onderwerpen (A1, A3, C1, C2, R1 t/m R6).

Naast de informatievoorziening vanuit Holland Rijnland worden raadsleden ook vanuit de eigen gemeente betrokken bij de regio doordat collegeleden of ambtenaren hen van informatie voorzien. Ten eerste wordt er heel veel geplaatst in iBabs (A3, C1, R2, R3, R5, R6). Dit is het online informatiesysteem van de gemeente waar alle raadsvergaderingen en uitnodigingen die raadsleden krijgen in worden gezet. Onder het kopje van een bepaalde bijeenkomst kan de raad alle vergaderstukken zien, zo ook van een portefeuillehoudersoverleg of een overleg in het AB van Holland Rijnland. Op dit moment ligt er echter een plan vanuit het college om de stukken uit het samenwerkingsverband niet alleen op iBabs te plaatsen, maar ook zo snel mogelijk aan de raad toe te sturen. Daarbij worden tevens de ambtelijke annotaties voor de portefeuillehoudersoverleggen gedeeld.

Ten tweede worden er, op aangeven van het college, soms raadsinformatiebrieven gestuurd door ambtenaren over de stand van zaken op bepaalde thema's in Holland Rijnland. Zoals een ambtenaar het samenvat:

*“Het is ook wel vaak dat de wethouder zeg maar in de raadsvergaderingen merkt van nou ja daar is te weinig informatie over of daar komen vragen over, het is wel handig om ze wat mee te nemen in cijfers of in de gang van zaken. Dus het is denk ik ook wel een vertaling van het college dat het gevoel bij de raad naar de ambtelijke organisatie moet brengen.” (A2)*

Deze raadsinformatiebrieven gaan vaak over onderwerpen die op dat moment actueel zijn, zoals bijvoorbeeld over de Regionale Woonagenda, de Regionale Energie Strategie of de Regionale Bedrijventerreinenstrategie (A1, A2, A3). Om te illustreren waar zo'n raadsinformatiebrief over gaat, is in onderstaand kader een voorbeeld weergegeven.

*Brief college inzake Regionale Bedrijventerreinenstrategie (15-04-2019)*

In deze brief werd de gemeenteraad op de hoogte gebracht van de meest recente ontwikkelingen rond de bedrijventerreinenstrategie binnen Holland Rijnland. Ten eerste werd ingegaan op het laatste PHO waarin de wethouders een verkennend gesprek hebben gevoerd over de vraag naar bedrijfslocaties per subregio, of de subregio's deze ruimtevraag willen faciliteren en op welke wijze zij dat willen doen. Vervolgens werd aandacht besteed aan het volgende PHO waar verder over dit thema zal worden gesproken. Zo werd er ingegaan op de uitgangspunten die Kaag en Braassem samen met Alphen aan de Rijn en Nieuwkoop (Rijn- en Veenstreek) heeft opgesteld en meeneemt richting het volgende PHO. Tot slot werd ingegaan op het vervolgtraject; het moment waarop de vaststelling van de regionale bedrijventerreinenstrategie staat gepland en wanneer het gesprek daarover in de raad wordt gevoerd.

Het voorbeeld geeft concreet invulling aan de belangrijkste onderdelen van een raadsinformatiebrief. Een aantal respondenten geeft immers aan dat een raadsinformatiebrief over een bepaald onderwerp wordt gestuurd wanneer er nieuwe gebeurtenissen zijn geweest en de raad daarover geïnformeerd moet worden (A1, A2, A3). Daarbij wordt tevens geprobeerd om de volgende stap in het proces te benoemen en aan te geven op welk moment de raad iets kan inbrengen.

Ook worden er raadsinformatiebrieven gestuurd over thema's die in het AB zijn behandeld (A3, C1, C2). Een respondent geeft hierbij aan dat er gerapporteerd wordt op afwijking:

*“Dus als er gewoon wordt ingestemd met stukken zoals besproken [.....] dan wijden we daar misschien een zinnetje aan maar hoeven we dat niet te bespreken. Maar als er bijvoorbeeld een motie of amendement wordt aangenomen of iets aan de stukken wordt gewijzigd aan beslispunten, dan vertellen we daarover aan de raad.” (A3)*

Hieruit komt naar voren dat het college een terugkoppeling geeft aan de raad over in hoeverre de regionale stukken die in de raad zijn besproken en vastgesteld, ook daadwerkelijk worden overgenomen door het AB. Wanneer op bepaalde onderwerpen andere beslissingen worden genomen door het AB dan vooraf besproken of gewenst door de raad, dan wordt dat onder de aandacht gebracht bij de raad.

Ondanks dat er zowel vanuit Holland Rijnland als de gemeente meerdere mogelijkheden zijn georganiseerd om de raad te informeren over de regio en deze informatievoorziening best wel overzichtelijk en volledig is, zijn er een aantal punten waar raadsleden tegen aanlopen. Ten eerste wordt door een groot deel van de raadsleden benoemd dat de informatie over het algemeen niet actief naar hen toekomt (R1, R2, R3, R6). Veel van de stukken van Holland Rijnland worden in iBabs geplaatst, dus

wanneer een raadslid wil weten wat er volgende week in het portefeuillehoudersoverleg wordt besproken of hoe het ervoor staat op een bepaald onderwerp dat hij belangrijk vindt, dan moet hij het meestal zelf opzoeken. De meeste raadsleden geven echter aan dat zij dit niet vaak doen, zo omschrijft een raadslid:

*“Ja nu krijgen wij af en toe op de agenda de zienswijze te zien en de begroting en dan de RES van Holland Rijnland maar voor de rest moet je echt af en toe denken oh er is Holland Rijnland, dat je hem toevallig in de agenda ziet staan en dat je even kijkt wat de stukken zijn. [.....] Zou ik je heel eerlijk zeggen dat ik hem vaak laat lopen” (R6)*

Tegelijkertijd benadrukt een aantal respondenten dat het ook een verantwoordelijkheid is van raadsleden zelf om de informatie bij te houden, dat doen zij immers op andere onderwerpen ook. Je mag van raadsleden daarom wel verwachten dat zij niet enkel reactief zijn op de stukken die komen, maar ook proactief acteren (C1, R1, R2). Het volgende citaat geeft deze mening weer:

*“Dat vergt ook een beetje werk van de raad zelf. Ik bedoel Holland Rijnland heeft een prachtige site waarop je van alles kunt vinden en in hoeverre steek je er tijd in om antwoorden te vinden op de vragen die je hebt.” (C1)*

Ten tweede stellen alle raadsleden dat zij moeite hebben met de hoeveelheid informatie over de samenwerking in Holland Rijnland. Eén regionale bijeenkomst heeft vaak een hele grote stapel agendastukken en dan zijn het ook nog eens dikke pakken papier, wat het lastig maakt om de gewenste informatie eruit te halen (R1 tm R6). Vandaar dat raadsleden meer behoefte hebben aan kort en bondige informatie over de belangrijkste ontwikkelingen in Holland Rijnland. Daarbij geeft een aantal raadsleden aan dat er vroeger een soort nieuwsbrief was voor die beknopte informatie en dat deze wel gemist wordt (R1, R2, R4, R6). Het zou volgens raadsleden helpen als je een aantal keer per jaar een helder overzicht krijgt van wat er speelt binnen de regio:

*“Het is de kunst om eruit te halen wat moet ik nou echt weten. En daar is denk ik ook de ambtelijke organisatie wel belangrijk bij. Een soort samenvatting van hier gaat het om.” (R4)*

Bovendien stelt een ander raadslid nu deze samenvatting er niet is:

*“Dus het is echt of heel veel lezen en daar je punten zien te vinden of op dit moment ja toch een klein beetje passief.” (R2)*

Als laatste is het merendeel van de raadsleden kritisch als het gaat om een tijdige informatievoorziening vanuit Holland Rijnland (R1, R2, R4, R6). Zo geven verschillende raadsleden aan dat de vergaderstukken, en met name die van de PHO's, vaak laat worden toegezonden of er komt nog een nazending achteraan. Raadsleden ervaren dit als een belemmering omdat zij op die manier moeilijker op de hoogte kunnen blijven van wat er speelt en amper de tijd hebben om te reageren:

*“Wat wij heel erg zien is dat zij [Holland Rijnland] ook doorgaan, ja dat snap ik, maar dat wij de stukken dan soms zo laat krijgen nou dan kan je er niks meer mee.” (R4)*

Ook voor het college is de late verzending van de vergaderstukken een belemmering, er is dan immers maar weinig tijd om de raad te informeren over de inbreng van Kaag en Braassem of om überhaupt met de raad zaken te kunnen afstemmen die in het PHO besproken worden (A3, C1, C2).

### 5.2.3 Ruimte voor debat

Het is van belang dat raadsleden de mogelijkheid hebben om over de verkregen informatie vragen te stellen of in debat te gaan met het college of het regiobestuur. Tijdens de interviews is gevraagd op welke manier dit georganiseerd is, hoe raadsleden deze mogelijkheden ervaren en wat dit van raadsleden zelf vraagt. Hier wordt in deze paragraaf dieper op ingegaan.

#### *Vragen stellen*

Uit de interviews blijkt dat raadsleden tevreden zijn over de mogelijkheden om vragen te stellen aan het eigen college van B&W. Nagenoeg alle raadsleden vinden Kaag en Braassem een toegankelijke, laagdrempelige organisatie waar je gemakkelijk bij het college terecht kunt met vragen (R1, R2, R3, R4, R6). Voor vragen over de regio kunnen raadsleden via de griffier altijd, schriftelijk of mondeling, contact opnemen met het college of rechtstreeks met de portefeuillehouder (A1, A3, C1). Ook kan er via deze weg contact worden gezocht met het ambtelijk apparaat (C1, A4). Daarbij wordt opgemerkt dat veel vragen in een schriftelijke vraag worden gesteld, terwijl een raadslid volgens het college ook even de portefeuillehouder kan bellen en die kan dan antwoord geven (C1, C2). Het nadeel is dan echter dat het antwoord niet zichtbaar is voor andere raadsleden, terwijl het om informatie zou kunnen gaan wat van belang is voor de gehele raad. Een raadslid omschrijft dit als volgt:

*“Want je moet ook altijd de partijen meenemen, tenminste dat is wel de gebruikelijke gang van zaken. Dus via de griffier kun je dan je vragen uitzetten, die gaat het bij de burgemeester en de andere partijen uitzetten. [...] En in ieder geval wordt die informatie dan gedeeld, maar je moet zelf komen met een actieve houding om een vraag te stellen” (R2).*

Hoewel raadsleden positief zijn over de mogelijkheden om vragen te stellen, blijkt dat er niet altijd evenveel gebruik van wordt gemaakt wanneer het over de regio gaat. Wat betreft schriftelijke vragen is in iBabs te zien dat er vanaf 2019 tot nu 43 vragen zijn ingediend waarvan 4 over Holland Rijnland, de

meest recente over de Regionale Energie Strategie (RES). Verder komt uit de interviews naar voren dat raadsleden slechts af en toe mondelinge vragen stellen over Holland Rijnland, bijvoorbeeld via de telefoon of e-mail. Vooral ambtenaren geven aan dat raadsleden hen weinig weten te bereiken over regionale onderwerpen (A1, A3, A4). Zij staan er wel voor open om vragen van raadsleden te beantwoorden, maar op dit moment gaat dat met name via de portefeuillehouder. Een ambtenaar heeft daar de volgende verklaring voor:

*“Nou als een raadslid langskomt dan zou ik dat bijvoorbeeld wel doen, maar ja dat gebeurt inderdaad niet zo op regionale thema's. Ik denk ook dat dat komt doordat de raad hiervoor een raads werkgroep en toen ook nog dat duidelijke aanspreekpunt van de regiocoördinator, en sinds die allebei zijn weggevallen heb je geen moment meer waarop je iets kan vragen.” (A3)*

Deze punten worden door raadsleden ook aangehaald als belemmering voor het gesprek over de regio. Zo was er eerst een ambtenaar die actief bezig was met de regionale thema's, maar die functie wordt door omstandigheden nu al even niet vervuld. Een aantal raadsleden heeft het contact met deze ambtenaar als erg prettig ervaren omdat je die ook echt kon aanspreken en vragen kon stellen (R1, R2, R4, R6). Hoewel er inmiddels een ambtenaar is die de regiozaken deels heeft overgenomen, wordt zo'n aanspreekpunt op dit moment wel gemist door raadsleden:

*“Het mooie is als je ook een ambtenaar hebt zitten op het gemeentehuis die van de hoed en de rand weet.” (R2)*

Daarnaast wordt ook het verdwijnen van de raadwerkgroep regio door een paar raadsleden als gemis ervaren. Zoals een raadslid het samenvat:

*“Dat was echt een kracht van een werkgroep omdat je daar expliciet die vergaderstukken in bracht van de thema's van Holland Rijnland. Dan lichtte de wethouder dat nog even toe. Nu is dat gekoppeld natuurlijk aan gewoon de reguliere raadscommissies en dan is het een onderdeelje van de totale agenda. Dan heeft een wethouder niet altijd uitgebreid de tijd [.....] Je verliest je focus wat meer op het echte regionale aspect.” (R1)*

Tegelijkertijd stelt een andere respondent dat nu de vergaderstructuur is veranderd en het woord regionale werkgroep er niet meer, de raad het gevoel heeft dat er minder gesproken kan worden over regionale onderwerpen. Terwijl de raad het zelf kan agenderen wanneer zij het gevoel heeft dat het nodig is (C1).

Desalniettemin ligt er nu een voorstel om op aanvraag van raadsleden op de maandagavond een spreekuur te organiseren waar zij vragen kunnen stellen aan de portefeuillehouder:

*“Want we hadden ooit een raadswerkgroep regio. Nou raadswerkgroepen die zijn afgeschaft maar om toch iets te hebben waarin het zeg maar over regionale zaken kan gaan, naast natuurlijk de normale raadsvergaderingen, willen we dat aanbieden op maandagavond.” (A3)*

Uit de interviews met raadsleden komen veel positieve reacties naar voren. Door een uurtje voor raadsleden te organiseren waar zij vragen kunnen stellen voorafgaand aan een regionaal overleg, hebben een aantal raadsleden het gevoel dat de betrokkenheid concreter wordt. Er bestaat echter ook wel enige scepsis of hier daadwerkelijk gebruik van gaat worden gemaakt. Zo stelt een raadslid dat het fijn zou zijn als het college zou aangeven op welke punten zij dan graag met de raad in gesprek wil:

*“Nu moet je echt als raad actief gaan zeggen van ja wat doen jullie nu of hoe zit het nu precies. Nu is dat niet heel slecht als raadslid maar nou ik ken ons raadsleden een beetje, ik weet niet of we dat doen.” (R6)*

#### *Raadsavonden*

Zoals hierboven al kort duidelijk is geworden, heeft de raad naast het stellen van mondelinge- en schriftelijke vragen ook de mogelijkheid om tijdens raadsavonden in debat te gaan over regionale onderwerpen. De gemeenteraad gaat over de eigen agenda, maar dat betekent wel dat zij proactief moet zijn en uit het grotere geheel van onderwerpen moet lichten waar zij het over wil hebben. Een deel van de raadsleden geeft echter aan dat, mede vanwege de werkgroep die is weggefallen, regionale onderwerpen op dit moment niet echt geagendeerd zijn binnen de raad (R1, R2, R3, R6). Raadsleden benoemen dat het lastig is om iets op de raadsagenda te krijgen vanwege de drukke planning van de raad. Ook sommige ambtenaren ervaren dat het moeilijk is om met de raad in gesprek te gaan over regionale onderwerpen:

*“Want dat merk ik ook de raad zit zo overvol, dat dit soort onderwerpen volgens mij dan als eerste op het minimale gezet wordt.” (A2)*

Hierbij wordt wel opgemerkt dat er een onderscheid zichtbaar is tussen thema's. Bij sommige regionale onderwerpen zijn raadsleden actiever betrokken en daar is dan ook meer aandacht voor binnen de raad. Zo beschrijft een ambtenaar:

*“Het is hier natuurlijk bijvoorbeeld een gevoelig onderwerp van ja hoever gaan we de lucht in bouwen. In de stad is dat heel normaal, hier is elke flat abnormaal in een landelijke omgeving. Nou*

*dat zijn hier echt gevoelige discussies voor de raad omdat ze daar op straat ook over aangesproken wordt, dus dat zijn echt wel thema's waar de raad betrokken is bij de regio.” (A2)*

Ook raadsleden zelf erkennen dat de aandacht voor regionale thema's verschilt. Zodra het de eigen gemeente raakt, wordt de betrokkenheid veel groter. Een raadslid onderschrijft dit middels de Regionale Energie Strategie:

*“Ik bedoel [...] het heeft ook echt impact op je eigen gemeente. Zodra het verder weg gaat staan, dan gaat die betrokkenheid ook weer naar achteren.” (R2)*

Ambtenaren geven aan dat zij af en toe, ongeveer een keer per kwartaal, een raadsavond organiseren waarbij raadsleden over inhoudelijke onderwerpen van Holland Rijnland op de hoogte worden gebracht en zodoende kunnen meedenken over de regio (A2, A3, A4). In deze zogeheten context en kaders avonden is er ruimte om op een laagdrempelige manier met de raad in gesprek te gaan over bepaalde onderwerpen, zo ook de regionale onderwerpen. Ambtenaren geven aan dat zij het belangrijk vinden om dit soort avonden met de raad te organiseren:

*“Als er nog niks op papier staat, heel open dat gesprek met die raad te voeren om een beetje gevoel te krijgen van wat willen ze graag en waar zitten hun prioriteiten.” (A2)*

Bovendien zijn dit soort avonden volgens enkele respondenten een goede manier om ervoor te zorgen dat de regionale thema's meer gaan leven, zodat de raad ook meer input en feedback geeft wat je vervolgens kunt meenemen naar een regionaal overleg. Om te illustreren wat er in zo'n raadsavond behandeld wordt, is in onderstaand kader een voorbeeld weergegeven.

#### *Huisvestingsverordening*

Op het thema van de huisvestingsverordening is er vanuit de ambtelijke organisatie in de raad een presentatie gegeven over de nieuwe verordening. Daarin werd er met raadsleden stilgestaan bij hoe de oude verordening eruit zag, wat de problemen nu zijn en hoe de gemeenten in Holland Rijnland dat willen oplossen met een nieuwe verordening. Op die manier is geprobeerd om de raad op de inhoud van de verordening mee te nemen.

Verder worden debatten vooral gevoerd rondom de formele momenten waarop de raad iets moet vaststellen, zoals de begroting of de kaderbrief (A3, C2, R2, R4, R6). Daarnaast komen er ook af en toe strategische stukken die door de raad moeten worden vastgesteld en waar dan de mogelijkheid tot een debat is (A2, A3). Al met al komt op dat soort momenten de regio prominent langs in de gemeenteraad, maar over het algemeen geldt dat de raad zelf de regionale onderwerpen moet agenderen (R1, R2, R6). Zoals een raadslid het samenvat:



*“Ja af en toe komen die zienswijzen terug maar dat is begroting en kadernota en een jaarrekening. Maar ja dan zit je tussendoor, om er tussendoor gevoel mee te houden moet je wel echt zelf stappen zetten denk ik.” (R6)*

Er is ook de mogelijkheid om op regionaal niveau met elkaar in debat te gaan tijdens de regionale themabijeenkomsten die Holland Rijnland organiseert voor raadsleden. Sommige raadsleden vinden echter dat dit meer informatiebijeenkomsten zijn, waarbij men vooral probeert te zenden en je het dus niet met elkaar hoeft te hebben over de issues die daaronder liggen (R4, R6). Bovendien is er vanuit de raad lang niet altijd belangstelling voor deze themabijeenkomsten. Verschillende respondenten stellen dat dit voor een belangrijk deel te maken heeft met interesse, raadsleden willen vooral het lokale eerst doen en praten over wat iets lokaal betekent of oplevert (A2, A3, C1, C2, R2, R3, R4, R6). Daarnaast speelt ook het tijdsbeslag een belangrijke rol. Raadswerk is voor de meeste raadsleden iets wat zij ernaast doen en daar is maar een beperkt aantal uur voor beschikbaar, zo beschrijft een raadslid:

*“Ik ga er naartoe omdat het moet, tenminste omdat het soms goed is om je gezicht te laten zien. Maar als je al twee of drie avonden hebt. Soms vallen ze samen met onze raadsavonden, nou ja dan heb je misschien een keer pech of geluk want dan heb je een goed excuus. Maar ja het is ook in die zin weet je je bent raadslid en dat doe je eigenlijk vrijwillig dus ja het is wel, tenminste zo voel ik het ook wel, het is wel een stapje dat je er bovenop doet.” (R6)*

Gevolg is volgens een aantal respondenten dat er misschien een of twee raadsleden komen, waarmee er geen breed politiek draagvlak georganiseerd wordt binnen de gemeente. Daarom zou Holland Rijnland meer de vertaling naar het lokale moeten maken en bijeenkomsten dichterbij moeten organiseren:

*“Het is misschien wel goed dat er een keer een vertegenwoordiger is van Holland Rijnland die gemeentes afgaat van waar zijn wij nou mee bezig, als een soort ja inspirator.” (R3)*

Daarbij geven enkele respondenten aan dat dit zowel een taak is voor collegeleden als voor andere bestuurders in het samenwerkingsverband. Holland Rijnland is immers van alle gemeenten samen en daarom moet je ook gezamenlijk naar voren brengen hoe belangrijk het is waar je mee bezig bent in de regio. Verder geeft een raadslid aan dat het zou helpen als de vergaderingen van Holland Rijnland te zien zouden zijn op afstand. Ze zitten immers vaak in raadszalen waar het uitgezonden kan worden. Dan is het gemakkelijker om te zeggen van ik kijk even één onderwerp of ik kijk volgende week even terug wat er is behandeld (R6). Tot slot stelt een collegelid dat je meer moet aansluiten bij de belevingswereld van raadsleden:

*“Dat de gemeentes ook zelf veel meer de handschoen moeten oppakken om in eigen huis, want raadsleden zijn vaak wel bereid om naar het gemeentehuis toe te gaan of die zijn al gewend om daar*

*op maandagavond te vergaderen, in het eigen vergadercircuit een plek en tijd en ruimte moet organiseren om die regionale onderwerpen te bespreken.” (C2)*

Ook een aantal raadsleden zou graag zien dat regionale onderwerpen een of twee keer per jaar op de agenda worden gezet. Een avond waarbij er aandacht is voor hoe het loopt, hoe iedereen het ziet, welke thema's er spelen en wat de input is van de raad (R1, R2, R3).

#### 5.2.4 Sturing

Het laatste onderdeel van de interviews ging over de vraag op welke manier raadsleden de samenwerking in Holland Rijnland (kunnen) bijsturen en hoe zij dit ervaren. De meeste respondenten geven aan dat er binnen de gemeente veel gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. Met een zienswijze kunnen gemeenteraden van alle deelnemende gemeente hun wensen en bedenkingen verkondigen. Zo heeft de raad de formele bevoegdheid om een zienswijze in te dienen over de begroting en de kaderbrief van Holland Rijnland. Ook komen er beleidsstukken langs waarover de raad een zienswijze mag indienen, zoals de Regionale Woonagenda of meer recent de Regionale Energie Strategie (RES). Een raadslid vertelt over de RES:

*“Dus op zulke momenten houdt het college die ons als raad vertegenwoordigt in het AB [.....] ons zeker op de hoogte van dit is onze zienswijze, is die compleet, kunnen jullie je er in vinden en dan mogen wij als raad zeker nog even meespreken.” (R2)*

Hoewel in de interviews naar voren komt dat de gemeente graag gebruik maakt van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen, vindt het merendeel van de respondenten het wel lastig dat deze mogelijkheid tot beïnvloeding vrij laat in het proces plaatsvindt (A2, A3, R1 t/m R6). Holland Rijnland gaat aan de slag namens alle gemeenten en op het moment dat het stuk dan naar de raad toegaat voor input, is het vaak al volledig uitgewerkt. Een aantal respondenten omschrijft dit aan de hand van een voorbeeld, zo ook de volgende ambtenaar:

*“Bijvoorbeeld als je naar de RES kijkt, de Regionale Energie Strategie, hebben ze ervoor gekozen om eerst een concept op te stellen en dat concept dan uitvoerig te bespreken met raadsleden. [.....] Maar dus dan ligt er al wel iets, en dan gaan ze het met de raden afstemmen.” (A3)*

Sommige respondenten ervaren het als een gemis dat gemeenteraden niet vaker vooraan in het proces betrokken worden (A2, A3, R1, R2, R4). Dat Holland Rijnland bijvoorbeeld een soort ontwerpessies met raadsleden organiseert zodat zij aan de voorkant input kunnen leveren:

*“Er is een regel je moet zo vroeg mogelijk in het proces aan tafel, dan kan er nog wat. Ligt er eenmaal een stuk, dan wordt het echt ingewikkelder.” (R4)*

Bovendien denken respondenten dat raadsleden ook veel meer betrokken zijn bij de regio wanneer je ze aan de voorkant heel erg meeneemt in de dilemma's en oplossingen, dan wanneer je met een stuk komt

waarin alles al is uitgestippeld. De mate waarin raadsleden aan de voorkant bij Holland Rijnland betrokken worden, is volgens enkele raadsleden erg afhankelijk van het thema:

*“Op het grote thema duurzaamheid en klimaatmaatregelen, daar kun je wel stellen, want dat is natuurlijk zo omvattend en zo groot [.....] dat is een van de thema's waarvan ik [denk] héhé nu worden we eindelijk aan de voorkant weer veel meer meegenomen. Er zijn veel bijeenkomsten geweest, waar ik ook wel veel raadsleden heb gezien.” (R1)*

Daarnaast wordt door meerdere raadsleden opgemerkt dat het lastig is om met een zienswijze daadwerkelijk een verandering te kunnen realiseren:

*“Dan zie je ook vaak dat wij als Kaag en Braassem over punten vallen waar de rest niet over valt, dus dan sta je weer alleen en dan wordt het ook niet aangepast.” (R6)*

Om via de zienswijze invloed uit te oefenen op wat er in Holland Rijnland gebeurt, is het vaak dus van belang om voor die tijd nauw samen te werken met andere gemeenten. Raadsleden geven aan dat er slechts in beperkte mate afstemming wordt gezocht met andere gemeenteraden. Soms is er binnen partijen onderling contact met raadsleden uit de andere gemeenten waarbij zij dan op onderwerp niveau wat afstemmen (R4, R6). Ook geven raadsleden aan dat er af en toe contact is met raadsleden uit Alphen aan de Rijn en Nieuwkoop (R2, R3, R4, R6). Zo is er laatst een bijeenkomst geweest over de RES om samen een standpunt te vormen richting het AB van Holland Rijnland:

*“Wat daar wel de gemene deler [was] van hé laten we onze zienswijzen een beetje op elkaar afstemmen omdat wij veel weilanden hebben en de Bollenstreek wil niks en dan willen ze alles bij ons.” (R8)*

Een aantal raadsleden is van mening dat er geen frequent contact is met andere raden omdat het al lastig genoeg is om in de eigen gemeenteraad het eens te worden:

*“Als je het dan hebt over met elkaar een route bepalen [.....] en dan weer ziet hoeveel amendementen er komen op een RES en alleen al binnen onze gemeenteraad. Als dan al die gemeenteraden dat doen, dan kom je er ook gewoon niet met elkaar.” (R11)*

Ook heeft het volgens enkele respondenten te maken met de volle avonden van gemeenteraden waardoor het praktisch gezien lastig is om een moment te plannen wanneer alle raden kunnen. Een raadslid denkt dat hier een goede taak is weggelegd voor Holland Rijnland omdat dat het samenwerkingsverband is tussen de gemeenten en het daar al een soort van georganiseerd is (R3).

Naast de directe invloed op de besluitvorming in Holland Rijnland, is er in de interviews ook aandacht besteed aan de indirecte invloed via het college. Een aantal raadsleden geeft aan dat zij nu niet het gevoel hebben dat het college hen actief betreft bij de keuzes die er in de regio worden gemaakt en dat zij graag vaker zouden willen horen wat het college wil gaan inbrengen tijdens vergaderingen van Holland

Rijnland (R2, R3, R6). Tegelijkertijd erkennen meerdere respondenten dat het vanwege de krappe tijdslijn van Holland Rijnland lastig is om de raad hierbij te betrekken (R3, C1, R2, R4). Zo stelt een lid van het college:

*“De stukken worden altijd heel laat aangeleverd [.....] dat maakt de afstemming binnen de gemeente van het college naar de raad toe heel lastig want er zijn vaak maar [.....] ja een kleine week om dat met elkaar af te stemmen.” (C1)*

Desondanks begrijpt het college de behoefte van de raad om vooraf mee te kunnen praten en daarom is er een voorstel gemaakt om de vergaderstukken van de PHO's, inclusief de ambtelijke adviezen, zo vlug mogelijk naar de raad toe te sturen (A3, C1, C2). Op die manier kunnen raadsleden zien welke onderwerpen op de agenda staan en wat daarover door ambtenaren is gezegd, zodat zij eventueel nog vragen kunnen stellen aan de portefeuillehouder of iets mee kunnen geven aan het college voordat de portefeuillehouder op pad gaat. De keuze om dit te organiseren voor het portefeuillesoverleg is dat men dan nog de meeste invloed hebt:

*“Niet eens voor de bestuurlijke vergaderingen wat dan ben je te laat, het gaat met name over die portefeuillesoverleggen want daar gebeurt het.” (A3)*

Uit de interviews komt naar voren dat raadsleden het erg prettig vinden om de ambtelijke adviezen te krijgen omdat deze extra kennis en inzicht bieden in de grote hoeveelheid stukken (R1, R2, R4, R6). Zodoende word je als raadslid wat meer bij de hand genomen in wat de belangrijkste discussie- en beslispunten op de agenda zijn. Het vervolgens gebruiken van deze adviezen om een boodschap mee te geven aan het college vraagt wel om een actieve houding die raadsleden zelf niet altijd zeggen te hebben, dus het is de vraag in hoeverre raadsleden deze mogelijkheid gaan benutten. Dit wordt onderschreven door een collegelid die stelt dat de raad op dit moment het college weinig op pad stuurt om tijdens een regionaal overleg iets binnen te halen op een bepaald onderwerp (C1).

Hoewel de gemeente bezig is om de raad anders en frequenter te betrekken bij de regio, wordt er tegelijkertijd door veel respondenten benadrukt dat de raad niet de tijd heeft om op elk regionaal onderwerp tot in de details te weten wat er speelt en daar invloed op uit te oefenen. Zo beschrijft een raadslid:

*“Nou ja en dan kom je wel weer op dat hoofdlijnen verhaal [.....] Hoe zorg je er nou voor dat de juiste dingen gedaan worden zonder dat je heel detaillistisch op uitvoeringsniveau wilt gaan sturen want dat kan in je eigen gemeente eigenlijk al niet en al helemaal niet in zo'n regio.” (R4)*

Daarin is het college van B&W in de rol van dagelijks bestuur een belangrijke schakel. Zij dienen immers als afvaardiging van de raad in regionale overleggen naar voren te brengen wat de wensen van Kaag en Braassem zijn. Dit doen zij aan de hand van de lijn die door de raad is uitgezet:

*“Dan heb ik het bijvoorbeeld over de samenwerkingsagenda of over de maatschappelijke ruimtelijke structuurvisie of over de visie op jeugdwerk. Dat zijn allemaal gemeentelijke stukken en dat is de basis en het uitgangspunt van het handelen van het college naar de regio toe.” (C1).*

Bovendien is recentelijk de Regionale Agenda geactualiseerd. Het doel van deze agenda is om ‘op basis van de thema’s die voor Kaag en Braassem belangrijk zijn aandacht te vragen in de regio’ (Regionale Agenda Kaag en Braassem, 2020). Het is een document waarin wordt weergegeven welke thema’s voor de gemeente belangrijk zijn en met welke boodschap bij welk gremium Kaag en Braassem aan de slag gaat.<sup>2</sup> Meerdere respondenten geven aan het erg belangrijk te vinden dat de raad bezig is met het maken van dit soort visies omdat:

*“De voorbereidingen van wat er op 24 februari als agendapunt 8 staat daar kan je natuurlijk heel veel tijd instoppen als gemeenteraad met welke boodschap je het college wegstuurt, maar je kan volgens mij veel beter met elkaar heel goed hebben nagedacht over wat voor gemeente wil je zijn en dat al die collegeleden met die visie in de achterzak gewoon als vanzelf weten wat ze bij dat agendapunt 8 moeten zeggen.” (C2)*

Om dit te realiseren is het van belang dat de raad de eigen lokale opgaven naast de regionale agenda weet te leggen en op die manier nadenkt over wat zij binnen de eigen gemeente regelt en waarin zij de regio nodig heeft om daarop te beïnvloeden. Bovendien dient de raad daarbij een deel van de controle los te laten:

*“Dan breidt het weer terug naar ja waarmee stuur je het college of degene die in zo’n algemeen bestuur zit op stap en dat is de grote lijn die je met elkaar vastlegt. [...] Ik denk dan dat je daar als raad op moet kunnen vertrouwen dat dat goed wordt uitgevoerd.” (C1)*

## Samenvatting 5.2

In de bovenstaande paragraaf is beschreven op welke manier de mogelijkheden om te sturen op de samenwerking in Holland Rijnland zijn georganiseerd, wat het van raadsleden vraagt om deze mogelijkheden te gebruiken en waar zij tegen aanlopen als het gaat om de sturing op de samenwerking. Wat betreft de fase van informatie kunnen raadsleden op de hoogte blijven van de samenwerking middels de website van Holland Rijnland of het online informatiesysteem van de gemeente. Daarnaast worden er regionale bijeenkomsten georganiseerd vanuit Holland Rijnland en worden er in opdracht van het college af en toe raadsinformatiebrieven gestuurd over de stand van zaken. Het beeld dat heerst onder raadsleden is dat de informatie over het algemeen overzichtelijk en volledig is, maar dat het niet actief naar hen toekomt. Raadsleden moeten het vaak zelf opzoeken als zij iets over regionale onderwerpen willen weten en daarom laten ze het nu nog regelmatig lopen. Daarnaast hebben raadsleden

---

<sup>2</sup> De grootste regionale thema’s voor Kaag en Braassem concentreren zich rond 1) Wonen 2) Mobiliteit en Bereikbaarheid 3) Groen, water en geluid 4) Economische ontwikkeling en arbeidsmarkt en 5) Duurzaamheid en energietransitie.

moeite met de hoeveelheid informatie voor een regionale vergadering en de late verzending van de vergaderstukken.

In de fase van debat kunnen raadsleden vragen stellen aan het college of de ambtelijke organisatie en is er ruimte voor discussie tijdens raadsavonden van zowel de eigen gemeente als Holland Rijnland. Hoewel raadsleden over het algemeen erg tevreden zijn met de mogelijkheden om contact op te nemen met het college of ambtenaren en hen vragen te stellen, wordt hier op regionale onderwerpen weinig gebruik van gemaakt. Dit heeft deels te maken met het wegvallen van de ambtenaar regiozaken en de raadswerkgroep regio, waardoor raadsleden de indruk hebben dat er nu minder ruimte is om het over regionale onderwerpen te hebben. Echter, de raad gaat over de eigen agenda en kan door proactief te zijn zelf beslissen over welke onderwerpen zij het wil hebben. Raadsleden geven aan dat zij het lastig vinden om regionale onderwerpen op de agenda te krijgen vanwege de drukke planning van de raad, waardoor de prioriteiten toch sneller bij lokale ontwikkelingen liggen. Dit in combinatie met de beperkte tijd is ook de reden waarom de raad niet altijd belangstelling heeft voor regionale bijeenkomsten van Holland Rijnland. De bespreking van regionale onderwerpen zou meer moeten aansluiten bij de eigen gemeente, daarom vinden veel respondenten het van belang om in de eigen vergadercyclus tijd en ruimte te organiseren om het over Holland Rijnland te hebben.

Tot slot hebben raadsleden in de fase van sturing een aantal mogelijkheden om direct of indirect te sturen op de samenwerking in Holland Rijnland. Zo beschikt de raad over het formele instrument om een zienswijze in te dienen over bijvoorbeeld de begroting, kaderbrief of grote beleidsstukken van Holland Rijnland. Hoewel de raad actief gebruik maakt van deze mogelijkheid, is zij minder tevreden met het moment waarop deze beïnvloeding plaatsvindt. De raad kan pas achteraan in het proces wensen en bedenkingen kenbaar maken, waardoor er weinig ruimte is om echt input te leveren. Bovendien is het volgens raadsleden lastig om met een zienswijze daadwerkelijk verandering te bewerkstelligen aangezien meerdere gemeenten het met elkaar eens moeten zijn of er zelfs een meerderheid in het algemeen bestuur nodig is. Om die reden is samenwerking met andere gemeenteraden van belang, wat op dit moment door de beperkte tijd en grote tegenstellingen binnen de eigen gemeenteraad in geringe mate gebeurt. Verder kan de raad via het college invloed uitoefenen op de samenwerking door een opdracht mee te geven, maar dat vergt wel een actieve houding van raadsleden om zich vooraf te verdiepen in een onderwerp. Hoewel het in praktijk weinig voorkomt dat de raad het college op pad stuurt met een specifieke boodschap voor een regionaal overleg, geven collegeleden wel aan een duidelijk beeld te hebben van de richting die de raad op wil op basis van de grote lijnen die zij hebben uitgezet in verschillende visies. Tegelijkertijd vraagt dat wel van de raad om vertrouwen te hebben dat het college haar taken uitvoert zoals afgesproken en om de grip een beetje los te laten.

## 6. Conclusie, discussie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt er antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Daarnaast wordt er in de discussie gekeken naar de relevantie van dit onderzoek en wordt er een reflectie op de onderzoeksmethoden gegeven, waarna er suggesties voor vervolgonderzoek worden gedaan. Als laatste volgen een aantal praktische aanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek.

### 6.1 Conclusie

Het doel van dit onderzoek was om te achterhalen in welke mate raadsleden van de gemeente Kaag en Braassem de mogelijkheden om te sturen op de samenwerking in Holland Rijnland benutten en het idee hebben dat zij met deze mogelijkheden voldoende kunnen (bij)sturen, om vervolgens aanbevelingen te doen voor de sturing op intergemeentelijke samenwerking binnen de gemeente Kaag en Braassem. Aan de hand van een analyse van de theorie, documenten en interviews wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de onderzoeksvraag: *'In hoeverre benutten raadsleden van de gemeente Kaag en Braassem de mogelijkheden om te sturen op de samenwerking in Holland Rijnland?'*.

#### 6.1.1 De meerwaarde en knelpunten van de samenwerking

Samenwerking is voor Kaag en Braassem van belang omdat de gemeente te klein is om bepaalde taken alleen uit te voeren. Om die reden heeft de samenwerking in Holland Rijnland voor Kaag en Braassem belangrijke voordelen als het gaat om schaalvergroting, het delen van kennis en expertise en een sterkere positie richting de provincie. Daarbij lijkt het ook dat een kleine gemeente als Kaag en Braassem er relatief meer voor terugkrijgt dan een grote gemeente als Alphen aan de Rijn of Leiden omdat zij kan profiteren van de ambtelijke capaciteit van deze gemeenten om taken uit te voeren. Dit is in lijn met de verwachting uit de theorie dat samenwerking voor een kleine gemeente met name aantrekkelijk is vanwege schaalvoordelen, aangezien zij op die manier expertise en capaciteit kan vergroten en de gemiddelde kosten kan verlagen (Bel & Sebö, 2019; Eythórsson, 2019).

Hoewel de samenwerking in Holland Rijnland de gemeente Kaag en Braassem belangrijke voordelen biedt, bestaan er ook een aantal knelpunten in de samenwerking. Zoals verwacht op basis van de theorie heerst een gevoel dat Holland Rijnland ver weg staat van de gemeente. De besluiten in Holland Rijnland worden vooral op regionaal niveau genomen, op afstand van de gemeenteraad, waardoor er niet genoeg binding wordt gehouden met wat er lokaal speelt. Dit is in lijn met de literatuur dat individuele gemeenteraden bij intergemeentelijke samenwerking een deel van hun zeggenschap over lokale onderwerpen verliezen, wat het complexer maakt om invloed te hebben op de besluitvorming (Ruano de la Fuente et al., 2012). Daarnaast worden de doelen van Holland Rijnland vaak als niet concreet genoeg ervaren waardoor het lastig is om zichtbare resultaten te zien. Met name raadsleden zien dit als een obstakel aangezien het daardoor niet duidelijk is waar de samenwerking toe leidt en dus wat het belang van Holland Rijnland is. In overeenstemming met Castenmiller (2019) is inzicht in de doelen die worden behaald van belang om de meerwaarde van samenwerking te zien.

### 6.1.2 Het gebruik van de mogelijkheden om te sturen op samenwerking

Raadsleden van de gemeente Kaag en Braassem hebben verschillende mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de samenwerking in Holland Rijnland, die in lijn met de theorie van de Greef en Stolk (2015) gekoppeld kunnen worden aan de fasen van informatie, verantwoording en sturing. Raadsleden kunnen informatie verkrijgen middels de website van Holland Rijnland en de regionale bijeenkomsten die worden georganiseerd of via het online informatiesysteem en de raadsinformatiebrieven van de gemeente. In navolging van de fase van informatie kunnen raadsleden vragen stellen over regionale onderwerpen aan het college en ambtenaren of kunnen zij de discussie aangaan tijdens raadsavonden van de eigen gemeente of van Holland Rijnland. Als laatste heeft de raad een aantal mogelijkheden om te sturen op de samenwerking. Zij kan een zienswijze indienen, kaders stellen voor het handelen van het college of een specifieke boodschap meegeven aan de portefeuillehouder op een bepaald thema.

De wijze waarop raadsleden deze mogelijkheden benutten, wordt voor een belangrijk deel bepaald door de inzet van de gemeenteraad zelf. Het onderzoek laat zien dat verschillende mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de samenwerking in Holland Rijnland een actieve houding van de raad vereisen. Dit komt overeen met de verwachting uit de literatuur dat het voor de betrokkenheid van de raad bij regionale besluitvorming van belang is dat zij zich actief opstelt binnen het samenwerkingsverband (Rob, 2015). In praktijk blijkt echter dat raadsleden deze actieve houding niet snel hebben als het om de samenwerking in Holland Rijnland gaat.

Ten eerste maken raadsleden, doordat het niet actief naar hen toekomt, niet veel gebruik van de mogelijkheid om informatie over regionale onderwerpen op te zoeken op de website van Holland Rijnland of in iBabs. Daarentegen worden de raadsinformatiebrieven van het college over regionale onderwerpen wel actief bekeken omdat deze rechtstreeks aan de raad worden gestuurd. Verder maakt de raad met name gebruik van een aantal vaste momenten in het jaar om het over regionale onderwerpen te hebben, bijvoorbeeld met de bespreking van de begroting of zienswijzen. Daarbuiten komen de regionale onderwerpen weinig op de agenda en worden er ook nauwelijks vragen over gesteld. De raad kan zelf ook beslissen over welke onderwerpen zij het wil hebben, maar dan moet zij daar wel actief een afweging in maken. Gezien de grote hoeveelheid onderwerpen waar de raad het over kan hebben, lijkt het dat lokale onderwerpen dan meer prioriteit krijgen. Deze prioriteit samen met een gebrek aan tijd, maakt tevens dat er niet altijd evenveel belangstelling is om de bijeenkomsten van Holland Rijnland te bezoeken. Als laatste wordt er in de planning van de raad altijd ruimte georganiseerd om de zienswijze te bespreken, waar raadsleden dan ook actief gebruik van maken. Tegelijkertijd komt het zelden voor dat de raad het college voor een overleg op pad stuurt met een bepaalde boodschap aangezien de regionale onderwerpen niet vaak ter sprake komen en er dus ook weinig afstemming plaatsvindt.

Bovenstaande omschrijving van de manier waarop raadsleden omgaan met de mogelijkheden om te sturen op de samenwerking, komt overeen met de verwachting dat raadsleden door een bepaalde



houding te kiezen een meer of minder actieve rol spelen bij regionale besluitvorming (De Greef en Stolk, 2015). In lijn met de theorie zijn raadsleden afwachtend en reageren zij met name op de samenwerking wanneer dat van hen gevraagd wordt. Hoewel op basis van de theorie werd verwacht dat er ook raadsleden zouden zijn die het college wat actiever zouden bevragen of adviseren, blijkt dit niet het geval te zijn. Raadsleden benutten vooral de mogelijkheden om te sturen die hen aangereikt worden. Daarbij is een uitzondering dat raadsleden in mindere mate gebruik maken van de mogelijkheid om naar de regionale bijeenkomsten van Holland Rijnland te gaan.

### 6.1.3 De ervaring met de mogelijkheden om te sturen op samenwerking

Uit het onderzoek blijkt dat raadsleden op een aantal punten tevreden zijn met de mogelijkheden om betrokken te zijn bij en invloed uit te kunnen oefenen op de samenwerking in Holland Rijnland. Zo is wat betreft de informatievoorziening alle informatie over de regionale onderwerpen goed te vinden op de website van Holland Rijnland of in iBabs en wordt het gewaardeerd dat de ambtelijke adviezen binnenkort met de raad gedeeld gaan worden. Ook zijn raadsleden positief over de ruimte om vragen te stellen aan het college en ambtenaren. Als laatste wordt het als prettig ervaren dat de gemeente weer aan de slag is met de regionale agenda waarmee nieuwe contouren verschijnen om als raad betrokken te worden bij regionale onderwerpen en de samenwerking in Holland Rijnland.

Anderzijds zijn er een aantal barrières waar raadsleden, maar soms ook ambtenaren en collegeleden, tegenaan lopen als het gaat om de mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Raadsleden hebben allereerst moeite met de grote hoeveelheid informatie uit Holland Rijnland om eruit te halen wat belangrijk is, wat ook in lijn is met de verwachting. Brandsma & Schillemans (2012) lieten zien dat een bepaalde balans aan informatie van belang is voor de raad om goed op de hoogte te zijn van wat er speelt. Doordat het lastig is om uit de vele vergaderstukken de relevante informatie te halen, zijn raadsleden vooral afwachtend op wat er in de raad langskomt. Het zou raadsleden daarom helpen als er een soort nieuwsbrief komt, die er vroeger overigens ook was, waarin wordt samengevat wat er op dat moment speelt in de regio. Daarnaast is de late verzending van de vergaderstukken van Holland Rijnland, in tegenstelling tot de verwachting, ook een barrière om te sturen. Er is daardoor amper tijd voor raadsleden om iets met de informatie te kunnen doen of om afstemming plaats te laten vinden tussen het college en de raad.

Ondanks de krappe tijdslijn van Holland Rijnland zou de raad het waarderen als het college hen wat vaker mee zou nemen in de inbreng van Kaag en Braassem bij regionale overleggen. Wat dat betreft wordt, met het wegvallen van de ambtenaar regiozaken en de raadswerkgroep regio, een vast moment voor gesprek over regionale onderwerpen nu wel gemist. Het wordt daarom van belang geacht om in de eigen vergadercyclus tijd en ruimte te organiseren om een of twee keer per jaar de regionale onderwerpen te bespreken. Hoewel op basis van de literatuur werd verwacht dat onduidelijke verantwoordingsrelaties een belemmering zouden zijn voor de fase van debat, blijkt dit niet het geval.

Aangezien regionale onderwerpen op dit moment weinig worden geagendeerd en er dus ook niet veel discussie plaatsvindt, wordt er tevens weinig aandacht besteed aan verantwoording. Als laatste zijn raadsleden kritisch over het moment in het proces dat zij betrokken worden bij regionale besluitvorming. Vaak ligt er al een volledig uitgewerkt stuk vanuit Holland Rijnland op het moment dat het naar de raad toegaat voor inspraak. In overeenstemming met de Raad voor het openbaar bestuur (2015) hebben raadsleden de indruk dat zij zich pas mogen uitspreken over regionale onderwerpen wanneer de besluitvorming al is voortgeschreden. Raadsleden hebben daarom behoefte om meer aan de voorkant betrokken te worden bij regionale onderwerpen door regionale bijeenkomsten anders in te richten waarbij er meer ruimte is voor discussie. Ook is de raad minder tevreden over het instrument van een zienswijze omdat er weinig verandering mee mogelijk is. Om iets te bereiken met een zienswijze moeten meerdere gemeenteraden over hetzelfde punt vallen, maar dat blijkt in praktijk toch vaak anders te zijn. Dit komt overeen met de verwachting uit de theorie dat raadsleden minder invloed hebben omdat zij dit moeten delen met andere gemeenteraden (Ruano de la Fuente et al., 2012).

#### 6.1.4 Beantwoording onderzoeksvraag

Concluderend kan worden gesteld dat de mogelijkheden om te sturen op de samenwerking in Holland Rijnland in verschillende mate door de gemeenteraad worden benut. Aan de ene kant benut de raad vooral de mogelijkheden om te sturen waar daadwerkelijk een moment voor is georganiseerd binnen de eigen gemeente. Dit houdt in dat de raad veel aandacht heeft voor bepaalde regionale onderwerpen die op vaste momenten worden besproken, zoals de begroting of de kaderbrief van Holland Rijnland. Tevens wordt de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze veel benut omdat er tijdens raadsvergaderingen ruimte wordt gemaakt om deze met de raad op te stellen. Overigens wordt van de regionale bijeenkomsten van Holland Rijnland relatief minder gebruik gemaakt terwijl deze ook worden gefaciliteerd. Aan de andere kant worden de mogelijkheden die de raad niet aangereikt worden minder benut. De meeste raadsleden blijken niet snel in actie te komen als het gaat om regionale onderwerpen en vooral te reageren op de momenten waarop hun inbreng gevraagd wordt. Voor bepaalde mogelijkheden tot invloed is echter een actieve houding vereist; hoeveel tijd en energie wil een raadslid steken in het opzoeken van relevante informatie of het stellen van vragen aan het college. De raad moet op die momenten zelf initiatief nemen om bij de samenwerking betrokken te blijven en dat vindt zij lastig vanwege de beperkte tijd en volle agenda's. Dit hangt deels ook samen met een aantal barrières om te kunnen sturen op de samenwerking. De hoeveelheid vergaderstukken en de late verzending vanuit Holland Rijnland maakt dat raadsleden moeite hebben om de belangrijkste punten eruit te halen en dus voornamelijk afwachten welke stukken er langs komen in de raad. Bovendien wordt, met de volle agenda's en het wegvallen van de raads werkgroep regio, een vast moment in de vergadercyclus gemist om richting te geven aan de inbreng van Kaag en Braassem in de regionale samenwerking. Als laatste wordt de raad vaak pas laat in het proces betrokken bij de besluitvorming in Holland Rijnland, waardoor zij weinig meer kan (bij)sturen.

## 6.2 Discussie

In deze paragraaf volgt een kritische reflectie op dit onderzoek. Hierbij wordt eerst gereflecteerd op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek. Daarna wordt ingegaan op de implicaties van dit onderzoek en de mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

### 6.2.1 Reflectie op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het meer inzicht geeft in de rol van de raad in intergemeentelijke samenwerking. Raadsleden vinden het van belang om op grote lijnen betrokken te worden bij de inbreng van de gemeente in het samenwerkingsverband, maar hoeven niet op detailniveau te weten wat er speelt. Daarom is het college van B&W als dagelijks bestuur een belangrijke schakel om de wensen van de raad in de regio naar voren te brengen. Om zo'n situatie te creëren is onderlinge afstemming binnen de gemeente van cruciaal belang. In dit onderzoek zijn een aantal relevante resultaten naar voren gekomen voor deze afstemming. Er dient ruimte te zijn voor het stellen van vragen, voor het informele gesprek over waar de gemeente voor staat en wat de gemeente wil bereiken en voor het opstellen van visies die het college op grote lijnen een richting geven voor het handelen in de regio. Daartegenover is het belang van intergemeentelijke samenwerking, gezien de grote hoeveelheid geld en de breedte van beleidsterreinen, zo groot dat het de vraag is of sturing van de raad op afstand voldoende is. Enerzijds kan worden gesteld dat de inbreng van de inwoner ondervangen is door als raad aan de voorkant kaders op te stellen voor het handelen van de gemeente Kaag en Braassem in het samenwerkingsverband. Anderzijds is het gegeven dat de raad vervolgens laat in het proces input kan geven op de daadwerkelijke besluitvorming in Holland Rijnland een kritisch punt. Dit roept de vraag op in hoeverre er rekening wordt gehouden met wat een besluit lokaal voor invloed heeft en wat het betekent voor de inwoner.

Ook kende dit onderzoek een wetenschappelijke relevantie. Dit onderzoek laat, in lijn met het onderzoek van de Raad voor het openbaar bestuur (2015), zien dat in het geval van sturing op samenwerking de inzet van de gemeenteraad essentieel is. Het succes van een betrokken raad is mede afhankelijk van de mate waarin raadsleden zich actief opstellen in het samenwerkingsverband. De Greef en Stolk (2015) beschrijven dus terecht dat raadsleden door een bepaalde houding te kiezen een meer of minder actieve rol bij regionale besluitvorming spelen. Uit het onderzoek komt naar voren dat raadsleden vooral sturen op de momenten dat een inbreng van hen gevraagd wordt en er ruimte voor wordt georganiseerd. Dit komt overeen met de theorie dat raadsleden bij intergemeentelijke samenwerking op de achterbank zitten (De Greef & Stolk, 2015). Om van deze achterbank af te komen is het noodzakelijk dat raadsleden meer in actie komen op de momenten dat zij kunnen sturen op de regionale samenwerking.

In het licht van de mogelijkheden tot sturing uit de theorie, laat dit onderzoek zien dat politieke invloed van groot belang is voor de raad om te sturen op samenwerking. Brandsma en Schillemans (2012) en de Greef en Stolk (2015) beschreven al eerder dat gemeenteraden kaders voor beleid en financiën kunnen opstellen voor het handelen van het college in het samenwerkingsverband. Uit dit onderzoek blijkt dat

deze kaderstelling ook breder wordt georganiseerd. Binnen de gemeente worden er voor verschillende onderwerpen visies opgesteld die tevens als richtlijn dienen voor de inbreng van Kaag en Braassem in de regio. Wat hierbij echter van belang is, en niet uit de theorie naar voren komt, is de verhouding tussen het college en de gemeenteraad. Enerzijds dient de raad te bepalen wat zij als gemeente wil bereiken en wat daarvoor op regionaal niveau nodig is, om het college daarmee op pad te sturen. Dat vraagt van raadsleden om betrokken te zijn bij de samenwerking zodat zij de lokale opgaven naast de regionale opgaven kunnen leggen. Anderzijds dient de raad vervolgens niet op ieder vergaderpunt mee te willen spreken over de inbreng van de gemeente, maar de controle wat los te laten en te vertrouwen op het feit dat het college de taken uitvoert zoals met elkaar is vastgelegd. Al met al vergt dit van raadsleden om een juiste balans te vinden in de ‘grip’ op samenwerking.

### 6.2.2 Implicaties van het onderzoek

Wanneer er wordt gereflecteerd op het onderzoek, zijn er een aantal keuzes gemaakt die aandacht verdienen en kunnen worden meegenomen in vervolgonderzoek. Ten eerste is dit onderzoek gedaan binnen één gemeente. De manier waarop de mogelijkheden tot sturing zijn georganiseerd en de houding van raadsleden blijkt van groot belang voor de mate waarin raadsleden gebruik maken van deze sturingsmogelijkheden. Het kan echter zo zijn dat in andere gemeenten de raad op een andere manier betrokken wordt bij intergemeentelijke samenwerking of dat andere gemeenteraden zich actiever opstellen in een samenwerkingsverband, wat de mate waarin deze mogelijkheden worden benut beïnvloed. Het kiezen voor één gemeente heeft daarom gevolgen voor de generaliseerbaarheid van de bevindingen uit dit onderzoek. Tegelijkertijd is er, mede gesteund door de theorie, geen reden om aan te nemen dat het in Kaag en Braassem heel anders gaat dan in andere gemeenten. Daarom zullen bepaalde inzichten over de sturing op intergemeentelijke samenwerking in deze gemeente vergelijkbaar zijn met andere Nederlandse gemeenten. Bijvoorbeeld als het gaat over de mogelijkheden die georganiseerd zijn voor gemeenteraden om te sturen op samenwerking en de barrières die raadsleden daarin ervaren.

Daarnaast hadden er nog andere perspectieven kunnen worden onderzocht. In dit onderzoek zijn immers alleen perspectieven van raadsleden, ambtenaren en collegeleden van de betreffende gemeente meegenomen. Het zou een toevoeging kunnen zijn om ook gesprekken te voeren met Holland Rijnland, zoals het regiobestuur of de ambtelijke ondersteuning. Zodoende zou een beter beeld kunnen worden gevormd van de manier waarop het samenwerkingsorgaan raadsleden probeert te betrekken bij de regionale besluitvorming. Bovendien had dan ook vanuit hun perspectief gekeken kunnen worden naar de mogelijke barrières voor invloed van de raad. Zo had de vraag gesteld kunnen worden waar zij tegenaan lopen om de raad te betrekken bij het samenwerkingsverband en wat er mogelijk verbeterd zou kunnen worden. Daarnaast had ook nog gekeken kunnen worden naar het perspectief van de andere gemeenteraden in Holland Rijnland. Hoewel dit deels is ondervangen door aan raadsleden van Kaag en Braassem te vragen hoe de afstemming met andere gemeenteraden verloopt, bijvoorbeeld bij het

indienen van een zienswijze, had het interessant kunnen zijn om te kijken wat andere gemeenteraden doen om betrokken te zijn bij de samenwerking in Holland Rijnland. Zodoende had een vergelijking kunnen worden gemaakt tussen gemeenteraden in hoeverre zij mogelijkheden benutten om te sturen op samenwerking. Daarbij zou ook gekeken kunnen worden naar verschillen en overeenkomsten in de ervaren barrières om invloed uit te oefenen op samenwerking.

### 6.2.3 Suggesties voor vervolgonderzoek

Zoals eerder aangegeven is in dit onderzoek slechts gesproken met raadsleden van één gemeente. Bij vervolgonderzoek zou het daarom waardevol zijn om raadsleden te spreken uit verschillende gemeenten. Hoewel er op basis van eerdere onderzoeken al veel bekend is over welke barrières sturing op samenwerking in de weg staan en wat mogelijke oplossingen daarvoor zijn, is er minder bekend over wat het precies vraagt van raadsleden om betrokken te zijn bij intergemeentelijke samenwerking. Het zou daarom interessant zijn om bij meer gemeenteraden te onderzoeken in hoeverre raadsleden zich actief opstellen binnen een samenwerkingsverband en wat dat uiteindelijk betekent voor de manier waarop zij invloed uitoefenen op samenwerking. Bovendien zou door meer gemeenteraden met elkaar te vergelijken ook een beter beeld kunnen ontstaan van de verschillende rollen die raadsleden aannemen bij intergemeentelijke samenwerking. Daarnaast is het interessant om onderzoek te doen naar de driehoeksverhouding raad – gemeente – samenwerkingsverband om te zien hoe dit zich tot elkaar verhoudt en waar de knelpunten zitten als het gaat om de invloed van de gemeenteraad. Op die manier wordt het onderwerp niet alleen vanuit het perspectief van de gemeente belicht maar ook vanuit het samenwerkingsorgaan. Verder kwam uit het onderzoek naar voren dat raadsleden op sommige regionale onderwerpen actiever betrokken zijn dan op anderen omdat het direct de eigen gemeente raakt. Voor vervolgonderzoek is het daarom interessant om te onderzoeken wat de precieze beweegredenen van raadsleden zijn om voor bepaalde regionale onderwerpen meer aandacht te hebben dan voor anderen. Bovendien kan het daarbij relevant zijn om naar verschillen in beweegredenen tussen raadsleden te kijken. Als laatste zijn in dit onderzoek geen duidelijke verschillen tussen beleidsterreinen gevonden als het gaat om de sturing op de samenwerking in Holland Rijnland, terwijl raadsleden voor bepaalde onderwerpen wel meer aandacht lijken te hebben. Aangezien in dit onderzoek niet is bekeken waar dit aan ligt, is het interessant om te onderzoeken of er in andere regio's wel verschillen in sturing te zien zijn tussen verschillende terreinen en welke factoren daarin een belangrijke rol spelen. Kortom, dit onderzoek brengt een aantal bruikbare inzichten met zich mee voor vervolgonderzoek op het gebied van sturing op intergemeentelijke samenwerking.

## 6.3 Aanbevelingen

Aan de hand van de bevindingen en conclusies van dit onderzoek worden in deze paragraaf aanbevelingen gedaan voor de sturing van de raad op de samenwerking in Holland Rijnland. Deze aanbevelingen kunnen ervoor zorgen dat de betrokkenheid van de raad bij regionale besluitvorming wordt vergroot en de barrières om invloed uit te oefenen worden overbrugd. De eerste twee aanbevelingen richten zich op Holland Rijnland, daarna volgen twee aanbevelingen voor de gemeente en tot slot twee voor de raadsleden.

### 6.3.1 Holland Rijnland

#### **1. Sluit met het versturen van de vergaderstukken beter aan bij de vergadercyclus van de gemeenten**

Aangezien de vergaderstukken van Holland Rijnland op de korte termijn worden verstuurd, is er weinig tijd en ruimte om binnen de eigen gemeente afstemming plaats te laten vinden tussen het college en de raad. Op dit moment worden de stukken voor het PHO één week van tevoren verstuurd, waardoor het bijna niet mogelijk is om daar een raadsvergadering tussen te plannen. Het is daarom van belang om beter aan te sluiten bij de vergadercyclus van de gemeenten. Zo is het een idee om de stukken van de vergadering een paar dagen eerder, aan het begin van de week, te versturen zodat er nog ruimte is voor overleg. Nu worden de stukken op donderdag verzonden waardoor er binnen de deelnemende gemeenten in het weekend afstemming tussen het college en de raad moet worden gezocht. Kanttekening is wel dat de vergadercyclus in de deelnemende gemeenten net anders kan zijn, wat het ingewikkeld maakt om een geschikt moment voor verzending te vinden. In dat geval kan het een idee zijn om met de raden onderling, of de betreffende griffiers, af te stemmen wat de beste optie is voor het verzenden van de stukken.

#### **2. Verander het karakter van de regionale bijeenkomsten voor raadsleden**

Hoewel er vanuit Holland Rijnland steeds meer aandacht is voor de inbreng van raadsleden, worden zij nu vooral achteraan in het proces betrokken. Op het moment dat er al een uitgewerkt plan ligt gaat deze naar de raad ter bespreking of wordt er een informatiebijeenkomst georganiseerd om de raden bij te praten. Om de afstand met de deelnemende gemeente te verkleinen en het gevoel een beetje weg te nemen dat Holland Rijnland ver van het lokale afstaat, is het echter van belang om de invulling van deze regionale bijeenkomsten met raadsleden anders te organiseren. Daarbij dient er minder nadruk te liggen op het zenden van informatie en meer ruimte te zijn om input te geven op de plannen en met elkaar in debat te gaan over mogelijke issues die spelen. Zo kunnen er bijvoorbeeld ontwerpessies met raadsleden worden georganiseerd om hen de mogelijkheid te geven actief mee te denken in de aanpak van de regionale thema's. Het is natuurlijk lastig om alle raadsleden van alle gemeenten uit te nodigen voor zo'n sessie, daarom kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan de mogelijkheid om een vertegenwoordiging vanuit iedere raad deel te laten nemen.

### 6.3.2 College van B&W

#### **1. Stuur twee keer per jaar een samenvatting naar de raad met de belangrijkste ontwikkelingen in Holland Rijnland**

Aangezien de informatievoorziening vanuit Holland Rijnland zo veelzijdig is, is het voor raadsleden lastig om de belangrijkste onderwerpen voor de eigen gemeente eruit te lichten. Om die reden is het voor raadsleden erg prettig om af en toe een samenvatting te krijgen met daarin de belangrijkste punten die zijn besproken in Holland Rijnland. Bovendien is het dan mogelijk om inzichtelijk te maken wat het college namens de gemeente Kaag en Braassem heeft ingebracht en wat er is bereikt. Dat biedt de raad vervolgens weer aanknopingspunten om het college te bevragen of eventueel regionale onderwerpen te bespreken in de raadsvergadering.

#### **2. Wijs binnen de ambtelijke organisatie een nieuw aanspreekpunt aan**

De gemeente is een laagdrempelige, toegankelijke organisatie waar raadsleden gemakkelijk terecht kunnen met vragen bij het college of de ambtelijke organisatie. Toch wordt een aanspreekpunt op het gemeentehuis wel gemist. Iemand die raadsleden even een mail kunnen sturen met een korte vraag of die hen op de hoogte houdt van de belangrijkste ontwikkelingen in Holland Rijnland. Het college is immers altijd bereikbaar om te vertellen over de inbreng van Kaag en Braassem op bepaalde punten, maar het is ook prettig om op de inhoud van onderwerpen wat meer te weten te komen over de samenwerking.

### 6.3.3 Raadsleden

#### **1. Zet de thema's van Holland Rijnland jaarlijks op de agenda**

Er wordt binnen alle fracties waarde gehecht aan de mogelijkheid om het op een laagdrempelige manier met elkaar te hebben over regionale thema's. Kijk daarom als raad naar de opties om, naast de formele momenten, de thema's van Holland Rijnland een keer per jaar op de agenda te zetten. Een moment waarop er tijd is om met elkaar het gesprek aan te gaan over hoe het loopt, welke thema's er spelen en wat voor Kaag en Braassem de belangrijkste uitgangspunten in de regio zijn. Dit moment kan bijvoorbeeld gekoppeld worden aan de eerdergenoemde update vanuit het college met de belangrijkste ontwikkelingen in Holland Rijnland.

#### **2. Probeer actiever gebruik te maken van de mogelijkheden die er zijn om met het college in gesprek te gaan over regionale onderwerpen**

De raad kan met vragen over de regio via de griffie contact opnemen met het college en de ambtelijke organisatie of direct met de portefeuillehouder. In praktijk maken raadsleden weinig gebruik van deze mogelijkheid als het over regionale onderwerpen gaat, terwijl ambtenaren en het college aangeven er zonder meer voor open te staan om alle vragen te beantwoorden. Het is daarom van belang om als raad een meer proactieve houding aan te nemen ten aanzien van de samenwerking in Holland Rijnland. Laat

het college niet alleen informeren op het moment dat zij daarvoor het initiatief neemt, maar onderneem zelf ook actie wanneer er behoefte is aan meer of concreter inzicht in het samenwerkingsverband. Zo ligt er een plan om op de maandagavond een spreekuur te organiseren voor vragen over regionale samenwerking, wat een mooie kans is om als raad in gesprek te gaan met het college over regionale onderwerpen. Om hier optimaal gebruik van te maken wordt het aangeraden om binnen de eigen fractie een of twee mensen aan te wijzen die de stukken voor het regionaal overleg bekijken, zodat zij goed op de hoogte zijn van wat er speelt en gerichte vragen kunnen stellen aan het college. Vervolgens is het wel van belang dat deze raadsleden in de eigen fractie terugkoppelen wat er is besproken.



## 7. Literatuurlijst

- Allers, M. A., & de Greef, J. A. (2017). Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*, 44(1), 127–150.
- Bel, G., & Sebő, M. (2019). Does Inter-Municipal Cooperation Really Reduce Delivery Costs? An Empirical Evaluation of the Role of Scale Economies, Transaction Costs, and Governance Arrangements. *Urban Affairs Review*, 1–36.
- Bel, G., & Warner, M. E. (2014). Inter-Municipal cooperation and costs: expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52–67.
- Bergholz, C., & Bischoff, I. (2018). Local council members' view on intermunicipal cooperation: does office-related self-interest matter? *Regional Studies*, 52(12), 1624–1635.
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom onderwijs, 2014.
- Boogers, M., Klok, P.-J., Denters, B., & Sanders, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten*. Twente: Universiteit Twente
- Boogers, M., Klok, P. J., Denters, B., Sanders, M., & Linnenbank, M. (2016). Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. *Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*, Enschede: Universiteit Twente.
- Brandsma, G. J., & Schillemans, T. (2012). The Accountability Cube: Measuring Accountability. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 953–975.
- 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.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (fourth edition). Oxford: Oxford University Press.
- Castenmiller, P. (2009). Dunk en Driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland. *Res Publica*, 3, 333-350.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2016). *10 miljard naar samenwerkingsverbanden gemeenten*. Geraadpleegd op 9 maart via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/27/10-miljard-naar-samenwerkingsverbanden-gemeenten>
- De Greef, R., & Stolk, R. (2015). *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*. Den Haag: Sdu
- De Greef, R., Stolk, R. & Vellekoop, L. (2018). *Grip op samenwerking in de praktijk*. Berenschot: Utrecht

Eyþórsson, G. Þ. (2019). Decision-making efficiency, accountability and democracy in inter-municipal cooperation arrangements: The case of Iceland. *Icelandic Review on Politics & Administration*, 15(1), 21-38.

Gemeente Kaag en Braassem. (2017). *Regio Monitor Verbonden Partijen en DVO's*. Geraadpleegd via: <https://ris2.ibabs.eu/KaagenBraassem>

Gemeente Kaag en Braassem. (2018). *Brief van het college inzake de afvaardiging in verschillende Verbonden Partijen*. Geraadpleegd via: <https://ris2.ibabs.eu/KaagenBraassem>

Gemeente Kaag en Braassem. (2019a). *Brief van het college inzake de meest recente ontwikkelingen in de regionale bedrijventerreinenstrategie*. Geraadpleegd via: <https://ris2.ibabs.eu/KaagenBraassem>

Gemeente Kaag en Braassem. (2019b). *Brief van het college inzake informatie vergadering AB Holland Rijnland op 18 december 2019*. Geraadpleegd via: <https://ris2.ibabs.eu/KaagenBraassem>

Gemeente Kaag en Braassem. (2020). *Geactualiseerde Regionale Agenda Kaag en Braassem*. Geraadpleegd via: <https://ris2.ibabs.eu/KaagenBraassem>

Holland Rijnland. (2020). *Gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland*. Geraadpleegd op 8 maart via: [https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Samenwerkingsorgaan%20Holland%20Rijnland/308649/CVDR308649\\_1.html](https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Samenwerkingsorgaan%20Holland%20Rijnland/308649/CVDR308649_1.html)

Holland Rijnland. (2020a). *Organisatie*. Geraadpleegd op 16 maart via: <https://hollandrijnland.nl/over-ons/organisatie/>

Holland Rijnland. (2020b). *Begroting en verantwoording*. Geraadpleegd op 16 maart via: <https://hollandrijnland.nl/over-ons/begroting-verantwoording/>

Holland Rijnland. (2020c). *Regionale Agenda 2019-2023*. Geraadpleegd op 16 maart via: <https://hollandrijnland.nl/regionale-agenda/>

Hulst, J. R., & van Montfort, A. J. G. M. (2011). Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration*, 27(2), 121–144.

Klok, P.-J., Denters, B., Boogers, M., & Sanders, M. (2018). Intermunicipal Cooperation in the Netherlands: The Costs and the Effectiveness of Polycentric Regional Governance. *Public Administration Review*, 78(4), 527–536.

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

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Staat van het bestuur*. Geraadpleegd op 8 maart via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/04/01/rapport-staat-van-bestuur>

Papadopoulos, Y. (2012). The Democratic Quality of Collaborative Governance. In Levi-Faur, D. (2012). *The Oxford handbook of governance*, Oxford University Press, pp. 457-471

Raad voor het openbaar bestuur (Rob). (2015). *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*.

RegioAtlas. (2020). *Kaag en Braassem*. Geraadpleegd op 8 maart via: [https://www.regioatlas.nl/gemeenten/gemeenten\\_item/t/kaag\\_en\\_braassem](https://www.regioatlas.nl/gemeenten/gemeenten_item/t/kaag_en_braassem)

Rekenkamercommissie Heerde. (2019). *Zicht in samenwerkingsverbanden*. Gemeente Heerde.

Rekenkamer Hilversum. (2018). *Grip op samenwerking: Onderzoek van de Rekenkamer Hilversum naar grip van de gemeente Hilversum op samenwerkingsverbanden*. Gemeente Hilversum

Rekenkamercommissie Overbetuwe (2015). *Grip van de raad op verbonden partijen*. Gemeente Overbetuwe.

Rijksoverheid. (2020a). *Intergemeentelijke samenwerking*. Geraadpleegd op 16 maart via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/intergemeentelijke-samenwerking>

Rijksoverheid. (2020b). *Ministerraad stemt in met wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen*. Geraadpleegd op 16 maart via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/intergemeentelijke-samenwerking>

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.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 23(3), pp. 195-218.

Spicer, Z. (2017). Bridging the accountability and transparency gap in inter-municipal collaboration. *Local Government Studies*, 43(3), 388-407

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

Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

VNG. (2020a). *Regeling zonder meer*. Geraadpleegd op 8 maart via: <https://vng.nl/artikelen/regeling-zonder-meer>

VNG. (2020b). *Centrumgemeente*. Geraadpleegd op 8 maart via: <https://vng.nl/artikelen/centrumgemeente>

VNG. (2020c). *Gemeenschappelijk orgaan*. Geraadpleegd op 8 maart via: <https://vng.nl/artikelen/gemeenschappelijk-orgaan>

VNG. (2020d). *Bedrijfsvoeringsorganisatie*. Geraadpleegd op 8 maart via: <https://vng.nl/artikelen/bedrijfsvoeringsorganisatie>

VNG. (2020e). *Openbaar lichaam*. Geraadpleegd op 8 maart via: <https://vng.nl/artikelen/openbaar-lichaam>

Zouridis, S., & Tops, P. (2018). Stijlenspagaat van hedendaags bestuur. *Bestuurskunde*, 27(3), 7-20.

## 8. Bijlagen

### Bijlage 1 – Topiclijsten

#### A. Topiclijst ambtenaren en collegeleden

##### **Inleiding – 5 min**

- Voorstellen
- Uitleg onderzoek
- Toestemming opnemen interview en anonimiteit

##### **Algemeen – 5 min**

- Kunt u kort iets vertellen over uw functie bij de gemeente Kaag en Braassem?
- Hoe bent u binnen uw functie verbonden aan het samenwerkingsverband Holland Rijnland?
  - Met welke actoren werkt u vooral samen?
  - Wat is de frequentie van dat contact?

##### **Samenwerking – 15 min**

- Wanneer en hoe is de samenwerking op dit thema ontstaan (zelf gekozen of opgelegd)?
- Waarom wordt er samengewerkt op dit thema?
- Wat is het doel van de samenwerking (zowel voor de gemeente KenB als Holland Rijnland)?
  - Overeenstemming of verschil van mening tussen gemeenten?
- Hoe is de samenwerking georganiseerd (structuur, overleggen, contactmomenten etc.)?
  - Zowel ambtelijk als bestuurlijk (wethouders)?
  - Bepaalde gemeenten een grote of kleine rol?
- Wat ervaart u als positieve en/of negatieve aspecten van de samenwerking?
  - Concrete voorbeelden noemen

##### **Rol van de raad – 15 min**

- Bent u bezig met het betrekken van de raad bij wat er op dit thema in de regio gebeurt? Zo ja op welke manier? (*Ambtenaren: Zo nee, hoe doet het college dat?*)
  - Hoe ervaart u het contact met de raad (direct/indirect)?
  - Hoe wordt de raad van informatie voorzien?
- Heeft u het idee dat raadsleden zicht hebben op de samenwerking?
  - Wat doen raadsleden om die informatie te krijgen (verhouding actief/passief)?
  - Denkt u dat er barrières zijn voor de raad om dit zicht te verkrijgen? Zo ja, wat?
- Hoe ervaart u tot nu toe de invloed van de raad op de samenwerking?
  - Wat kan er mogelijk verbeterd worden om de invloed te vergroten?
- Hoe belangrijk vindt u het dat raadsleden invloed hebben op regionale samenwerking?
  - En waarop zouden zij dan vooral invloed moeten hebben (inhoud, geld, samenwerkingspartners, etc.)?

##### **Afsluiting – 5 min**

- Zijn er nog punten die u graag wilt bespreken?
- Bedanken voor het interview

## B. Topiclijst raadsleden

### Inleiding – 3 min

- Voorstellen
- Uitleg onderzoek in opdracht van de rekenkamer
- Toestemming opnemen interview en anonimiteit

### Algemeen – 5 min

- Kunt u zichzelf kort voorstellen?
- Hoe bent u betrokken geraakt bij de regiozaken?
  - Waarom zit u op deze portefeuille?
  - Focus op bepaalde thema's binnen Holland Rijnland?
- Hoe belangrijk vindt u het raadswerk voor de regionale verbanden?
  - Hoe groot deel van uw takenpakket (tijdsbesteding)?
  - Hoeveel aandacht voor dit thema binnen de fractie?

### Samenwerking – 10 min

- Wat ziet u als belangrijkste reden(en) om samen te werken in Holland Rijnland?
- Wat is/zijn de doel(en) van de samenwerking voor de gemeente Kaag en Braassem?
  - Is daar overeenstemming over in de raad?
  - Is er een verschil tussen de raad en het college?
- Wat ervaart u als positieve en/of negatieve aspecten van de samenwerking?
  - Concrete voorbeelden

### Rol van de raad – 15 min

- Hoe kijkt u naar de rol van de raad bij regionale samenwerking?

#### *Fase 1 – informatie*

- Wat doet u om op de hoogte te blijven van de samenwerking in Holland Rijnland?
- Hoe komt u aan de benodigde informatie over de samenwerking?
  - Welke informatie ontvangt u? En van wie (college/AB/DB)?
  - Wat doet u zelf om informatie te verkrijgen?
  - Hoe ervaart u de informatievoorziening over de regio?
    - Verschillen per thema?

#### *Fase 2 – verantwoording/debat*

- Hoe houdt u controle op wat er in het samenwerkingsverband gebeurt?
  - Op welke manier is dat geagendeerd in de raad?
- Wanneer kiest u ervoor om het debat aan te gaan over thema's in Holland Rijnland?
  - Op welke manier doet u dat? En met wie (college/AB/DB)?
  - Hoe ervaart u de mogelijkheden om het debat aan te gaan en te controleren (vragen te stellen, kritisch te zijn, uw mening te geven etc)?

#### *Fase 3 – sturing*

- Heeft u het idee dat de raad voldoende betrokken wordt bij regionale besluitvorming?
  - Waarop wilt u vooral invloed kunnen hebben? En gebeurt dit ook?
    - Verschillen per thema?
- Op welke manier probeert u (of de raad) te sturen op de samenwerking in Holland Rijnland?
  - Concrete voorbeelden

- Welke (formele) instrumenten gebruikt u (de raad) daarvoor?
- Hoe ervaart u de mogelijkheden om (bij) te sturen?
  - Verschillen per thema?
- In hoeverre is er contact met andere gemeenteraden over de regio?
  - Vindt er afstemming plaats? Zo ja, waarom en op welke onderdelen?

#### **Barrières – 10 min**

- Ervaart u bepaalde barrières om invloed uit te oefenen op de regio? Zo ja, wat?
- Wat kan er volgens u verbeterd worden om deze barrières te verkleinen?

#### **Overig – 5 min**

- Waarom heeft de raad ervoor gekozen om niet in te stemmen met de regionale agenda van Holland Rijnland?
- Wat was de reden om een afvaardiging van het college in het AB Holland Rijnland plaats te laten nemen en geen raadsleden?
  - Heeft u het idee dat dit een beperking is of bent u tevreden met de manier waarop het nu geregeld is?

#### **Afsluiting – 5 min**

- Zijn er nog punten die u graag wilt bespreken?
- Bedanken voor het interview
- Terugkoppeling resultaten

## Bijlage 2 – Toestemmingsverklaring

### **Toestemmingsverklaringformulier (informed consent)**

**Titel onderzoek:** Sturing van de gemeenteraad op regionale samenwerking

**Verantwoordelijke onderzoeker:** Fay Verkade

#### *In te vullen door de deelnemer*

Ik verklaar op een voor mij duidelijke wijze te zijn ingelicht over de aard, methode, doel en belasting van het onderzoek. Ik weet dat de gegevens en resultaten van het onderzoek geheel anoniem en vertrouwelijk behandeld zullen worden. Mijn vragen zijn naar tevredenheid beantwoord.

Ik begrijp dat opnamemateriaal of bewerking daarvan uitsluitend voor analyse en/of wetenschappelijke presentaties zal worden gebruikt.

Ik stem geheel vrijwillig in met deelname aan dit onderzoek. Ik behoud me daarbij het recht voor om op elk moment zonder opgaaft van redenen mijn deelname aan dit onderzoek te beëindigen.

Naam deelnemer: .....

Datum: .....

Handtekening deelnemer: .....

#### *In te vullen door de uitvoerende onderzoeker*

Ik heb een mondelinge en schriftelijke toelichting gegeven op het onderzoek. Ik zal resterende vragen over het onderzoek naar vermogen beantwoorden. De deelnemer zal van een eventuele voortijdige beëindiging van deelname aan dit onderzoek geen nadelige gevolgen ondervinden.

Naam onderzoeker: .....

Datum: .....

Handtekening onderzoeker: .....



## Bijlage 3 – Codeboom

### 1. Samenwerking

- a) Ontstaan
- b) Organisatie
  - Stuctuur
    - Ambtelijk overleg
    - Bestuurlijk overleg
    - Vertegenwoordiging
  - Verhoudingen
    - Verschillende belangen
    - Samenwerking in sub-regio Rijn- en Veenstreek
- c) Thema's
  - Wonen
  - Mobiliteit
  - Maatschappelijke zorg
- d) Redenen
  - Schaalvergroting
  - Kennisdeling
  - Sterkere positie tov Rijk en provincie
- e) Beoordeling
  - Positieve aspecten
    - Afstemming
    - Contact met collega's
  - Negatieve aspecten
    - Abstract
    - Log
    - Op afstand

### 2. Betrokkenheid van de raad

- a) Achtergrond informatie
  - Portefeuillehouder regiozaken
  - Onderdeel takenpakket
- b) Rol van de raad
  - Hoofdpijnen
  - Financiën
- c) Informatie
  - Gemeente
    - iBabs
    - Raadsinformatiebrieven
  - Holland Rijnland
    - Website
    - Regionale bijeenkomsten
- d) Debat
  - Gemeente
    - Raadsavonden
    - Vragen stellen
    - Actieve houding
  - Holland Rijnland
    - Regionale bijeenkomsten
    - Actieve houding

- e) Sturing
  - Instrumenten
    - Begroting, kaderbrief, zienswijzen
  - Politieke invloed
    - Opdracht aan het college
    - Regionale agenda/visies
    - Samenwerking tussen raden
- f) Barrières
  - Informatievoorziening
    - Veel
    - Laat
    - Complex
  - Aanspreekpunt in de gemeente
  - Tijdsbeslag
    - Lokaal vs regionaal belang
  - Invloed
    - Laat in het proces betrokken
- g) Verbetering
  - Balans tussen grip en vertrouwen
    - Aan de voorkant betrekken
    - Loslaten
    - Weten wat je wil
  - Informatievoorziening
    - Digitale hulpmiddelen
    - Samenvatting
  - Regio dichtbij halen
  - Vast moment voor gesprek