

Vele raden maken veel werk

*Een scriptieonderzoek naar de rol van
de gemeenteraad bij gemeenschappelijke regelingen*



Door:
Begeleider:

Dave Verbeek BA
dr. Henk Klaassen

Master Beleid en Politiek
Erasmus Universiteit Rotterdam

Voorwoord

Dit scriptieonderzoek is opgesteld in het kader van de master Beleid en Politiek, één van de specialisatiemasters van de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

In het scriptieonderzoek heb ik mij gericht op de worsteling van gemeenten en gemeenteraden met samenwerking op regionaal niveau, een probleem waar ik vanuit mijn politieke achtergrond in het verleden ook persoonlijk mee te maken heb gehad. Steeds vaker voelde ik bij mijzelf en in mijn directe omgeving de frustratie over samenwerkingen en de beperkte rol die het democratisch gekozen bestuur daarin vertolkt.

De scriptie heb ik niet geschreven vanuit een opdracht van een organisatie zoals bij dit masterprogramma gebruikelijk is. Na het voltooien van mijn afstudeerstage ben ik begonnen met het schrijven van een nieuw scriptieonderzoek. Dat is een keuze geweest die veel tijd heeft gekost en geleid heeft tot de moeizame combinatie van onderzoek en deelname aan het arbeidsproces. Daardoor heb ik om veel geduld moeten vragen: zowel binnen persoonlijke kring bij m'n vriendin Esther, mijn moeder Karin, als ook binnen de omgeving van universiteit en met name mijn scriptiebegeleider dhr. Klaassen. Het afstudeertraject is er één van de lange adem geweest en ik ben iedereen dankbaar voor de steun, begrip en aanmoedigingen die ik heb mogen ontvangen.

Het afronden van dit scriptieonderzoek markeert het (voorlopige) einde van mijn onderwijscarrière, een traject die is begonnen op de havo en via het hoger beroepsonderwijs richting dit masterprogramma is gelopen. In deze periode heb ik mooie mijlpalen mogen bereiken, waarvan ik er geen heb kunnen delen met mijn tijdens de middelbareschooltijd overleden vader. Het gemis van een vader bij dergelijke mijlpalen is moeilijk in woorden uit te drukken en de behoefte om hem symbolisch bij het afstudeertraject te betrekken is groot. Daarom draag ik deze scriptie op aan hem.

Dave Verbeek
Juli 2019

Samenvatting

Regionale samenwerking in het lokaal bestuur is aan de orde van de dag. Nederlandse gemeenten werken op tal van beleidsonderwerpen met elkaar samen. Eén van de uitdagingen voor deze samenwerkingsverbanden is hoe deze vorm te geven in een politiek speelveld. In een democratisch systeem is controle en legitimiteit van (besluiten binnen) samenwerkingsverbanden een groot goed en dient dit gewaarborgd te worden.

In de dagelijkse praktijk blijken volksvertegenwoordigers van gemeenten op het gebied van het verlengd lokaal bestuur / regionale samenwerking echter vaak op grote afstand te staan. In deze scriptie is daarom onderzoek gedaan naar de kaderstellende rol en de controlerende rol van gemeenteraden binnen een veelvoorkomende vorm van gemeentelijke samenwerking, de gemeenschappelijke regeling. Het doel van dit onderzoek luidt dan ook:

Onderzoeken welke wijze van het invullen van de controlerende en kaderstellende rol door de gemeenteraad binnen het verlengd lokaal bestuur succesvol is, door de aanpak van de controlerende en kaderstellende rol binnen gemeenschappelijke regelingen te analyseren.

Daarvoor zijn vier verschillende onderzoeksobjecten nader belicht: de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden, bestuurdersnetwerk BrabantStad, centrumregeling Beschermd Wonen en Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe. Het onderzoek hanteerde daarbij een theoretische kaders van beleidsnetwerken, machtsbronnen, (collaboratieve) governance en een bestuurlijk kader van wetgeving en processen in het Nederlandse (verlengd) lokaal bestuur. De centrale vraag waar een antwoord op wordt gegeven is:

Welke factoren zijn van invloed op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad binnen gemeenschappelijke regelingen en welke mogelijkheden zijn er om de kaderstellende en controlerende rol te versterken?

Uit de resultaten bleek dat voor de kaderstelling van raadsleden het kunnen functioneren in een regionaal politiek netwerk van zeer groot belang is. Zowel het beschikken over een regionaal netwerk als het *onderdeel* zijn van een regionaal proces waar onder andere wordt ingezet op gezamenlijke beeldvorming en gedeelde verantwoordelijkheid wordt hierbij van groot belang geacht. Bij de controlerende rol geldt dit met name voor de formele bevoegdheden van een raad, waarbij zij door haar formele rol de beschikking heeft over een grote hoeveelheid aan informatie en daar vragen over kan stellen. Inhoudelijke kennis of een goede toegang daartoe wordt voor beide rollen van grote waarde geacht.

Opvallend is hierbij dat de eigen middelen van een gemeente van een veel kleiner belang worden geacht. Hoewel de ene gemeente in een samenwerking wellicht over meer financiële middelen beschikt, een groter ambtenarenapparaat heeft of zelfs door middel van stemgewicht een belangrijke stem lijkt te hebben in de samenwerking, blijkt dat dit voor de kaderstelling of controlerende rol van de gemeenteraad zeker niet het belangrijkste aspect is binnen de samenwerking.

In de discussie en aanbevelingen wordt gezocht naar wijzen om gemeenteraden te helpen om hun rol in regionale samenwerking te versterken binnen de beperkingen die het huidige systeem kent. Niet alleen zou men raadsleden kunnen faciliteren door hen efficiënter te betrekken in regionale samenwerking, ook het maatschappelijke aspect over of het houdbaar is om het lokaal bestuur met verdere grote, grensoverschrijdende taken te belasten wordt hier aangestipt.

Inhoud

Samenvatting	3
Lijst met figuren en tabellen	7
1. Inleiding	8
1.1 Vraagstelling.....	10
1.2 Deelvragen.....	10
1.3 Maatschappelijke relevantie.....	10
1.4 Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.5 Leeswijzer.....	11
2. Netwerken bij de lokale overheid	12
2.1 De overheid in een netwerk.....	12
2.1.1 De elementen van een beleidsnetwerk;.....	12
2.1.2 Sturing in netwerken.....	13
2.1.3 Strategieën in een beleidsnetwerk.....	14
2.2 Machtsbronnen en invloed.....	14
2.2.1 Concept van machtsmiddelen.....	15
2.3 Collaboratieve Governance.....	16
2.3.1 Startcondities.....	17
2.3.2 Facilitair leiderschap.....	17
2.3.3 Institutioneel ontwerp.....	17
2.3.4 Het collaboratieve proces.....	17
2.3.5 Concepten voor succesvolle netwerksamenwerking.....	18
2.4 Type netwerken.....	20
2.5 De gemeenteraad.....	21
2.5.1 Rollen en rechten van de gemeenteraad.....	21
2.5.2 Planning & control.....	22
2.6 De Gemeenschappelijke Regeling.....	22
2.6.1 Type gemeenschappelijke regelingen.....	23
2.6.2 Organisatie van een gemeenschappelijke regeling.....	24
2.6.3 Koppeling van gemeenschappelijke regeling, gemeenteraad en gemeentewet.....	25
2.6.4 Planning en control.....	25
2.6.5 Overige zaken betreffende de gemeenschappelijke regeling.....	26
2.7 Structuurschema.....	26
2.7.1 Schematische weergave structuurschema.....	27
3. Onderzoeksopzet	28
3.1 Operationalisatie.....	28

3.2	Theoretische veronderstellingen	30
3.2.1	Openbaar lichaam	30
3.2.2	Gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringorganisatie.....	30
3.2.3	Centrumgemeente	31
3.2.4	Lichte regeling	31
3.2.5	Vergelijking van theoretische veronderstellingen	32
3.3	Keuze voor onderzoeksobjecten	33
3.4	Methodologie	34
3.4.1	Onderzoeksstrategie	34
3.4.2	Dataverzameling.....	35
3.4.3	Betrouwbaarheid en validiteit.....	36
4.	Resultaten.....	37
4.1	Bedrijfsvoeringsorganisatie	37
4.1.1	Startcondities	37
4.1.2	Leiderschap en collaboratief proces	38
4.1.3	Institutioneel design.....	39
4.1.4	Machtsbronnen	39
4.2	Centrumgemeenteregeling	41
4.2.1	Startcondities	41
4.2.2	Leiderschap.....	42
4.2.3	Collaboratief proces	43
4.2.4	Institutioneel design.....	43
4.2.5	Machtsbronnen	44
4.2.6	Overige aandachtspunten	45
4.3	Openbaar lichaam	46
4.3.1	Startcondities.....	46
4.3.2	Leiderschap.....	47
4.3.3	Collaboratief proces	48
4.3.4	Institutioneel design.....	49
4.3.5	Machtsbronnen	49
4.3.6	Overige aandachtspunten	51
4.4	Lichte regeling	51
4.4.1	Startcondities	51
4.4.2	Leiderschap.....	52
4.4.3	Collaboratief proces	52
4.4.4	Institutioneel design.....	53

4.4.5	Machtsbronnen	53
4.4.6	Overige aandachtspunten	54
5.	Analyse	55
5.1	Openbaar lichaam	55
5.1.1	Analyse van veronderstelde verbanden.....	55
5.2	Gemeenschappelijk orgaan & bedrijfsvoeringsorganisatie	58
5.2.1	Analyse van veronderstelde verbanden.....	58
5.2.1	Analyse overige bijzonderheden	60
5.3	Centrumregeling.....	60
5.4	Lichte regeling	63
5.4.1	Analyse overige bijzonderheden	63
5.5	Overzicht analyse veronderstellingen	65
5.6	Analyse overige inzichten respondenten	66
6.	Conclusies.....	68
6.1	Deelconclusies.....	68
6.2	Beantwoording van de hoofdvraag.....	71
6.3	Vergelijk met theoretische veronderstellingen.....	72
7.	Discussie en aanbevelingen.....	73
7.1	Beperkingen van het onderzoek	74
	Literatuurlijst	76
	Bijlagen	79

Lijst met figuren en tabellen

Lijst met tabellen

Tabel 1: Factoren behorende bij collaboratieve governance.....	19
Tabel 2: Variabelen en type netwerken	20
Tabel 3: Tabel met operationalisatie.....	30
Tabel 4: Theoretische veronderstellingen openbaar lichaam.....	32
Tabel 5: Theoretische veronderstellingen gemeenschappelijk orgaan en bedrijfsvoeringsorganisatie	32
Tabel 6: Theoretische veronderstellingen centrumgemeente	32
Tabel 7: Theoretische veronderstellingen lichte regeling	33
Tabel 8: Overzicht deelvragen en onderzoeksmethoden	35
Tabel 9: Analyse verbanden openbaar lichaam.....	55
Tabel 10: Analyse verbanden gemeenschappelijk orgaan en bedrijfsvoeringsorganisatie	58
Tabel 11: Analyse verbanden centrumregeling.....	60
Tabel 12: Analyse verbanden lichte regeling	63
Tabel 13: Totaaloverzicht geanalyseerde verbanden	66
Tabel 14: Totaaloverzicht geanalyseerde verbanden voor toelichting conclusies	70

Lijst met afbeeldingen

Figuur 1: Model van collaboratieve governance. Ansell and Gash (2008), p. 550.....	18
Figuur 2: Structuurschema	27

1. Inleiding

De lokale overheid wordt steeds meer gedwongen om voor haar beleidstaken over de gemeentegrens heen te kijken. Samenwerken met andere lokale overheden op het terrein van afvalverwerking, jeugd-, zorg- en arbeidsmarktbeleid is de orde van de dag (of “is aan de orde”). De ideale schaal om overheidstaken te organiseren is wisselend (Wilschut, Hulst, & Groot, 2014). Daarnaast willen gemeenten graag voor een goede dienstverlening voor hun burgers zorgen, maar hun organisatie is te klein om alle verschillende taken in te kunnen vullen (Korsten, Becker, & Kraaij, 2006).

Samenwerking om taken gemeentelijk anders vorm te geven en om, bijvoorbeeld, schaalvoordelen te bereiken, zijn daarom belangrijk. Door deze samenwerking ontstaan nieuwe, vaak regionale organisaties en samenwerkingsverbanden waarin de verschillende lokale overheden participeren. Deze bovenlokale publieke organisaties vallen onder de noemer ‘verlengd lokaal bestuur’.

Uitdagingen

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol op alle taken die onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. Die rol geldt ook voor de alle taken die op regionale schaal uitgevoerd worden. Maar hoe voer je die controlerende functie uit, wanneer deze op afstand van de eigen gemeente wordt georganiseerd?

De Gemeente Tiel stelt in haar notitie “*Sturen of gestuurd worden*” dat: “*Langer bestaat onvrede over de wijze waarop aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad inhoud kan worden gegeven en wordt gegeven. Het gevoel leeft dat de raad niet aan het stuur zit, laat staan op de bijrijdersstoel, maar op de achterbank heeft plaats moeten nemen*” (Gemeente Tiel, 2016, p. 2). De Raad voor het Openbaar Bestuur doet een vergelijkbare constatering door het volgende te stellen: “*Als steeds meer taken bovengemeentelijk worden georganiseerd, maar de vertegenwoordigende democratie blijft beperkt tot het gemeentelijk grondvlak, ontstaat vroeger of later een democratisch tekort.* (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015) .

Het commentaar van de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Gemeente Tiel vertonen opvallende gelijkenissen met de kritiek van Korsten et al. (2006) op de gemeenschappelijke regeling en kan daar niet los van worden gezien. Sterker nog, liefst 68% van ondervraagde raadsleden zou uit onderzoek van raadsid.nu het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen zien als een bedreiging voor de lokale democratie (Denters, 2015).

In de Krimpenerwaard hebben in 2001 vijf gemeenten, Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk aan den Amstel, Schoonhoven en Vlist, besloten om intensief samen te werken onder de noemer ‘de K5-gemeenten’. Zij kozen voor een niet vrijblijvende samenwerking waarin operationele taken per gemeente werden toegewezen. In eerste instantie waren er bij alle vijf de betrokken gemeenten besluitvormingstrajecten en wilden ze op veel van de operationele terreinen voor de eigen gemeente maatwerk hebben. Dat zorgde voor spanning tussen de politieke kant, met onder meer de aansturing vanuit de colleges en wensen van de raden en de colleges, tegenover de efficiëntie van de samenwerking aan de andere kant. (Korsten et al., (2006).

Om samenwerking tussen gemeenten te bevorderen heeft de Nederlandse wetgever de Wet op de Gemeenschappelijke Regeling (WGR) geïntroduceerd. De WGR biedt gemeenten de mogelijkheid om met andere overheden een nieuwe publieke organisatie met rechtsbevoegdheid te creëren en bevat, onder andere, ook regels om de controle van de

gemeenteraad te bevorderen. Tegelijkertijd kan deze wet niet als een groot succes beschouwd worden; de openheid naar burgers wordt bestempeld als een 'wassen neus', de gemeenschappelijke regelingen zijn niet-transparant, er wordt nauwelijks financiële verantwoordelijkheid door betrokken regionale bestuurders afgelegd, regelmatig ontbreken vertegenwoordigers bij vergaderingen en de extra mogelijkheden voor controle aan de gemeenteraden kunnen nauwelijks de uitholling van de taken van de gemeenteraad compenseren (Korsten et al., 2006).

Nieuwe vormen van samenwerking

In de zoektocht naar succesvolle manieren om samenwerking tussen gemeenten vorm te geven, zijn ook bijzondere vormen van regionale samenwerking ontstaan. Eén van de bekendere is de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden. Dit is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Dordrecht, Zwijndrecht, Papendrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Sliedrecht, Alblasserdam en Hardinxveld-Giessendam. Bijzonder aan dit samenwerkingsverband is het bestaan van een 'Drechtraad', een algemeen bestuur bestaande uit zowel leden van de colleges als raadsleden uit de deelnemende gemeenten. De Drechtraad voert de kaderstellende en controlerende rol uit namens de gemeenteraden en heeft bevoegdheden die vergelijkbaar zijn met die van raadsleden in een gemeente, zoals het recht van initiatief, amendement en het vragenrecht. Het succes van dit model is wisselend. Er zijn goede financiële- en beleidsresultaten behaald, maar de sturingsmogelijkheden door de gemeenteraden blijft beperkt (Vaan, Wils, & Junte, 2009).

Een relatief nieuwe vorm van regionale samenwerking is de mogelijkheid van een ambtelijke fusie, in de vorm van een shared service center of een bedrijfsvoeringorganisatie. Er zijn hier meerdere voorbeelden van te vinden, bijvoorbeeld in de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren als een volledig ambtelijke fusie, de gemeenten Losser en Enschede waar de grotere gemeente taken voor de kleinere op zich heeft genomen, of de bedrijfsvoeringorganisatie zoals we die ook zien tussen de gemeenten Tiel, Geldermalsen (na fusie met Lingewaal en Neerijnen: West Betuwe) en Culemborg (Fraanje & Herweijer, 2013; Brouwers, 2015). De WGR heeft met haar laatste wijziging ook bepalingen gekregen specifiek gericht op de bedrijfsvoeringorganisatie.

Beperkte andere keuzes

De verdere regionalisering en opschaling van taken van gemeenten zal zich in alle waarschijnlijkheid doorzetten. Gemeenten hebben daarin niet altijd een keuze; de capaciteit van gemeenten om haar taken uit te kunnen voeren staat onder druk. Er hoeft alleen maar gekeken te worden naar de recente overdracht van taken in het sociaal domein om te zien dat het takenpakket van gemeenten zwaarder en veeleisender wordt. Als herindeling niet gewenst is, is regionale samenwerking wellicht het enige alternatief.

De verschillende experimenten op het gebied van samenwerking, de studies vanuit de wetenschap naar dit onderwerp en ook de kritiek vanuit het openbaar bestuur zelf op regionale samenwerking, geven aan dat het een actueel onderwerp is, waarbij er behoefte is aan aanknopingspunten over hoe samenwerking vormgegeven kan worden. In het uitgevoerde onderzoek zijn deze aanknopingspunten (of: succesfactoren) getoetst en toegelicht.

1.1 Probleemstelling van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is als volgt:

Onderzoeken welke wijze van het invullen van de controlerende en kaderstellende rol door de gemeenteraad binnen het verlengd lokaal bestuur succesvol is, door de aanpak van de controlerende en kaderstellende rol binnen gemeenschappelijke regelingen te analyseren.

De centrale vraag luidt:

Welke factoren zijn van invloed op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad binnen gemeenschappelijke regelingen en welke mogelijkheden zijn er om de kaderstellende en controlerende rol te versterken?

1.2 Deelvragen

1. Op welke wijze zijn gemeenschappelijke regelingen waar gemeenten in deelnemen georganiseerd?
2. Wat zijn de verschillende varianten van gemeenschappelijke regelingen in het verlengd lokaal bestuur?
3. Wat betekenen de verschillende varianten van gemeenschappelijke regelingen in het verlengd lokaal bestuur voor de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraden?
4. Welke factoren zijn voor de gemeenteraden van belang om de controlerende en kaderstellende rol richting gemeenschappelijke regelingen in het verlengd lokaal bestuur vorm te geven?

1.3 Maatschappelijke relevantie

Eéns per vier jaar kiezen in Nederland naar de stembus om volksvertegenwoordigers te kiezen. De lokale volksvertegenwoordigers vormen niet alleen de democratische vertegenwoordiging voor hun eigen gemeente, maar ook voor de regionale voorzieningen waar de gemeente een deel van uitmaakt. De wetgever heeft daarvoor de lokale gemeenteraden diverse taken en bevoegdheden toegewezen.

Doordat samenwerking in de regio moeizaam verloopt en gemeenteraden het lastig vinden om hun kaderstellende en controlerende taak regionaal in te vullen, dreigt er een democratisch gat te ontstaan. Het verbeteren van de samenwerking en het aanwijzen van belangrijke succesfactoren draagt na verwachting niet alleen bij aan het beter functioneren van de samenwerking zelf, maar ook aan het beter functioneren van de lokale democratie.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

In netwerktheorieën over beleidsnetwerken, zoals de theorie van Ansell en Gash, worden verschillende factoren genoemd over hoe een netwerk effectief vormgegeven kan worden (Ansell & Gash, 2008). Een boeiend beleidsnetwerk in de Nederlandse bestuurspraktijk is het verlengd lokaal bestuur, netwerken waarin meerdere lokale overheden met elkaar samenwerken om taken uit te voeren. Regelmatig blijkt de samenwerking binnen het verlengd lokaal bestuur moeizaam te verlopen, bijvoorbeeld omdat gemeenteraden vinden dat zij onvoldoende de mogelijkheid hebben om hun bevoegdheden in een dergelijk netwerk in te vullen.

Theorieën over beleidsnetwerken neigen vaak naar gezamenlijke betekenisvorming, vertrouwen en begrip; dit lijkt haaks te staan op de uitgangspunten van lokale democratie, waarin elke bevolkingsgroep of politieke partij haar eigen opvattingen heeft en dat via de gemeenteraad wil uitdragen. Deze scriptie verkent factoren vanuit de theorie en de politiek-bestuurlijke praktijk die in deze specifieke beleidsnetwerken succesvol zijn.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 worden de theoretische en juridische context van dit onderzoek uitgewerkt, waarna het structuurschema van dit onderzoek wordt gegeven. In hoofdstuk 4 wordt de onderzoeksopzet uitgewerkt, inclusief methodologie en operationalisatie van de verschillende begrippen. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van het onderzoek toegelicht, waarna in hoofdstuk 6 de resultaten worden geanalyseerd. Tot slot volgen de conclusie en aanbevelingen en bijlagen behorende bij dit onderzoek.

2. Netwerken bij de lokale overheid

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar waarom en op welke wijze de overheid functioneert in een netwerk, en welke succesfactoren daar uit te halen zijn. Vervolgens wordt bekeken wat de taken van de lokale overheid en haar volksvertegenwoordiging heeft.

2.1 De overheid in een netwerk

Publieke organisaties worden steeds complexer en ingewikkelder. Redenen hiervoor zijn de steeds snellere doorgevoerde bestuurlijke hervormingen zoals het *new public management*, institutionalisering van bestuurlijke processen (Christensen & Lægreid, 2011), de toename van verwevenheden tussen organisaties en overheden, en de toename van de complexiteit van de samenleving (Sandström & Carlsson, 2008) (Klijn & Koppenjan, 2004). Publieke en private organisaties zijn afhankelijk geworden van anderen om hun doelen te bereiken. Daardoor ontstaat een netwerk; “een min of meer stabiel patroon van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, welke vorm krijgen rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma’s” (Klijn & Koppenjan, 2006, p. 155).

De zogenaamde beleidsnetwerken gaan hiermee dus uit van het principe dat beleid wordt gemaakt in interactie met andere afhankelijke actoren. Omdat de verschillende actoren wederzijds afhankelijk zijn van elkaar om beleid voor elkaar te krijgen, ontstaat interactie. Deze interactie is niet perse spontaan of eenvoudig, de interactie vindt plaats binnen een complex netwerk waarin regels of uitgangspunten gelden (Klijn & Koppenjan, 2006).

Een beleidsnetwerk heeft een aantal uitgangspunten die laten zien dat het een beleidsnetwerk is, zo is er de wederzijdse afhankelijkheid om doelen te bereiken. Deze afhankelijkheid zorgt voor duurzame relaties tussen actoren en een veto-macht voor enkele actoren. Onderdeel van een netwerk is tevens het ontstaan van duurzame relaties en interactie, welke zorgt voor distributie van middelen tussen actoren en zorgt voor het ontstaan van regels in het netwerk. Het verdelen van middelen en het ontstaan van regels zorgt weer voor relatieve geslotenheid van het netwerk voor andere actoren van buiten het netwerk (Klijn & Koppenjan, 2006).

Als het verlengd lokaal bestuur wordt gezien als een samenwerking tussen verschillende overheden gericht op het uitvoeren van één of meer beleidstaken waarbij de verschillende betrokken overheden wederzijds van elkaar afhankelijk zijn, kan men in dat geval ook spreken van een beleidsnetwerk.

2.1.1 De elementen van een beleidsnetwerk;

Een beleidsnetwerk bevat een aantal verschillende elementen die gebruikt kunnen worden om een netwerk te analyseren. Een beleidsnetwerk bevat (1) actoren, organisatie met variërende doelen, middelen en macht. Relevante actoren zijn ook te herkennen aan hun hindermacht, bronafhankelijkheid, realisatiemacht en inzicht verrijking. Daarnaast zijn er (2) arena’s; plekken waarin actoren met elkaar tot interactie en besluitvorming komen. Dat kan gaan om vergaderingen, onderhandelingen, of andere formele processen waar een besluit uit voortvloeit. Elke actor heeft zijn eigen (3) percepties, een wijze waarop hij naar de beleidsproblemen in een netwerk kijkt. De (4) interacties tussen actoren zijn daarbij ook belangrijk in analyses; welke actor heeft contact met welke andere actoren en op welke wijze communiceren zij met elkaar? Tot slot zijn er de (5) onzekerheden; onbekendheid over de doelen en middelen van andere actoren, en ontbrekende kennis over het beleidsprobleem (Klijn & Koppenjan, 2006).

Om de besluitvorming in een netwerk te kunnen analyseren, wordt er door Klein en Koppejan uitgegaan van het ontstaan van verschillende rondes van besluitvorming; elk substantieel besluit wat wordt genomen vindt plaats in één besluitvormingsronde. Elke ronde kan bestaan uit één of meerdere arena's waarin actoren in wisselende samenstellingen tot besluitvorming moeten komen. (Klijn & Koppenjan, 2006).

2.1.2 Sturing in netwerken

Sturen in een netwerk gaat om het beheren van een netwerk. Een belangrijk concept hiervoor is *governance*. Een definitie van *governance* wordt door Rhodes als volgt gegeven: "Governance verwijst naar een zelforganiserende, interorganisationele netwerken gekarakteriseerd door wederzijdse afhankelijkheid, uitwisseling van middelen, regels van het spel, en significante autonomie van de staat" (Rhodes, 1997, p. 15).

Daarbij staan wederom de wederzijdse afhankelijkheid, uitwisseling van middelen en het politieke spel centraal. Een ander uitgangspunt van *governance* is dat 'er niet één centrum is, maar meerdere centra; er is geen soevereine autoriteit omdat netwerken een behoorlijke autonomie kennen' (Rhodes, 1997, p. 109).

Aan *governance* kan sturing worden gegeven. Sørensen en Torfing onderscheiden een viertal instrumenten die hiervoor van belang zijn, namelijk (1) *network design*, (2) *network framing*, (3) *network management* en (4) *network participation* (Sørensen & Torfing, 2009).

De eerste twee instrumenten kunnen op enige afstand van het netwerk worden uitgevoerd, zonder directe interactie. De laatste twee instrumenten gaan meer uit van directe interactie in het netwerk. Als we kijken naar hoe deze verschillende instrumenten concreter zien we de volgende uitgangspunten (Sørensen & Torfing, 2009);

Networkdesign gaat over hoe het netwerk aanvankelijk is vormgegeven en over tussentijdse wijzigingen in het ontwerp van het netwerk. Uitgangspunten zijn focus op beleidsdoelen, duidelijke deadlines, publiciteit over de vorming en resultaten, brede inclusie van actoren en het beëindigen van onsuccesvolle netwerken. *Netwerkframing* gaat uit van coördinatie en het gelijkstellen van beleidsdoelen, zorgdragen voor wederzijdse afhankelijkheid, het delen van effectiviteitsvoordelen, het communiceren van condities van het netwerk, het monitoren van prestaties en hoe er om moet worden gegaan met het niet naleven van voorwaarden van het netwerk. *Netwerkmanagement* gaat uit van het zorgen voor voldoende middelen, het verminderen van destructieve spanningen door o.a. arbitrage en gezamenlijke 'factfinding', flexibel omgaan met doelen, het versterken van minder krachtige actoren in een netwerk, het verzorgen van transparantie van informatie en het controleren dat actoren voldoende steun hebben van hun natuurlijke achterban. Tot slot gaat *netwerkparticipatie* over het faciliteren van voortdurende coöperatie van actoren door quick-wins, het bouwen van vertrouwen, succesvolle processen institutionaliseren, een brede beleidsagenda hanteren, open naar alternatieve opties kijken en zorg dragen dat het netwerk zijn eigen prestaties controleert op heersende democratische standaarden.

De uitgangspunten van deze vorm, genaamd *metagovernance*, kennen een overlap met het concept van collaboratieve *governance*, een strategie die door overheden wordt gebruikt in het vormen van een netwerk. Hierbij is het uitgangspunt van samenwerking een bewuste keuze om samen te werken en om daarbij in te zetten op besluitvorming volgens consensus: "een bestuursregeling waar één of meer publieke organisaties samen met niet-overheidsactoren in een collectief besluitvormingsproces participeren dat zich formeel, consensusgericht en goed overwogen richt op het maken of implementeren van publiek beleid of het beheersen van publieke programma's of eigendommen" (Ansell & Gash, 2008, p. 544).

2.1.3 Strategieën in een beleidsnetwerk

Er zijn verschillende wijzen waarop actoren omgaan met een beleidsnetwerk. De volgende strategieën kunnen worden onderscheiden vanuit de actoren:

De *go-alone strategie*; waarbij actoren ervoor kiezen om samenwerking uit de weg te gaan, de *conflicterende strategie*; waarbij actoren ervoor kiezen om de doelen van anderen te blokkeren ten einde de eigen doelen te behalen of ervoor te zorgen dat anderen de doelen niet kunnen halen en daardoor hen tegemoet dienen te komen, de *ontwijkende strategie* is om een passieve houding aan te nemen in het netwerk, de *coöperatieve strategie* wordt gebruikt wanneer een actor de afhankelijkheden erkent en probeert gunstige onderhandelingen te bereiken, en tot slot de *faciliterende strategie* waar de actor de voordelen van samenwerking ziet en de samenwerking wil bevorderen. (Klijn & Koppenjan, 2004)

Onderdeel zijn van een netwerk betekent dus niet persé dat er in een netwerk wordt samengewerkt of interactie plaatsvindt om doelen te bereiken. Om samenwerking op gang te brengen is er netwerkmanagement; wijzen waarop ervoor gezorgd kan worden dat actoren binnen een netwerk beter kunnen samenwerken. Netwerkmanagement is grofweg in twee verschillende soorten te onderscheiden. Enerzijds is er het *procesmanagement*; strategieën die de regels en structuur van een netwerk als gegeven beschouwen en inzetten op het verbeteren van de samenwerking binnen het netwerk. Het kan dan gaan om manieren om actoren te activeren, percepties van actoren te harmoniseren, tijdelijke regelingen tussen actoren, of het verbeteren and toezien op interacties door proces- en conflictbeheersing. Anderzijds is er *netwerkvorming*, wat inzet op het verbeteren en veranderen van het netwerk zelf. Het gaat dan om wijzen om de positie van actoren te veranderen, nieuwe aan het netwerk toe te voegen, het wijzigen van regels en mechanismen, of het fundamenteel aanpassen van aannames en ideeën in het netwerk (*reframing*) (Klijn & Koppenjan, 2006).

2.2 Machtsbronnen en invloed

Eerder in dit hoofdstuk werd vastgesteld dat relevante actoren in een netwerk onder andere te herkennen zijn aan hun *hindermacht* en *realisatiemacht* (Klijn & Koppenjan, 2006). Ansell en Gash spreken in de startcondities in het proces rondom collaboratieve governance over actoren die beschikken over middelen en macht (Ansell & Gash, 2008). Om de deelname van gemeenten aan netwerken te begrijpen, is het ook van belang om macht en machtsbronnen te analyseren.

Bovens et al., (2001) onderscheidt een zevental verschillende machtsbronnen bij beleidsverandering. Het gaat hier om (1) *gezagspositie*, het gaat hier om zowel de formele positie, de persoonlijke stijl en hoe charismatisch je bent. Daarnaast gaat het om (2) *informatie en deskundigheid*, met als uitgangspunt dat kennis voor macht zorgt. Bij (3) *organisatie en financiën*, gaat het enerzijds om geld, maar ook om slim georganiseerd zijn. Ook als kleine speler kan je door een slimme organisatie gebruik maken van bijvoorbeeld gratis diensten uit de achterban die een grote invloed hebben op beleid. (4)

Maatschappelijke steun draait om de macht van de achterban. Het maakt daarbij niet uit wat je boodschap is, als je voldoende steun hebt, wordt je vanzelf serieus genomen. Bij (5) *relaties en netwerken* draait het om 'wie je kent', zoals relaties met gezagsdragers. (6) *Publiciteit* gaat om aandacht en publieke beeldvorming, waarbij via publieke opinie druk wordt uitgeoefend. Tot slot is er de (7) *politiek-bestuurlijke knowhow*, waarbij het gaat over hoe goed een actor het politieke spel kan herkennen en kan uitvoeren.

Overigens onderscheidt Bovens et al. (2001) nog een laatste achtste machtsbron, namelijk dwang en geweld. Hierbij wordt ook het geweldsmonopolie van de overheid naar voren gehaald. Hoewel dit ontegenzeggelijk een belangrijk machtsmiddel is van de overheid, is het

onwaarschijnlijk dat dit machtsmiddel in een netwerk tussen Nederlandse gemeentelijke overheden gehanteerd wordt. Deze reden aangevuld met de maatschappelijke onwenselijke situatie dat decentrale lokale overheden deze machtsbron richting elkaar gaan inzetten zorgt ervoor dat deze factor in dit onderzoek verder achterwege wordt gelaten.

(Denters, et al., 2000, p. 155) definiëren macht als “de mogelijkheid van een actor de eigen voorkeuren tot uitdrukking te brengen in het uiteindelijke besluit”. Zij onderscheiden, mede op basis van eerdere publicatie van (Berveling, 1994) de volgende machtsbronnen: (1) *beslismacht*, of simpelweg de bevoegdheid tot het nemen van een besluit. (2) *expertise* of kennis, in sommige gevallen ook dossierkennis. (3) *Tijd*, of specifiek, de tijd die beschikbaar is in relatie tot het beslissingsproces. (4) *Steun* van anderen of externen voor een besluit. (5) *reputatie* om een onpartijdig bemiddelaar te zijn, in enkele gevallen kan dat zorgen voor extra gewicht. Het laatste punt kan ook samen worden gezien met het faciliterende leiderschap binnen het concept van collaboratieve *governance*, waarbij ook in enkele gevallen de rol van een mediator zeer gewichtig is voor het proces.

Naast deze belangrijke machtsbronnen onderscheiden (Denters, et al., 2000) nog een aantal belangrijke concepten om invloed op een beleidsbeslissing te beschrijven. Als eerste het concept van een *beslisser* of een *belanghebbende*. Hierbij wordt geconstateerd dat de invloed van een belanghebbende slechts indirect via beslisser kan lopen. Beslissers hebben wel een directe invloed. In de context van een gemeente of intergemeentelijke samenwerking kan een gemeenteraad onder de noemer van beslissers worden genoemd. Een laatste belangrijke variabele in het bereiken van macht is de *toegang* van beslissers tot andere beslissers. Dit is van belang, omdat de beslisser door middel van toegang in staat is om ook anderen de machtsbronnen van andere beslissers aan te wenden. In de context van dit onderzoek kan het dan bijvoorbeeld gaan over raadsleden die contact opnemen met raadsleden van andere fracties in de eigen gemeente, maar ook raadsleden en fracties van andere gemeenteraden die binnen de samenwerking of het beleidsnetwerk vallen (Denters, et al., 2000).

Naast het hebben van *macht* bestaat er ook de term *invloed*. Hoewel deze vaak als synoniem worden gebruikt, wordt deze door (Denters, et al., 2000) als twee separate termen beschreven. Macht is eerder beschreven als de mogelijkheid om voorkeuren tot uitdrukking te brengen in het uiteindelijke besluit. Invloed wordt echter beschreven als “*dat de actor zijn voorkeuren geheel of ten dele weet te realiseren omdat deze een zekere macht heeft*” (Denters, et al., 2000, p. 159). Bij invloed is het daadwerkelijk (gedeeltelijk) bereiken van resultaat van belang, waar bij macht het slechts gaat om de *mogelijkheid* de eigen voorkeuren tot uitdrukking te brengen. Een concept dat meespeelt onder de noemer van ‘invloed’ en niet zozeer ‘macht’ is *anticipatie*. Andere actoren houden rekening met de voorkeuren van een ander omdat deze een bepaalde hoeveelheid aan macht *kan* inzetten.

2.2.1 Concept van machtsmiddelen

De verschillende machtsbronnen die zijn genoemd door Bovens et. al. (2001) en Denters et al. (2000) lijken een zekere overlap met elkaar te hebben. Door deze naast elkaar te zetten kunnen de volgende factoren onderscheiden worden;

Relaties en netwerken

Bovens et al. (2001) geeft aan dat toegang hebben tot een netwerk zorgt voor invloed, en dat buitenstaanders eerst hun best moeten doen om toegang te krijgen tot het netwerk voordat zij daar invloed kunnen uitoefenen. *Insiders* hebben echter al toegang en zullen daarom eerder vanuit relaties aan macht komen dan buitenstaanders. Hoewel Denters et al. (2000) relaties niet noemt in zijn lijst met machtsbronnen, geeft hij wel aan dat de *toegang* tot andere beslissers een belangrijke wijze is om *steun* te kunnen krijgen. Daarmee lijkt er ook

een verband tussen beide machtsbronnen, hoewel verondersteld mag worden dat het hebben van een uitgebreid netwerk niet persé leidt tot het hebben van veel steun.

Volgens Bovens et al. (2001) zijn ambten in het openbaar bestuur altijd verbonden met taken en bevoegdheden, maar speelt ook informeel gezag een belangrijke rol. Er wordt een voorbeeld aangehaald van een oude rot in het vak die vaak meer gezag lijkt te hebben dan een nieuwkomer, ook al zou deze formeel meer bevoegdheden hebben. Denters et al. (2000) beschrijft ook formele bevoegdheden, maar kijkt tevens naar politieke verhoudingen van partijen en individuele bestuurders. Ook deze kunnen bekeken worden door een bril van onderlinge relaties; een partij die een verkiezing heeft gewonnen of een charismatisch wethouder kan soms meer bereiken dan hun individuele formele bevoegdheden doen vermoeden. Als gevolg daarvan kunnen deze machtsbronnen onder dezelfde noemer worden neergezet.

Inhoudelijke beleidskennis

Bovens et al. (2001) onderscheidt deskundigheid op het beleidsonderwerp als belangrijke machtsbron; wanneer je beschikt over gespecialiseerde kennis kan je beter argumenten van anderen op waarde schatten, daar beter op reageren en ben je in debat 'machtiger'. Denters et al. (2000) onderscheidt dezelfde machtsfactor ook als 'expertise' of 'kennis'.

Middelen

Bovens et al. (2001) geeft aan dat professionele ondersteuning investeringen vergt die niet voor elke groep is weggelegd. Daarmee is het een belangrijk machtsmiddel. Voor een deel kan het gebrek aan geld worden gecompenseerd door een slimme organisatie. Hoewel Denters et al. (2000) geen financiële middelen als machtsbron toekent, geeft hij wel gewicht aan de factor tijd. Het gaat hierbij met name om de mogelijkheid om intensief bij een proces betrokken te worden. In zeker zin kan tijd daarmee ook als een schaars goed worden gezien, en daarmee net als geld een onderdeel van de middelen die men kan inzetten om invloed uit te oefenen.

Steun

Maatschappelijke steun betekent volgens Bovens et al. (2001) dat dit vanzelf ook voor meer macht zorgt, als er voldoende mensen ook buiten de direct betrokkenen de standpunten steunen. Dit heeft een zekere overlap met het concept van publiciteit, het zoeken van bijvoorbeeld de pers met het doel de publieke opinie te veranderen. Een poging om de publieke opinie te veranderen zal meestal ook bedoeld zijn voor het winnen van steun. Denters et al. (2000) kiest ervoor om de machtsbron enkelvoudiger te benaderen en te benoemen als 'steun', zowel van mede-beslissers of een draagvlak onder externen. In al deze gevallen gaat het om het creëren van draagvlak voor een idee of het aanpassen van het perspectief bij anderen, met het doel om meer steun voor een voorstel te krijgen. Ook in het geval van reputatie gaat het over het toekennen van gewicht of 'steunen' van een actor.

2.3 Collaboratieve Governance

Er zijn verschillende wijzen om sturing te geven aan netwerken en verschillende strategieën die actoren kunnen gebruiken. Een specifieke vorm van samenwerking in netwerken die door Ansell en Gash (2008) worden omschreven als *collaboratieve governance*; een vorm van governance waarin volledig wordt ingezet op samenwerking in het netwerk.

Ansell en Gash (2008) onderscheiden vier verschillende variabelen die centraal staan; (1) de *startcondities*, (2) het *institutionele ontwerp*, (3) *leiderschap* en het (4) *collaboratieve proces* zelf. Welke succesfactoren zijn hier uit te halen om succesvolle samenwerking in een collaboratief netwerk voor elkaar te krijgen?

2.3.1 Startcondities

De startcondities bekijken de huidige relaties, inclusief vertrouwen of conflict en het sociaal kapitaal van de betrokken actoren. De startcondities kunnen daarmee voor een belangrijk deel collaboratie stimuleren of ontmoedigen. De drie meest kritieke onderdelen van de startcondities zijn de *disbalans tussen middelen of macht, de prikkels die de stakeholders hebben om samen te werken, en de geschiedenis van de betrokken stakeholders*. Alle drie de factoren kunnen op hun eigen wijze bijdragen aan de bereidheid van een *stakeholder* om wel of niet aan het netwerk te willen bijdragen. Wanneer een factor negatief is, betekent dat niet meteen dat samenwerking onmogelijk is, maar wel dat deze geadresseerd dient te worden. Een onmachtige *stakeholder* kan machtiger worden gemaakt en prikkels om samen te werken kunnen worden gecreëerd (Ansell & Gash, 2008)

2.3.2 Facilitair leiderschap

Het facilitair leiderschap wordt gezien als een cruciaal onderdeel om partijen en *stakeholders* aan tafel te krijgen. De rol van de leider hierin is hierin ook zeer contextgebonden; “wanneer er sprake is van conflict of een gebrek aan vertrouwen, dient de leider een mediator te zijn die door iedereen wordt vertrouwd. Wanneer er sprake is van asymmetrische verdeling van macht of zwakke prikkels om samen te werken, dient er een krachtig leider te zijn afkomstig vanuit de omgeving van de stakeholders zelf.” De leider dient daarmee een belangrijke rol om de zwakke plekken in de samenwerking aan te kunnen pakken en daarmee het proces te faciliteren (Ansell & Gash, 2008)

2.3.3 Institutioneel ontwerp

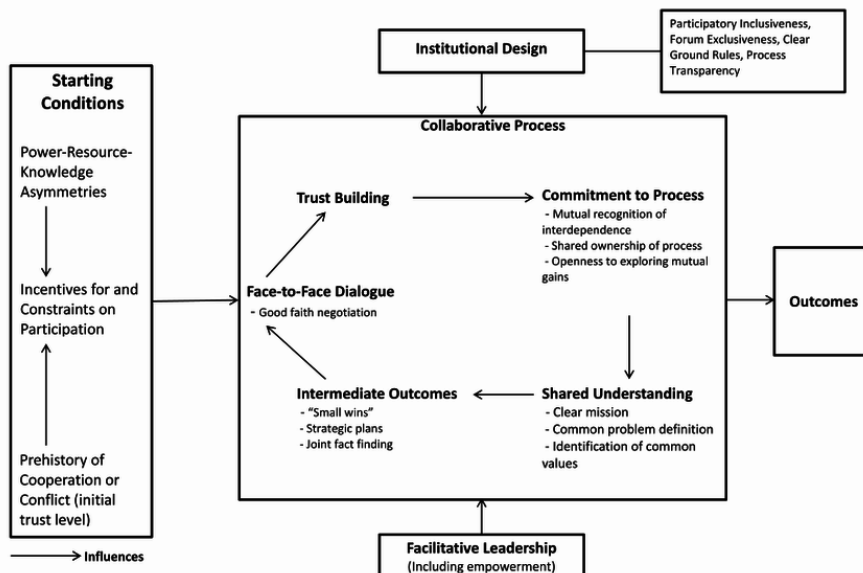
Het institutionele ontwerp gaat over de onderliggende regels voor samenwerking. Het gaat hier onder andere over hoe open is de toegang tot het netwerk en in hoeverre er wordt gezocht naar brede participatie. Beide punten die ook belangrijk zijn voor de legitimiteit van het resultaat van het gehele proces, want wat heeft een uitkomst voor waarde als een grote groep stakeholders is genegeerd? In dit geval gaat het dus over *brede participatie van stakeholders*. Daarmee samen hangt ook de *exclusiviteit van het forum*; als een stakeholder gemakkelijk kan overstappen naar een ander plek om zijn visie en mening te geven wordt het moeilijk om een netwerk te vormen waarin alle relevante stakeholders voldoende gemotiveerd zijn om deel te nemen. Een ander belangrijk punt is dat er een *open, eerlijk en transparant proces volgens duidelijke basisregels* moet plaatsvinden, waarin stakeholders ook het gevoel krijgen dat ze voldoende gehoord worden en er niet in achterkamertjes achter hen om onderhandeld wordt. Tot slot wordt er gesproken over het hanteren van een *duidelijk tijdschema of deadlines* om ervoor te zorgen dat het collaboratieve proces niet eindeloos doorgaat (Ansell & Gash, 2008).

2.3.4 Het collaboratieve proces

Het collaboratieve proces is beschreven als een zichzelf herhalend of cyclisch proces, waarin interactie vaak een niet-lineair karakter heeft. Omdat communicatie in het hart van het model staat, wordt het model begonnen met het beschrijven van *face-to-face dialogue*. Hier wordt niet alleen mee begonnen omdat dialoog zorgt voor onderhandeling, maar vooral omdat dialoog zorgt voor het bouwen van vertrouwen, respect, begrip en commitment aan het proces. *Het bouwen van vertrouwen* is daarmee een zeer belangrijk uitgangspunt in het collaboratieve model waar voldoende tijd en middelen aan besteed moeten worden. Wanneer er onvoldoende tijd en middelen beschikbaar zijn om aan het bouwen van vertrouwen te besteden, zou volgens Ansell en Gash (2008) niet eens begonnen moeten worden met het hanteren van een collaboratieve strategie. *Commitment aan het proces* gaat niet zozeer over commitment om aan het proces deel te nemen om het eigen doel te behalen, maar om het hanteren van het uitgangspunt dat participeren in het netwerk gericht op wederzijdse winst de beste wijze is om beleidsresultaten te behalen. Dat houdt dus ook in

dat een *stakeholder* bereid dient te zijn om de resultaten van het collaboratieve proces te accepteren, zelfs wanneer dit een resultaat betekent die de *stakeholder* niet volledig steunt. Openstaan om te zoeken naar wederzijdse voordelen is een belangrijk onderdeel van commitment aan het proces. Het eigenaarschap van het proces is van een vergelijkbaar belang; waar in veel gevallen een besluit formeel genomen kan worden door één of enkele publieke *stakeholders*. Zij dient daar afstand te nemen en het eigenaarschap te delen met andere *stakeholders* die geen formele beslissingsbevoegdheid hebben. Het eigenaarschap impliceert daarmee ook een gedeelde verantwoordelijkheid in het proces waarin gezocht wordt naar een bevredigende uitkomst (Ansell & Gash, 2008)

Gedeeld begrip gaat volgens (Ansell & Gash, 2008) over het vinden van raakvlakken tussen de stakeholders of het vinden van een gezamenlijke richting in het vinden van de noodzakelijke kennis in het netwerk. Hierbij wordt onder andere gekeken naar eenzelfde probleemdefinitie en missie. Wanneer er wordt gezocht naar een gezamenlijke probleemdefinitie en missie komen actoren ook achter elkaars achterliggende waarden. Het belang van tussentijdse resultaten wordt met name beschreven als 'kritische procesresultaten die essentieel zijn in het bouwen van momentum welke kan leiden naar succesvolle samenwerking' (Ansell & Gash, 2008, p. 561)



Figuur 1: Model van collaboratieve governance. Ansell and Gash (2008), p. 550.

2.3.5 Concepten voor succesvolle netwerksamenwerking

Kijkend naar de wijze waarop collaboratieve *governance* is opgesteld kunnen de verschillende factoren die in de theorie worden onderverdeeld in twee verschillende categorieën; *factoren die succesvolle collaboratie ondersteunen* en *factoren die onderdeel zijn van succesvolle collaboratie*. De ondersteunende factoren zorgen ervoor dat het proces gemakkelijker verloopt, maar wanneer deze in mindere mate aanwezig zijn, is succes niet uitgesloten. Wanneer er sprake is van factoren die een onderdeel zijn van succesvolle collaboratie, zijn deze cruciaal in het vormgeven van een succesvolle samenwerking.

De verschillende genoemde onderdelen onder elkaar gezet zien er als volgt uit:

Cruciale factoren voor ondersteuning collaboratie	Startcondities	Zo min mogelijk disbalans tussen middelen en macht
		Zo veel mogelijk prikkels om samenwerking te stimuleren
		Een zo min mogelijke negatieve geschiedenis tussen betrokken actoren
	Facilitair leiderschap	Leiderschap gericht op het compenseren van de zwakke punten in de samenwerking
		Leiderschap gericht op het faciliteren van de samenwerking
	Institutioneel ontwerp	Zo breed mogelijke participatie van stakeholders
		Zo groot mogelijke exclusiviteit van het forum
		Zo transparant als mogelijk proces
		Zo duidelijk als mogelijk tijdschema
	Cruciale factoren die onderdeel zijn van collaboratie	Face-to-face dialogue
Trust building		Communicatie zo veel als mogelijk gericht op het bouwen van vertrouwen en begrip
Commitment aan het proces		Zo veel als mogelijk gerichte het halen van wederzijdse winst;
		Zo veel als mogelijk gedeelde verantwoordelijkheid en eigenaarschap
Gedeeld begrip		Zo veel als mogelijk uitgaan van eenzelfde missie en probleemdefinitie.
		Zo veel als mogelijk gedeelde waarden identificeren
Tussentijdse resultaten		Zo veel als mogelijk resultaten boeken die momentum bouwen

Tabel 1: Factoren behorende bij collaboratieve governance

2.4 Type netwerken

Provan en Kenis (2007) onderscheiden een drietal verschillende typen netwerken waarin overheden participeren. Het meest voorkomende netwerk is de *shared participant-governed network*. Hierbij wordt het netwerk geheel onderhouden door de verschillende deelnemers, het netwerk kent geen eigen bestuur of een organisatie die uitsluitend voor dat netwerk is opgericht. Het netwerk is vaak ongecoördineerd en de deelnemers participeren op een gelijke basis. Het netwerk kan zowel zeer gecentraliseerd als zeer gedecentraliseerd zijn. Partners delen de verantwoordelijkheid voor het managen van het netwerk en dit wordt uitgevoerd door een significant aantal deelnemers van het netwerk.

Als tweede is er het *lead organization governed network*, een netwerk waarbij een veel meer gecentraliseerde aanpak wordt gekozen. Hierbij is vaak één sterke partner in het netwerk welke de verantwoordelijkheid van het managen van het netwerk op zich neemt. Alle belangrijke beslissingen en activiteiten worden via deze ene organisatie gecoördineerd. De sterke partner kan zowel een organisatie uit het netwerk zelf zijn, of een gemandateerde organisatie die wordt gesubsidieerd (Provan & Kenis, 2007).

Het derde type netwerk is het *network administrative organization*. Hierbij is een aparte derde organisatie verantwoordelijk voor het netwerk. Het gaat dus niet zoals in het lead organization model om een sterke partner die zich opwerpt. De derde organisatie kan zowel relatief klein zijn, zelfs gevormd worden door een enkel persoon, of groter van opzet met een eigen directie, kantoor, medewerkers en bestuur (Provan & Kenis, 2007).

Provan en Kenis (2007) stellen daarnaast dat aan de hand van een aantal variabelen is te zien welke type netwerk het meest voor de hand ligt, hoewel er op basis van persoonlijke ervaringen van actoren of voorkeuren van beleidsmakers ook voor een ander type gekozen kan worden (Provan & Kenis, 2007, p. 237);

Type netwerk	Vertrouwen	Aantal participanten	Consensus over doelen	Benodigde netwerk vaardigheden
Shared participant	Hoog	Laag	Hoog	Laag
Lead organization	Laag	Matig	Matig laag	Matig
Network administrative organization	Matig	Matig tot veel	Matig hoog	Hoog

Tabel 2: Variabelen en type netwerken

Bij regionale samenwerking zijn er veel verschillende varianten van netwerken te vinden. Eén van de meest voorkomende wijze waarop samen wordt gewerkt is de 'gemeenschappelijke regeling'. Het bijzondere van de gemeenschappelijke regeling is dat deze verschillende verschijningsvormen heeft; voor elk van de hiervoor beschreven type netwerken is een variant op de gemeenschappelijke regeling te herkennen. De gemeenschappelijke regeling wordt in hoofdstuk 3 uitgebreid toegelicht.

2.5 De gemeenteraad

In de hiervoor opgenomen paragrafen 2.1 t/m 2.4 worden de verschillende theoretische concepten geïntroduceerd voor dit onderzoek geïntroduceerd. Voor dit onderzoek dienen deze ook in een juridische en bestuurlijke context te worden geplaatst. De komende paragrafen introduceren daarmee de context waarbinnen in de Nederlandse praktijk regionale samenwerking is vormgegeven.

In artikel 125 van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden staat opgenomen dat “*Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad*”. Daarmee vormt de gemeenteraad dus het hoofd van de gemeente.

In de grondwet wordt ook de basis gelegd voor wat in Nederland bekend staat als het ‘*Huis van Thorbecke*’. De grondwet gaat uit van drie verschillende lagen van openbaar bestuur, de gemeenten als lokaal bestuur, de provincies als middenbestuur en daarboven de landelijke overheid. De overheid in Nederland kan gezien worden als gedecentraliseerde eenheidsstaat; taken worden alleen bij een hoger bestuursorgaan neergelegd ‘als het moet’. Daarnaast is het lokaal bestuur net als het gehele openbare bestuur in Nederland ingericht volgens de ‘*trias politica*’; het scheiden van de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht (Korsten, Lokaal bestuur in verandering; vijf decennia belicht, 2009).

Daarmee is de Gemeenteraad het hoogste bestuursorgaan in de gemeente, heeft zij een wetgevende taak en is zij de laagste van de drie overheidslagen. De gemeenteraad is tevens een volksvertegenwoordiging, de leden van de gemeenteraad worden vierjaarlijks gekozen door de stemgerechtigde inwoners van diezelfde gemeente zoals wordt gemeld in de gemeentewet en de kieswet (Kieswet, 2018; Gemeentewet, 2018).

De gemeenteraad is in Nederland een verandering ondergaan met de invoering van het dualisme, leden van het college van burgemeester wethouders zijn niet langer tevens lid van de gemeenteraad. Mede door deze verandering ligt er een nadruk op drie verschillende rollen die de gemeenteraad binnen het lokaal bestuur speelt. De commissie Elzinga stelde dat de raad kan op hoofdlijnen vooraf haar kaders stelt, waarbinnen het college bestuurt en uitvoert. Naderhand kan de gemeenteraad controleren of het college haar werk adequaat en volgens de door haar gestelde kaders, heeft uitgevoerd. Daarnaast benadrukt ook de memorie van toelichting van de Wet dualisering gemeentebestuur de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad (Elzinga, 2000; Wet dualisering gemeentebestuur, 2001).

2.5.1 Rollen en rechten van de gemeenteraad

De Wet dualisering gemeentebestuur laat zien hoe de landelijke wetgever de verschillende rollen van de gemeenteraad na invoering van het dualisme heeft bedoeld. In de kaderstellende rol wordt de raad geacht vooraf beleidsregels aan het college kan geven. Dat kan zijn via moties en uitgelokte toezeggingen van het college. Tegelijkertijd moet de raad ook zelf met voorstellen kunnen komen, en voorstellen van het college vooraf kunnen amenderen. Dit worden *het recht van initiatief* en *het recht van amendement* genoemd. Ook het *budgetrecht* kan onder de kaderstellende rol worden verstaan (Wet dualisering gemeentebestuur, 2001).

Waar het bij de kaderstellende rol gaat om het vooraf vaststellen van de ruimte waarbinnen het bestuur van de gemeente opereert, draait het bij de controlerende rol om het achteraf kunnen toetsen van het bestuur. Nauw verbonden met deze rol is de *verantwoordingsplicht*, waarbij de raad het recht heeft om het college en zijn individuele leden ter verantwoording te roepen. Tevens hoort hierbij het *recht op informatie en het vragenrecht*, waarbij vanuit het college zowel een actieve als een passieve informatieplicht richting de raadsleden geldt. In

het verlengde van het recht op informatie is er het *recht op interpellatie*, waarbij een raadslid vragen mag stellen over niet-geagende onderwerpen. Tot slot is er het *recht van onderzoek*, waarbij de gemeenteraden een eigen onderzoekscommissie kunnen instellen vergelijkbaar met een parlementaire enquête bij de landelijke volksvertegenwoordiging (Wet dualisering gemeentebestuur, 2001).

De vertegenwoordigende rol wordt door de landelijke wetgever niet zozeer beschreven en er wordt de raad geen bevoegdheden of taken meegegeven in het verlengde van deze rol. Een versterking van de vertegenwoordigende rol van de raad wordt vooral gezocht in het onafhankelijker kunnen opereren van het college, het bepalen van de eigen agenda en daarmee het kunnen zetten van eigen accenten. Het is aan de gemeenteraad zelf om de band met de inwoners op te zoeken en verantwoording af te leggen aan haar kiezers (Wet dualisering gemeentebestuur, 2001). Dat lijkt niet helemaal gelukt. Daar waar volgens (Denters, de Groot, & Klok, 2008) de veranderingen na invoering van het dualisme hebben gezorgd voor een versterking van de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraden, heeft de relatie met burgers minder aandacht gekregen.

2.5.2 Planning & control

Gemeenten werken volgens een planning- en controlcyclus. Deze cyclus bestaat uit een aan opvolgende fasen.

Bij de *strategische planningsfase* worden de hoofdlijnen van programma's/beleid vastgesteld. In de *programmeringsfase* wordt besloten om programma's uit te voeren en wordt er een kostenbaten afweging gemaakt. In de *budgeteringsfase* wordt er een koppeling gemaakt tussen programma en de toewijzing van middelen en budgetverantwoordelijkheid. In de *uitvoerings- en monitoringsfase* vindt de uitvoering van programma's plaats en kijkt men of het programma en bedoelde resultaat behaald wordt. In de fase *van evaluatie en rapportage* wordt informatie verzameld en geanalyseerd en gerapporteerd. Onder meer op resultaat en of er binnen de kaders van de begroting is gebleven. (Bordewijk & Klaassen, 2011)

Bij de plannings- en controlcyclus behoort ook een wettelijke begrotingscyclus. Het college stelt een conceptbegroting op met kaders voor beleid en financiën, vervolgens stelt de raad de, eventueel door hen aangepaste, kaders vast in de definitieve begroting. Het college voert deze begroting uit en legt verantwoording af, waarna de raad de begroting controleert en de jaarrekening vaststelt. (Bordewijk & Klaassen, 2011, p. 110)

De verschillende rollen van de raad lijken in de planning & controlcyclus van de gemeente herkend te kunnen worden. Vooraf kan de raad immers haar kaders meegeven, wat overeenkomt met de strategische planfase en de budgetteringsfase binnen de gemeenten. Aan het einde van het proces komt bij de monitoring, de evaluatie en de rapportage, de controlerende rol van de gemeenteraad terug. De gemeenteraad lijkt daarmee door haar bevoegdheden op specifieke momenten in de P&C-cyclus invloed te hebben. De invloed van de raad op de P&C-cyclus (planning en control-cyclus) kan ook verklaard worden vanuit haar *budgetrecht*.

2.6 De Gemeenschappelijke Regeling

Gemeenten werken met elkaar samen en zoeken daarvoor naar mogelijkheden om de samenwerking formeel vorm te geven. De wijze waarop samenwerking wordt vormgegeven zijn de gemeenten vrij in. Een veelvoorkomende wijze om samenwerking vorm te geven is de zogenaamde gemeenschappelijke regeling. Een publiekrechtelijke organisatie waar de samenwerkende gemeenten een deel van uit maken. De gemeenschappelijke regeling heeft een eigen bestuur gevormd door afgevaardigden uit de verschillende gemeenten, beschikt

over een eigen rechtspersoonlijkheid en biedt gemeenten de mogelijkheid om concrete afspraken over de samenwerking formeel vast te leggen. De grondslag ligt in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wet gemeenschappelijke regelingen, 2018).

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) stamt oorspronkelijk uit 1950 en is ontstaan als antwoord op een trend van meer intergemeentelijke samenwerking. Grote wijzigingen in de wetgeving vonden plaats in 1985, 2003 en 2015. De laatste grote wijziging van de Wgr betreft het afschaffen van de zogenaamde plusregio's, een verplichte samenwerkingsregio voor de aangewezen gemeenten. Het Rijk gaf hiervoor bij monde van de minister van Binnenlandse Zaken aan dat zij uit wil gaan van een bestuurlijke inrichting die bestaat uit twee niveaus van algemeen bestuur naast het Rijk (doelende op de provincies en de gemeenten), daarin zou geen plaats zijn voor verplichte regionale samenwerking (Spies, 2012). De verschillende grote wijzigingen in de Wgr kunnen niet los gezien worden van de aanhoudende kritiek op de wet. Gemeenschappelijke regelingen zijn nooit onomstreden geweest; ze zouden niet erg productief en slagvaardig zijn, teveel uitgaan van een structuurdiscussie ten opzichte van een resultaatdiscussie, en een zeer zwakke democratische legitimatie bevatten (Korsten, Becker, & Kraaij, Samenwerking beproefd; innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten, 2006).

2.6.1 Type gemeenschappelijke regelingen

Er zijn verschillende vormen van gemeenschappelijke regelingen. Nu de plusregio's zijn afgeschaft blijven de volgende vormen van samenwerking over;

Het openbaar lichaam

De meest gebruikte en meest verregaande variant op basis van de Wgr. Deze regeling heeft rechtspersoonlijkheid en is een publieksrechtelijk orgaan. Deze regeling kan ook publieksrechtelijke taken uitvoeren en eigen personeel in dienst nemen. Dit type gemeenschappelijke regeling kan ook worden gezien als een *network administrative organization* volgens (Provan & Kenis, 2007; Wet gemeenschappelijke regelingen, 2018).

De bedrijfsvoeringorganisatie

Deze is gericht op samenwerking tussen colleges gericht op het samenwerken op uitvoeringsgebied. Operationele en ondersteuningstaken van gemeenten kunnen in een dergelijke regeling worden ondergebracht. Ook deze variant kan vanuit de netwerktheorie worden beschreven als een *network administrative organization* (Provan & Kenis, 2007; Wet gemeenschappelijke regelingen, 2018).

Het gemeenschappelijk orgaan

Een minder uitgebreid type gemeenschappelijke regeling. Er is geen sprake van rechtspersoonlijkheid en er kan geen personeel worden aangenomen. Eventueel personeel wat voor dit type regeling werkt, blijft daarmee in dienst van bijvoorbeeld de gemeente. Er is een eigen dagelijks bestuur, maar geen algemeen bestuur zodat deze taken bij de gemeentes achterblijven. Er wordt desondanks een nieuw bestuur opgericht en daarom is er sprake van een *network administrative organization* volgens de theorie van Provan & Kenis, maar wel eentje die minder zwaar is van opzet (Wet gemeenschappelijke regelingen, 2018).

De centrumgemeente

Hierbij neemt één gemeente de taken van andere gemeente op zich, meestal door middel van een mandaat. Er is geen sprake van een aparte rechtspersoonlijkheid voor de regeling, al heeft de betreffende centrumgemeente wel een eigen rechtspersoon. Personeel wat taken uitvoert is meestal in dienst van de betreffende centrumgemeente. Dit type gemeenschappelijke regeling kan in de netwerktheorie ook worden vergeleken met een *lead organization governed network* (Provan & Kenis, 2007; Wet gemeenschappelijke regelingen, 2018).

De lichte regeling

De meest lichte vorm van samenwerking welke niet expliciet in de Wgr wordt genoemd, maar ook niet door de wet wordt uitgesloten. Deelnemende gemeenten kiezen ervoor om met elkaar samen onder het publieksrecht. Tegelijkertijd wordt er geen organisatievorm voor deze samenwerking gekozen, daarmee beperkt deze regeling zich tot een afspraak tussen de verschillende deelnemende gemeenten zonder verdere organisatievorm. In de netwerktheorie kan dit worden beschreven als een *participant governed network* (Provan & Kenis, 2007; Wet gemeenschappelijke regelingen, 2018).

2.6.2 Organisatie van een gemeenschappelijke regeling

De organisatie van een gemeenschappelijke regeling hangt sterk af van de gekozen samenwerkingsvariant. In het geval van een lichte regeling is er zelfs geen sprake van een organisatie, slechts van wederzijds gemaakte afspraken onder publiekrecht.

Openbaar lichaam

Daar waar er sprake is van een gemeenschappelijke regeling welke is ingericht als een openbaar lichaam is er binnen de regeling sprake van *algemeen bestuur* als hoogste bestuurlijke orgaan. Het algemeen bestuur bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door of de gemeenteraad, of door het college zijn aangewezen. Hierbij is het van belang of het de raad, het college, of beiden zijn die de gemeenschappelijke regeling zijn aangegaan. Zowel het college als de gemeenteraad kiezen een bestuurslid uit hun midden wanneer zij de enige zijn die de regeling aangaan. Wanneer er sprake is van een gemengde regeling mag de raad kiezen uit alle leden van de raad en het college gezamenlijk (Wet gemeenschappelijke regelingen, 2018).

Er zijn een tweetal uitzonderingen op het aanwijzen van bestuursleden. De eerste is dat wanneer een regeling over de opleiding en vorming van ambtenaren gaat, ook de gemeentesecretaris als bestuurslid worden aangewezen. De tweede is dat het ook mogelijk is dat de burgemeester als bestuursorgaan een gemeenschappelijke regeling aangaat. In het geval van een 'burgemeestersregeling' is hij ook zelf de afgevaardigde namens de gemeente (Wet gemeenschappelijke regelingen, 2018).

De hoeveelheid leden van het algemeen bestuur welke elke gemeente mag aanwijzen en de hoeveelheid stemrecht wordt bij de vorming van de regeling geregeld. Uit haar midden kiest het algemeen bestuur de leden van het dagelijks bestuur, welke belast zijn met het uitvoerende bestuurlijke taken (Wet gemeenschappelijke regelingen, 2018).

Gemeenschappelijk orgaan en bedrijfsvoeringorganisatie

Wanneer er sprake is van een gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringorganisatie, is er sprake van een enkelvoudig (dagelijks) bestuur (Wet gemeenschappelijke regelingen, 2018). Daardoor lijkt er sprake van minder bestuurlijke drukte in deze vormen van samenwerking, maar is zal er waarschijnlijk ook meer aansturing vanuit de deelnemende gemeenten nodig zijn.

2.6.3 Koppeling van gemeenschappelijke regeling, gemeenteraad en gemeentewet

Een gemeenschappelijke regeling dient bepalingen op te nemen over de wijzen waarop bestuurders door hun eigen raad ter verantwoording geroepen kunnen worden, hoe bestuurders aan hun eigen raad inlichtingen verstrekken, en hoe bestuurders door hun eigen raad ontslag verleent kan worden. Daarnaast moet er ook een bepaling zijn over hoe het bestuur in zijn geheel aan deelnemende raden inlichtingen verstrekken (Wet gemeenschappelijke regelingen, 2018).

Dit ligt in het verlengde van de informatie en verantwoordingsplicht die ook geldt in de gemeentewet (2018). Bestuurders van gemeenschappelijke regelingen blijven immers ook onder de bepalingen van de gemeentewet vallen. Met name voor wethouders is dit van belang, in het uiterste geval kan een gemeenteraad het vertrouwen opzeggen in een wethouder als gevolg van diens handelingen in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Dat kan inhouden dat de wethouder niet alleen het bestuur dient te verlaten, maar ook dat deze persoon geen wethouder meer kan zijn in de betreffende gemeente. Voor gemeenteraadsleden die in het bestuur zitten geldt deze uiterste consequentie niet, gemeenteraadsleden kunnen geen andere gemeenteraadsleden uit hun functie laten zetten. Wel kan de gemeenteraad een bestuurder uit haar midden ontslag verlenen als bestuurder, volgens de voorwaarden die er in gemeenschappelijke regeling opgenomen zijn.

Omdat uiteindelijk de bestuurders van een gemeenschappelijke regeling (in het geval van een regeling met een eigen bestuur) de besluiten nemen en de gemeenteraden of colleges daar geen directe invloed op hebben, zorgen de verplichte bepalingen in de gemeenschappelijke regeling, aangevuld met de gebruikelijke relatie tussen het college en de raad, ervoor dat de raad in ieder geval voldoende geïnformeerd wordt en indirecte invloed heeft op besluiten genomen aan de bestuurderstafel. Deze indirecte invloed is ook te zien in de wijze waarop raden zienswijzen indienen bij begrotingen, kadernota's of jaarrekening; ze kan niet direct een wijziging (amendement) of afkeuring in stemming brengen maar wel haar mening in een zienswijze naar voren brengen, hopende dat zowel de eigen bestuurder als de bestuurders van andere deelnemers aan deze oproep gehoor geven.

Noemenswaardig is dat de indirecte invloed die de gemeenteraad heeft op gemeenschappelijke regelingen ervoor kan zorgen dat een gemeente verplichtingen aangaat waar de gemeenteraad het niet mee eens is. Op het moment dat een gemeenteraad in haar zienswijze aangeeft een begroting, jaarrekening of kadernota af te keuren of hier een dringende verandering in wenst terug te zien, kan deze zienswijze door het bestuur terzijde worden gelegd. Als het bestuur instemt met een besluit, waaronder bijvoorbeeld een begroting, draagt de betreffende gemeente ook de bestuurlijke en financiële gevolgen daarvan. Het is niet relevant of de gemeenteraad of het college het met het betreffende besluit eens is.

2.6.4 Planning en control

Het bestuur van een gemeenschappelijke regeling voor zover het een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan is, werken met een aantal verschillende financiële documenten (Wet gemeenschappelijke regelingen, 2001);

- Begroting
- Jaarrekening
- Kadernota

Deze documenten dienen te worden vastgesteld door het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, in het geval van een openbaar lichaam dient het te worden vastgesteld door het algemeen bestuur. De vaststelling kan echter alleen plaatsvinden nadat

deze documenten zijn aangeboden aan de deelnemende gemeenten en de gemeenten de mogelijkheid hebben om een zienswijze op te stellen naar het bestuur van de gemeenschappelijke regeling; een brief of document waarin elke individuele gemeente haar opmerkingen of voorstellen richting het betreffende document kwijt kan. De zienswijze wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Alle zienswijzen worden aangeboden aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, zodat zij deze zienswijzen ter overweging mee kan nemen bij het vaststellen (of wijziging van) de begroting.

Naast het aanbieden van deze documenten kan een gemeenschappelijke regeling ook een begrotingswijziging opstellen, een aanpassing van de eerder vastgestelde begroting, omdat gedurende het begrotingsjaar al blijkt dat de eerder opgestelde begroting niet meer zal voldoen. Ook hierbij geldt dat gemeenteraden een zienswijze mogen opstellen voordat er een besluit wordt genomen aan de bestuurderstafel van de gemeenschappelijke regeling.

Wanneer het bestuur heeft ingestemd, dient de begroting, jaarrekening en kadernota ook beschikbaar gesteld te worden aan Gedeputeerde Staten als onderdeel van haar controlefunctie richting het lokaal bestuur. Dit is vergelijkbaar met de wijze waarop gemeenten hun begroting dienen aan te bieden.

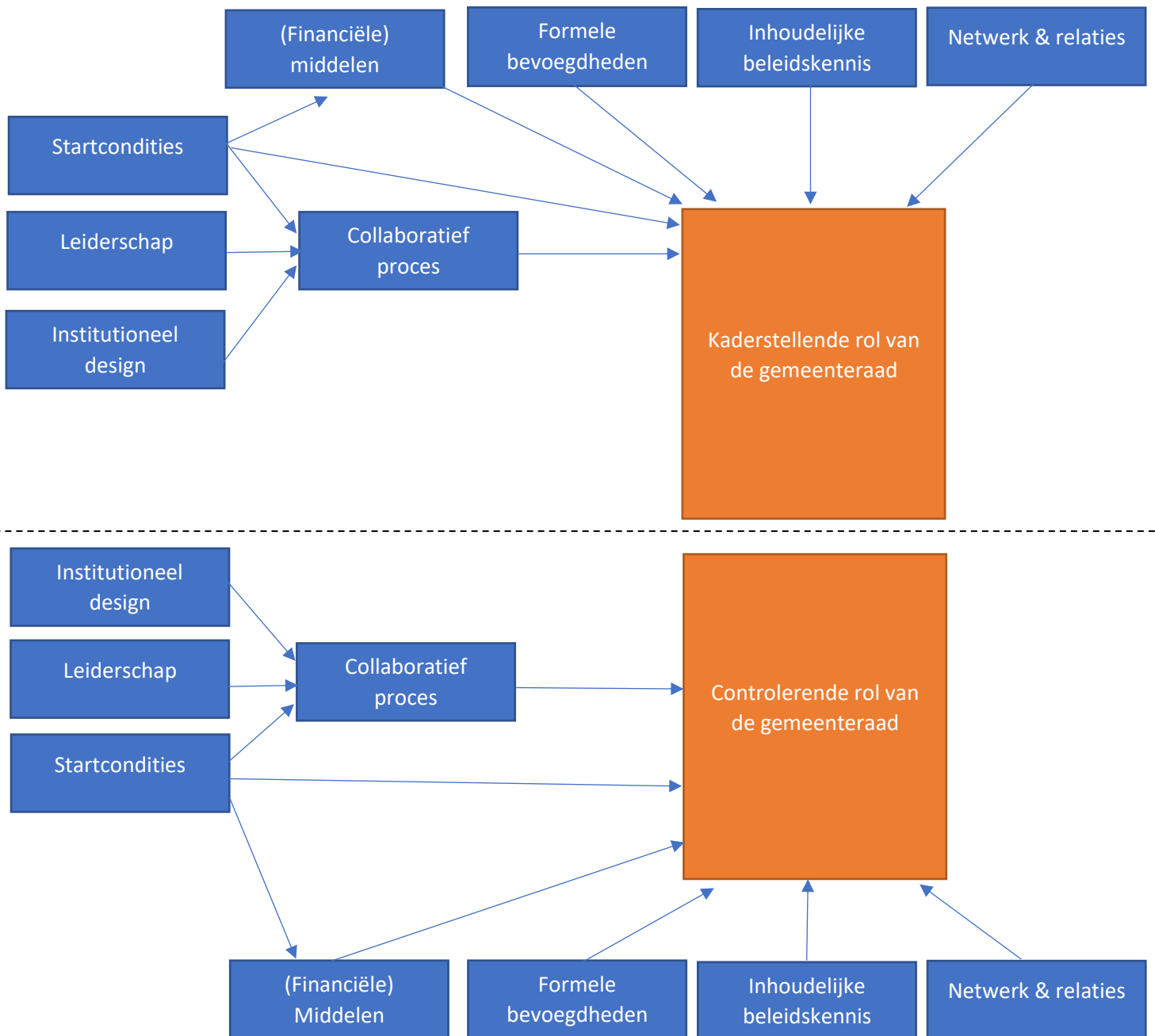
2.6.5 Overige zaken betreffende de gemeenschappelijke regeling

Voor de volledigheid is het goed om te constateren dat een gemeenschappelijke regeling niet alleen kan plaatsvinden als samenwerking tussen verschillende gemeenten. Er bestaan ook gemeenschappelijke regelingen tussen waterschappen, provincies en mengvormen waarin verschillende decentrale bestuurslagen samenwerken. Tevens is het voor de rijksoverheid, andere openbare lichamen of privaatrechtelijke organisaties die in de Staatscourant zijn aangewezen, mogelijk om deel te nemen aan een gemeenschappelijke regeling (Wet gemeenschappelijke regelingen, 2001).

2.7 Structuurschema

De theoretische begrippen uit hoofdstuk 2 en de beleidscontext uit dit hoofdstuk leidt tot een structuurschema waarbij voor zowel de kaderstellende als de controlerende rol van de gemeenteraad door een aantal verschillende aspecten positief beïnvloed kan worden. Deze aspecten worden in op de volgende pagina schematisch weergegeven.

2.7.1 Schematische weergave structuurschema



Figuur 2: Structuurschema

3. Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt een onderzoeksopzet geformuleerd. Als eerste worden de theoretische begrippen uitgewerkt in variabelen en indicatoren. Vervolgens worden de verschillende theoretische veronderstellingen uitgewerkt.

3.1 Operationalisatie

In het onderzoek wordt er uitgegaan van een aantal verschillende begrippen, indicatoren en waarden waarmee de vormen van samenwerking verder onderzocht kan worden.

Theoretische begrippen	Variabelen	Indicatoren
Startcondities	(Dis)balans tussen middelen en macht Prikkel om samenwerking te versterken Geschiedenis van samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbare financiële middelen • Beschikbare expertise en kennis in eigen organisatie • Bevoegdheden • Toegang tot andere actoren (netwerk) • Beschikbare tijd • Grootte van een gemeente (relatief verschil t.o.v. andere gemeenten) • Perceptie afhankelijkheden en noodzaak voor samenwerking • Financiële prikkels waaronder <ul style="list-style-type: none"> ○ Efficiëntie ○ Effectiviteit ○ Subsidie / sponsoring • Perceptie slagingskans van de samenwerking • Aantal succesvolle en onsuccesvolle samenwerkingen met andere betrokken actoren • Interactie met andere betrokken actoren op hetzelfde en andere terreinen. • Persoonlijke relaties tussen vertegenwoordigers van actoren
Facilitair Leiderschap	Leiderschap gericht op faciliteren samenwerking Compenseren zwakke punten in samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Stimuleren van consensus • Bouwen van vertrouwen • Bevoegdheden leiderschap • Charismatisch leiderschap • Mate van aandacht voor actoren • Verstrekken van zwakke actoren

Collaboratief proces	<p>Face-to-face dialogue</p> <p>Trust building Commitment</p> <p>Gedeeld begrip</p> <p>Tussentijdse resultaten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mate van rechtstreekse communicatie in het netwerk • Aandacht voor het bouwen van vertrouwen tijdens communicatie • Gerichtheid op wederzijdse winst • Gedeelde verantwoordelijkheid • Actoren gaan uit van dezelfde missie en probleemdefinitie • Actoren identificeren dezelfde waarden voor het netwerk • Er worden tussenresultaten behaald of tussentijdse doelen gesteld om (perceptie van) momentum te creëren
Institutioneel design	<p>Legitimiteit van het netwerk</p> <p>Transparantie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal betrokkenen van het beleidsveld die ook deelnemen aan het netwerk (brede participatie) • Aantal direct concurrerende netwerken • Openbaarheid van het proces voor deelnemers • Perceptie van actoren dat zij serieus worden genomen • Duidelijk tijdschema en deadlines
Machtsbronnen	<p>Netwerk & relaties</p> <p>Inhoudelijke beleidskennis</p> <p>Middelen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kennen van relevante actoren • Keren overleg met relevante actoren • Verstandshouding met relevante actoren • Mate van (informeel) gezag • Beschikbare eigen expertise • Mate van toegang tot kennis van anderen zoals ambtenaren • Mate van beschikbare tijd om je te verdiepen in een onderwerp • Beschikbare financiële middelen t.b.v. een netwerk • Beschikbare ambtelijke tijd • Beschikbare eigen tijd • Beschikbare producten die nodig zijn voor uitvoering van een taak (bijv. kantoren/gemeentewerf)

	Formele bevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> • Verordende bevoegdheid • Bevoegdheden o.b.v. gemeentewet, WGR en andere wetgeving
--	----------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabel 3: Tabel met operationalisatie

3.2 Theoretische veronderstellingen

De veronderstelde verbanden uit het structuurschema zijn niet voor ieder type netwerk gelijk, een variabele kan een sterkere invloed hebben op bijvoorbeeld de kaderstellende rol in het ene netwerktype en een kleinere invloed in de andere. Deze worden verwerkt in enkele veronderstellingen. Eerst wordt er een algemene inleiding gegeven op de werkhypothesen per type netwerk, daarna worden de werkhypothesen achter elkaar benoemd.

3.2.1 Openbaar lichaam

Bij een openbaar lichaam wordt er uitgegaan van een grote netwerkorganisatie. Om daarin als gemeenteraad in staat te zijn kaders te stellen wordt verondersteld dat je ook positie en machtsbronnen nodig hebt om dat af te dwingen. Middelen die de gemeente spendeert aan een gemeenschappelijke regeling, wat bepaald wordt door de grootte van de gemeente, lijken hierin van belang, maar ook de positie die de gemeenteraad of een raadslid verwerft in het netwerk. Het creëren van draagvlak door gebruik te maken van contacten is een belangrijk onderdeel van het politieke proces en in een grote organisatie geldt dat ook.

Het collaboratieve proces is tevens van groot belang. Een goed lopend collaboratief proces, waarin onder andere sprake is van vertrouwen, brede deelname van actoren en gedeeld begrip, zorgt ervoor dat alle actoren worden gehoord en kan dus van grote invloed zijn op de kaderstellende rol van de gemeenteraden. Interessant hierbij is of gemeenteraden een direct onderdeel zijn van het collaboratieve proces, of dat zij dit overlaten aan hun colleges.

Inhoudelijke kennis over de onderwerpen is vanzelfsprekend ook van belang, ondanks dat er bij een gemeenteraad sprake is van een *lekenbestuur*. Er zit veel kennis bij de gemeenschappelijke regeling zelf, de beslissende wethouders en gemeenteraden zitten op grotere afstand en hebben die kennis minder voorradig. Daardoor kunnen gemeenteraden die deze kennis hebben een grotere stempel drukken.

Bij de controlerende rol zien we een andere mix van bronnen. Het gaat er immers niet meer om dat je kaders weet af te dwingen, maar dat je achteraf kan zien of doelen en kaders behaald zijn en hierover verantwoording kan afdwingen. Formele bevoegdheden zijn hier van belang om informatie te verkrijgen en verantwoording af te dingen en ook transparantie is belangrijk, zodat informatie inzichtelijk is. De middelen van een organisatie worden minder belangrijk, aangezien er in dit geval geen sprake meer is van onderhandelingen of het moeten maken van deals. Ook netwerken en relaties zijn van minder belang, maar niet afwezig, omdat het nog steeds nuttig is om in het netwerk te kunnen controleren of kaders worden uitgelegd zoals oorspronkelijk bedoeld. Controleren kan echter op grotere afstand.

3.2.2 Gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringorganisatie

Bij een gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringorganisatie is er sprake van eenzelfde type netwerk als bij een openbaar lichaam. Toch zijn er een aantal verschillen. Een openbaar lichaam kent een verdergaande autonomie, maakt in veel gevallen beleid op eigen titel en heeft twee volledige bestuurslagen.

Bij een gemeenschappelijk orgaan of een bedrijfsvoeringorganisatie is dat allemaal niet het geval. Er is sprake van een enkelvoudig bestuur en personeel is bij een gemeenschappelijk orgaan in dienst van de gemeente. In het geval van een bedrijfsvoeringorganisatie is het

personeel weliswaar formeel niet in dienst van de gemeente, maar voert het personeel wel beleid uit in opdracht van de gemeente en het college. In andere woorden, de gemeente is qua beleidsvorming het bepalende orgaan, waardoor de grip van de gemeente sterker is.

De rol van het collaboratieve proces en die van netwerken en relaties wordt daardoor bij de kaderstellende rol minder belangrijk, hoewel het belang er nog steeds is. Echter kan de gemeenteraad vaker zaken doen, zoals ze dat ook doet op de beleidsterreinen waar de gemeente zelfstandig over gaat.

3.2.3 Centrumgemeente

Bij een centrumgemeenteregeling is de rol van de gemeenteraad afhankelijk van de rol van de eigen gemeente. Als de gemeente zelf de centrumgemeente is, heeft zij sterkere invloed en meer mogelijkheden dan een gemeente die slechts deelneemt. Immers is het personeel in dienst van de centrumgemeente, waardoor de lijntjes korter zijn en er veel inhoudelijke kennis in huis is. Middelen spelen binnen een centrumgemeenteregeling een bepalende rol, omdat de grootste gemeente in een samenwerking over het algemeen de centrumgemeente is en in verhouding meer middelen of bevoegdheden heeft,.

Voor de deelnemers die geen centrumgemeente zijn geldt dat zij op afstand staan. Eén van de mogelijkheden voor de niet-centrumgemeenten om invloed uit te oefenen is door te netwerken. De formele bevoegdheden en het collaboratieve proces voor de betrokken deelnemers maken maar een klein verschil, omdat in veel centrumgemeenteregelingen gebruik wordt gemaakt van met het afgeven van mandaten aan de centrumgemeente.

3.2.4 Lichte regeling

Bij een lichte regeling zijn de formele bevoegdheden en middelen van slechts gemiddeld belang, juist omdat bijna alle taken die uitgevoerd worden onder de eigen bevoegdheid van de gemeente en het college van B&W (burgemeester en wethouders) plaatsvindt. In andere woorden, de gemeenteraad staat al in een sterke positie op basis van de gemeentewet en kan als een samenwerking niet bevalt er op elk gewenst moment uitstappen. Om zaken voor elkaar te krijgen zal er vooral gedacht moeten worden vanuit collaboratie in een netwerk, een andere gemeente moet verleid worden om een bepaald kader te volgen. Natuurlijk zijn middelen nog steeds belangrijk om een ander te verleiden, maar netwerken, relaties en het collaboratieve proces vormen hier het zwaartepunt.

Ook voor de controlerende rol geldt dat de formele bevoegdheden minder belangrijk worden, omdat de gemeenteraad deze in veel gevallen al heeft op basis van de gemeentewet. De eigen gemeente voert immers een groot deel van de taken zelf uit onder verantwoording van het eigen college. Om te controleren of de samenwerkingspartner de kaders wel goed uitvoert, heeft de gemeenteraad ook behoefte aan een netwerk. De gemeenteraad uit gemeente A heeft immers geen bevoegdheden in gemeente B, terwijl bepaalde taken wellicht wel door gemeente B worden uitgevoerd. Normaal gesproken wordt dat geregeld door een bestuur of in de statuten van een gemeenschappelijke regeling, maar dat is in een lichte regeling niet het geval.

3.2.5 Vergelijking van theoretische veronderstellingen

De verschillende hiervoor genoemde veronderstellingen, geven aan dat bij de ene vorm van samenwerking andere factoren van belang zijn dan bij anderen. Deze worden als volgt schematisch weergegeven:

Openbaar lichaam

Rol v.d. gemeenteraad	Groter belang	Kleiner belang
Kaderstellend	Netwerken en relaties Collaboratief proces Middelen Inhoudelijke kennis	Formele bevoegdheden
Controlerend	Transparantie Formele bevoegdheden Inhoudelijke kennis	Netwerken en relaties Collaboratief proces Middelen

Tabel 4: Theoretische veronderstellingen openbaar lichaam

Gemeenschappelijk orgaan en bedrijfsvoeringsorganisatie

Rol v.d. gemeenteraad	Groter belang	Kleiner belang
Kaderstellend	Netwerken en relaties Middelen Inhoudelijke kennis	Formele bevoegdheden Collaboratief proces
Controlerend	Formele bevoegdheden Inhoudelijke kennis	Collaboratief proces Middelen Netwerken en relaties

Tabel 5: Theoretische veronderstellingen gemeenschappelijk orgaan en bedrijfsvoeringsorganisatie

Centrumgemeente

Rol v.d. gemeenteraad	Groter belang	Kleiner belang
Kaderstellend	Middelen Netwerken en relaties Inhoudelijke kennis	Formele bevoegdheden Collaboratieve proces
Controlerend	Middelen Netwerken en relaties Inhoudelijke kennis	Formele bevoegdheden Collaboratief proces

Tabel 6: Theoretische veronderstellingen centrumgemeente

Lichte regeling

Rol v.d. gemeenteraad	Groter belang	Kleiner belang
Kaderstellend	Collaboratief proces Netwerken en relaties Inhoudelijke kennis	Middelen Formele bevoegdheden
Controlerend	Inhoudelijke kennis	Middelen Collaboratief proces Netwerken en relaties Formele bevoegdheden

Tabel 7: Theoretische veronderstellingen lichte regeling

3.3 Keuze voor onderzoeksobjecten

Zowel in het theoretische kader als in het hoofdstuk beleidscontext komen een aantal verschillende typen aan netwerken en gemeentelijke samenwerkingen voor. Daar waar theoretisch wordt gesproken over *network-, organization, of participant governed networks* (Provan & Kenis, 2007) staan hier in de praktijk samenwerking vanuit een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan, een centrumgemeente regeling en een lichte regeling tegenover.

Elk van deze type netwerken heeft een eigen structuur, een eigen dynamiek en een eigen omgeving, en elk type netwerk is geschikt voor een ander type taak. Dat is ook van belang voor de samenwerking met de gemeenteraad, als er sprake is van een andere structuur kan er immers ook sprake zijn van een andere wijze van betrokkenheid van de gemeenteraad. In het onderzoek gaan we dan ook uit van een viertal verschillende onderzoeksobjecten; te weten;

- Een Openbaar Lichaam
- Een Bedrijfsvoeringsorganisatie
- Een Centrumregeling
- Een Lichte Regeling

Omdat er zeer veel verschillende samenwerkingen tussen gemeenten in Nederland zijn en er slechts enkele in dit onderzoek kunnen worden betrokken, is gekozen voor het onderzoeken van de volgende strategische onderzoeksobjecten:

1. Openbaar lichaam; Drechtsteden

Het Drechtstedenmodel is eerder in dit onderzoek al aangehaald en is een samenwerking tussen gemeenten in Zuid-Holland, waarbij is gekozen voor het vormgeven van een bestuur met directe vertegenwoordiging van gemeenteraadsleden op regionaal niveau. Omdat dit openbaar lichaam regelmatig is teruggekomen in de literatuur is het een uitstekend onderzoeksobject voor een vergelijkende casestudy.

2. Bedrijfsvoeringsorganisatie; Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe

De samenwerking tussen gemeenten via een bedrijfsvoeringsorganisatie is een samenwerkingsvorm in opkomst, daarmee is een dergelijke type organisatie een waardevol onderzoeksobject. Er is gekozen om nader onderzoek te doen naar de Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe, een samenwerking tussen de gemeenten Tiel, Culemborg en West Betuwe. Uniek aan deze regeling is de recente herindeling van de gemeente West Betuwe per januari 2019. Deze herindeling biedt een handvat om de onderlinge relaties nader te belichten.

3. Centrumregeling;

Bescherm Wonen Utrecht en Nijmegen

Beschermd wonen is een taak die over in Nederland wordt vormgegeven via de aangewezen centrumgemeenten. Omdat er sprake is van een concrete taak die overal op deze wijze wordt vormgegeven, is Beschermd Wonen een uitstekend onderzoeksobject om te bestuderen in een casestudy. Er is gekozen voor het onderzoeken van deze taak in de regio Utrecht en Nijmegen, waarbij de bij naam genoemde centrumgemeenten verantwoordelijk zijn voor uitvoering van de taak voor de omliggende kleinere gemeenten.

4. Lichte regeling;

BrabantStad;

De samenwerking BrabantStad is een samenwerking tussen de grootste gemeenten in de provincie Noord-Brabant en het provinciebestuur. De samenwerking profileert zich als een bestuurlijk netwerk waarbij lobby en ontmoeting van dagelijks bestuurders (wethouders en gedeputeerden) centraal staat. Er is geen sprake van een rechtspersoon of externe organisatie, hooguit van onderlinge samenwerkingsafspraken. Daarmee is dit bij uitstek een samenwerkingsvariant om verder te bestuderen in de vergelijkende casestudy.

3.4 Methodologie

3.4.1 Onderzoeksstrategie

Voor dit onderzoek is gekozen voor de opzet van een vergelijkende casestudy, aangevuld met een literatuuronderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2015).

“De vergelijkende casestudy is een onderzoeksmethodiek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrenzen objecten of processen” (Verschuren & Doorewaard, 2015, p. 179).

Via de casestudy wordt een integraal beeld geschetst van de rollen van de gemeenteraad in de verschillende onderzoeksobjecten. Daardoor kan worden verkend in hoeverre de aannames wetenschappelijke aannames over netwerken en overheden toepasbaar zijn op de praktijk van regionale samenwerking en uiteindelijk welke factoren tot succesvolle invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad binnen de genoemde samenwerkingsverbanden.

Daarnaast bestaat het onderzoek voor een deel uit een literatuuronderzoek, ook wel het bureauonderzoek genoemd (Verschuren & Doorewaard, 2015) waarbij wetenschappelijke literatuur is gebruikt om bestaande wetenschappelijke theorie in de context van gemeenteraden in regionale samenwerkingsverbanden te plaatsen.

De verschillende deelvragen uit dit onderzoek zijn dan ook op verschillende wijze onderzocht:

1. Op welke wijze zijn samenwerkingsverbanden waar gemeenten in deelnemen georganiseerd?	Bureauonderzoek door bestudering van wetenschappelijke en juridische literatuur
2. Wat zijn de verschillende varianten van samenwerkingsverbanden in het verlengd lokaal bestuur?	Bureauonderzoek door bestudering van wetenschappelijke en juridische literatuur
3. Wat betekenen de verschillende varianten van samenwerkingsverbanden in het	Kwalitatief vergelijkend casestudy onderzoek door semigestructureerd interviews

verlengd lokaal bestuur voor de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraden?	
4. Welke factoren zijn voor de gemeenteraden van belang om de controlerende en kaderstellende rol richting samenwerkingsverbanden in het verlengd lokaal bestuur vorm te geven?	Kwalitatief vergelijkend casestudy onderzoek door semigestructureerd interviews

Tabel 8: Overzicht deelvragen en onderzoeksmethoden

3.4.2 Dataverzameling

Bureauonderzoek

In het bureauonderzoek zijn een aantal verschillende bronnen gebruikt:

- Wetenschappelijke literatuur over de opzet van beleidsnetwerken en overheidsparticipatie in netwerken
- Wetenschappelijke literatuur over collaboratieve *governance*
- Wetenschappelijke literatuur over machtsbronnen binnen netwerksamenwerking
- Juridische en bestuurlijke literatuur over de beleidscontext rond regionale samenwerking van gemeenten en gemeenteraden

De verschillende wetenschappelijke en juridische inzichten zijn naast elkaar gezet en hebben geleid tot een opsomming van factoren die van belang zijn voor gemeenteraadsleden binnen regionale samenwerking. Deze theoretische concepten zijn vervolgens geoperationaliseerd en gehanteerd als startpunt en gebruikt voor de vragenlijst voor het casestudyonderzoek.

Casestudyonderzoek

Om de theoretische factoren in deze context nader te onderzoeken, is gekozen voor een vergelijkend casestudyonderzoek om deze factoren naast ervaringen in de praktijk te leggen en deze al dan niet te verifiëren en de belangrijkste factoren die van invloed zijn op de rollen van gemeenteraadsleden te identificeren.

In paragraaf 3.3 is een selectie gemaakt van de onderzoeksobjecten en verantwoord waarom deze keuze is gemaakt. Er is daarmee sprake van een *strategische steekproefselectie*, waarbij gekozen is voor een onderscheid in de verschillende type samenwerkingsvormen. Daarvoor is gekozen, omdat bij een aselechte steekproef de kans op het creëren van een atypische steekproef, waarbij enkele typen van samenwerking oververtegenwoordigd zijn, zeer groot is.

In het casestudy onderzoek is gekozen voor semigestructureerde interviews, waarmee weliswaar structuur en richting gegeven kan worden aan het gesprek en de verschillende resultaten uit het bureauonderzoek geïncorporeerd kunnen worden, maar waarbij tegelijkertijd voldoende ruimte over blijft voor het realiseren van meer diepgang in de gesprekken, waaronder de mogelijkheid om door te vragen. De interviews zijn bedoeld om een beeld te krijgen van de politieke aspecten binnen het samenwerkingsverband in zijn geheel. Daarom is gekozen om het politieke proces te beschouwen vanuit minimaal twee verschillende gezichtspunten, zijnde de raadsleden zelf, het perspectief vanuit het college en/of regionale bestuurders en het ambtelijk perspectief. Om sociaal wenselijke antwoorden

te voorkomen - en mede gelet op de politieke gevoeligheid van regionale samenwerking en de mogelijke politieke kwetsbaarheid van de respondenten - zijn de interviews geanonimiseerd.

De casestudy bij een onderzoeksobject staat op zichzelf en is ook in dit onderzoeksverslag als eerste individueel gepresenteerd, om vervolgens de verschillende aspecten in samenhang nader te analyseren en te vergelijken.

3.4.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Door gebruik te maken van kwalitatief onderzoek via semigestructureerde interviews en een beperkt aantal respondenten, is er mogelijk sprake van toevalsfactoren die de stabiliteit van de meting kunnen beïnvloeden (Verschuren & Doorewaard, 2015). Om er zorg voor te dragen dat bij een herhaling van het onderzoek dezelfde metingen opgeleverd worden, zijn er methodologische keuzes gemaakt om de betrouwbaarheid binnen de context te vergroten:

- De initiële vragenlijsten voor respondenten zijn opgesteld op basis van de resultaten van het eerder in dit onderzoek gepresenteerde theoretische kader.
- De respondenten worden op vergelijkbare wijze uitgenodigd voor een gesprek, waarbij van tevoren de context van het onderzoek wordt geschetst.
- De interviews met respondenten worden opgenomen en woordelijk uitgewerkt
- De te onderzoeken aspecten worden vanuit zowel empirisch als literatuuronderzoek beschouwd. In het empirisch onderzoek wordt binnen een onderzoeksobject gewerkt met respondenten met wisselende zichtpunten. Op deze wijze kan triangulatie worden toegepast.

De interne validiteit van het onderzoek is bewaakt door het:

- Kiezen van wetenschappelijke en juridische literatuur die passend is bij het onderzoeksonderwerp. Deze literatuur is ook het kader van de semigestructureerde interviews en de bijbehorende vragenlijsten .
- Het gebruik maken van strategische steekproefselectie, zodat zowel de onderzoeksobjecten als de respondenten bijdragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

Bij de externe validiteit is van belang dat:

- Er gebruik wordt gemaakt van één enkele casestudy per type samenwerkingsverband. Daarmee zijn de resultaten van dit onderzoek weliswaar toepasbaar op het onderzochte samenwerkingsverband zelf, maar is de generaliseerbaarheid naar vergelijkbare type samenwerkingen laag.

4. Resultaten

De resultaten van het onderzoek wordt per regeling uiteengezet. Daarbinnen wordt zowel een link gelegd naar de geoperationaliseerde begrippen als naar informatie die door de geïnterviewden naar voren wordt gebracht.

4.1 Bedrijfsvoeringsorganisatie

4.1.1 Startcondities

De startcondities gaan over de balans tussen middelen en macht, de prikkels voor samenwerking, de geschiedenis van de samenwerking en de verschillen in de grootte van gemeentes. In hoeverre hebben deze condities invloed op de samenwerking?

Disbalans tussen middelen en macht

In de interviews wordt niet ervaren dat de grootte van de gemeente en de beschikbare financiële middelen een belangrijke onderscheid is in de samenwerking binnen de bedrijfsvoeringsorganisatie, of de mogelijkheid voor de raad om kaders te stellen. De bedrijfsvoeringsorganisatie wordt gezien als een samenwerking tussen een drietal gemeenten, waarbij de invloed van elke gemeente en gemeenteraad gelijk is. Dit wordt ook als logisch ervaren.

Opvallend is dat er in een aantal gevallen gerefereerd wordt aan andere samenwerkingsverbanden, waarin invloed en financiële bijdragen van een gemeente aan een gemeenschappelijke regeling wel bestaat of naar mening van de respondenten zou moeten bestaan. Een genoemd voorbeeld hiervan is de gemeenschappelijke regeling Werkzaam, het samenwerkingsverband in Rivierenland waarin veel gemeentelijke taken van de participatiewet in wordt uitgevoerd. Het stemrecht van alle deelnemende gemeenten is weliswaar gelijk, maar de financiële bijdrage per gemeente kent aanmerkelijke verschillen, waarbij voor de gemeente Tiel de bijdrage voor de gehele GR rond de 40% ligt. Dat kan schuren in de samenwerking volgens de respondenten.

Prikkels voor samenwerking

De belangrijkste reden voor samenwerking is voor vrijwel alle respondenten de financiën geweest. Er diende een financiële doelstelling te worden gehaald. Dat was echter niet de enige reden, bij de start van deze regeling is ingezet op de onderdelen *kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en kansen voor het personeel*. De respondenten geven aan dat de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisaties en het verhogen van de ambtelijke kwaliteit een belangrijke reden was voor samenwerking, naast de kostenbesparing.

Geschiedenis van samenwerking

De samenwerking met de drie gemeenten wordt door de respondenten als positief ervaren. De onderlinge bestuurlijke samenwerking is goed. Benadrukt wordt dat het belangrijk is dat er oog is voor elkaars belangen. Hoewel het beter kan, lijkt dat binnen deze samenwerking redelijk goed te gaan. Een goed voorbeeld wat wordt gegeven is de herindeling van de gemeente West Betuwe (Lingewaal, Neerijnen, Geldermalsen), waar binnen de organisatie extra aandacht naar is gegaan.

Opvallend is dat, gekeken naar ervaringen met regionale samenwerking op andere gebieden, er sprake is van een minder goede ervaringen. Er is sprake van minder goede ervaringen in regionale samenwerking bij o.a. het afvalverwerkingsbedrijf AVRI en de aanleg van een regionaal breedbandnetwerk voor het buitengebied. Daarnaast wordt gerefereerd aan een relatief zwakke samenhang en regionale identiteit in de regio. Ook hier wordt

aangegeven dat het belangrijk is om oog en begrip te hebben voor elkaars belangen. Zoals een respondent aangeeft: het gaat niet alleen om luisteren, maar wat daar vervolgens mee kan worden gedaan.

4.1.2 Leiderschap en collaboratief proces

Aandacht voor zwakke actoren

In het vorige kopje werd al aangegeven dat een belangrijk aspect van succesvolle samenwerking volgens de drie respondenten is het aandacht hebben voor elkaars belangen. Daarmee wordt ook direct gerefereerd aan de aandacht voor (zwakke) actoren. Bij het stellen van kaders binnen de bedrijfsvoeringsorganisatie is er aandacht voor elkaars input. Eén respondent gaf onder andere aan dat hier zeker bestuurlijk aandacht voor is en dit niet zomaar door de andere gemeenten verworpen wordt, als er een motie of amendement uit één van de betrokken gemeenten komt.

Ook op dit punt wordt een vergelijking getrokken met andere samenwerkingen, waar het belang van een meerderheid in het AB (algemeen bestuur) van een gemeenschappelijke regeling en dat het in veel van de andere samenwerkingsverbanden moeilijk is om dat te bereiken en op die wijze een kader af te kunnen geven als raad, wordt benadrukt.

Aandacht voor het bouwen van vertrouwen, face-to-face dialogue

Aan het bouwen van vertrouwen en het organiseren van ontmoeting is relatief weinig aandacht geschonken wanneer er gekeken wordt op het niveau van de gemeenteraad. Er zijn vrij weinig momenten van ontmoeting en raadsleden worden vooral via de eigen colleges benaderd. Binnen de bedrijfsvoeringsorganisatie gebeurt dat met name vanwege het karakter van de samenwerking; deze regeling voert slechts taken uit voor de gemeenteraad en heeft geen eigen beleidsvorming. In wezen is het voor raadsleden niet anders dan een ambtenaar die zijn werk eerst deed vanuit het gemeentehuis van één van de deelnemende gemeenten. Voor het college en de managers van de gemeenten is er wel sprake van frequente bijeenkomsten.

Voor een deel is er wel sprake van ontmoeting tussen raadsleden op een wijze die niet is georganiseerd door of namens de bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenten zelf. Een aantal raadsleden ontmoet elkaar op andere gelegenheden, bijvoorbeeld op andere regionale bijeenkomsten of via partijlijnen.

Gedeeld begrip en commitment

De verschillende respondenten geven aan dat er weinig tijd is genomen voor het komen tot een gezamenlijke missie, visie of doelstelling binnen deze samenwerking. Daar waar er wel sprake van was, zoals in de genoemde vier k's (kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en kansen), is niet zeer duidelijk gedefinieerd. Volgens één van de respondenten komt het neer op: 'Je deed allemaal dingen voor ons en dat kostte ongeveer zoveel. En volgend jaar is dat minder, afgesproken?'. Dat zorgt ook voor spanning, want tegelijkertijd is er gekozen voor samenwerking wegens die andere aspecten (kwetsbaarheid, kwaliteit, kansen). De discussie in de raad wordt plat gemaakt, omdat die andere aspecten onderbelicht zijn geraakt, en gaat het vooral om geld. De andere gemeenschappelijke belangen worden uit het oog verloren.

Er sprake van het idee dat men elkaar wat gunt, zoals het eerder benoemde voorbeeld dat er extra aandacht is gegeven aan de herindeling van de gemeente West Betuwe. Dat heeft immers extra ambtelijke inzet gekost, maar dat wordt elkaar gegund, want de volgende keer is een andere gemeente weer aan de beurt. De gemeenteraden hebben daar echter beperkt zicht op.

4.1.3 Institutioneel design

Transparantie en legitimiteit

In het geval van de bedrijfsvoeringsorganisatie is er bijna geen sprake van concurrentie. De bedrijfsvoering is, ofwel vormgegeven in de bedrijfsvoeringsorganisatie, of vormgegeven in de eigen gemeentelijke ambtelijke organisatie. De drie respondenten geven aan dat het netwerk rondom deze organisatie wordt gevormd door de collegeleden, raadsleden, ambtenaren en het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Wat betreft de duidelijke tijdschema's en deadlines zijn een tweetal antwoorden gegeven. Aan de ene kant wordt opgemerkt dat de bedrijfsvoeringsorganisatie een uitvoeringsorganisatie is en het voor een raad die bestuurt op hoofdlijnen niet interessant is wat de ICT-medewerkers, bode of archeologen exact doen. Dat heeft weinig politieke inhoud. Aan de andere kant is de opmerking dat de raad nog steeds vaak achteraf voor feiten wordt gesteld en dat er maar zelden een echte doorkijk wordt gegeven door een organisatie. Bijvoorbeeld; wat is de ontwikkelcurve van deze (nieuwe) organisatie, waar staan we op het gebied van automatisering en wat heeft dat voor gevolgen voor de bedrijfsvoering?

Een aandachtspunt wat daarnaast door twee respondenten wordt aangegeven zijn de stukken die aangeleverd worden door de organisatie. Om als raadslid je werk goed te doen ben je zeer afhankelijk van de informatie die in de stukken geleverd wordt. Belangrijk is dat daarbij dat deze stukken recht doen aan de rol van raadsleden: krijg je de goede vraag voorgeschied, kan je zien vanuit welk perspectief je naar dit stuk moet kijken, krijg je voldoende informatie/expertise vanuit de organisatie of word je gefaciliteerd om meer informatie tot je te kunnen nemen wanneer je daarom vraagt?

4.1.4 Machtsbronnen

Om een volgordelijkheid te maken tussen de verschillende machtsbronnen, zijn de antwoorden van de respondenten gebruikt om elke machtsbron te scoren als 'belangrijk', 'niet belangrijk en niet onbelangrijk', 'onbelangrijk'. Vervolgens zijn zij op volgorde hieronder geplaatst, met het belangrijkste onderwerp bovenaan.

De respondenten hebben weinig tot geen onderscheid gemaakt tussen de kaderstellende en de controlerende rol. Eén respondent maakte geen onderscheid tussen deze verschillende rollen en gaf aan dat de verschillende aspecten van vergelijkbaar belang zijn. Een andere respondent gaf dezelfde antwoorden bij beide rollen. Een derde respondent maakte wel een onderscheid en gaf aan bij controleren de nadruk op expertise en bij kaderstellen op expertise en netwerk/relaties, te leggen.

Relaties en netwerken:

Alle drie de respondenten vinden dit een belangrijk onderdeel van besluitvorming. Er wordt aangegeven dat goodwill en een sterk netwerk kan helpen bij het organiseren van een meerderheid en dat onbekend meestal onbemind maakt. Tevens wordt aangegeven dat gemeenschappelijkheid op alle niveaus (colleges/raden/bestuur) noodzakelijk is.

Expertise

Niet alleen het zelf hebben van expertise, maar ook toegang hebben tot expertisebronnen wordt gezien als een zeer belangrijke machtsbron om kaders af te kunnen geven en/of te controleren. Daarbij wordt een link gelegd met de stukken die raadsleden worden aangeboden, waarbij dezelfde punten gelden als genoemd onder transparantie (word je goed gefaciliteerd en krijg je de juiste vraag voorgelegd vanuit jouw rol als raadslid). Dat kan dus ook betekenen dat raadsleden contact kunnen leggen met ambtenaren, of dat er vooraf een kijkje wordt gegeven in hoe een gemeenschappelijke regeling er voor staat en een doorkijk wordt gegeven wat er allemaal speelt.

Formele bevoegdheden

De formele bevoegdheden worden door alle respondenten belangrijk gevonden. Het is het uitgangspunt van regionale samenwerking en geeft de spelregels wat betreft stemrecht in het bestuur. Tegelijkertijd wordt wel genuanceerd dat binnen de bedrijfsvoeringsorganisatie standpunten van alle betrokken gemeenten ook door het bestuur inhoudelijk meegenomen worden. Als er binnen een raad signalen worden gegeven, wordt deze serieus aan de bestuurstafel bekeken.

Dat wellicht in tegenstelling tot enkele andere samenwerkingsverbanden, waar het stemrecht en de formele bevoegdheden, zoals het bereiken van een meerderheid in een AB, nog veel belangrijker is. Twee van de drie respondenten geven ook bij dit onderwerp nadrukkelijk aan dat de bedrijfsvoeringsorganisatie uitvoerend is, oftewel dat zij werkzaamheden verrichten die logischerwijs voortvloeien uit besluiten van de raad op allerlei verschillende terreinen.

Beschikbare middelen

Dit werd aanzienlijk minder belangrijk gevonden en door de respondenten genoemd in relatie met voorgaande onderdelen. Heb je als raad, gemeente of gemeenschappelijke regeling voldoende middelen om ontmoeting te organiseren en heb je als organisatie voldoende middelen in huis om je raadsleden van goede informatie en overzichten te voorzien? Alle respondenten koppelen de grootte van de gemeente vooral aan stemrecht. Of de grootte van de gemeente gevolgen heeft voor het stemrecht, hangt weer af van de afspraken tijdens de oprichting. In het geval van de bedrijfsvoeringsorganisatie zijn de partners gelijk aan elkaar.

In de meeste regelingen in de regio is het stemrecht gelijk per gemeente, hoewel dat soms ook kan schuren. In de meeste gevallen in de regio Rivierenland ben je 'één van de acht', in gemeenschappelijke regelingen die een grote gebied bestrijken loopt dat aandeel nog verder terug. In het geval van de bedrijfsvoeringsorganisatie is sprake van één van de drie.

4.1.5 Overige aandachtspunten

De respondenten kregen de vraag om aan te geven wat zij de meest doorslaggevende factoren vonden voor de kaderstellende rol of controlerende rol van de gemeenteraad. Daarin kwamen de volgende zaken naar voren:

Uitgaan van een gemeenschappelijke visie

Belangrijk werd gevonden dat het vertrekpunt van de gemeenschappelijke regelingen duidelijk is gedefinieerd, zodat ook duidelijk is *waarom* men samenwerkt. Hier kunnen duidelijk kaders worden geschept en hierdoor weet je ook *wat je moet controleren*. Hierin wordt ook een koppeling gelegd met de missie/visie/doelstelling.

Informatievoorziening

Belangrijk wordt gevonden dat de gemeenteraad ook op de juiste wijze wordt gevoed en dat duidelijk wordt gemaakt vanuit welk perspectief een raad naar een stuk moet kijken. Waaronder ook of zij moet kijken vanuit het perspectief van *klant* van de organisatie of als *eigenaar* van de organisatie. Verder is onderdeel van de juiste informatie een duidelijke doorkijk of eerder gestelde taken/kaders zijn behaald.

Afhankelijkheid van AB-lid

Voor het stellen van kaders ben je naast de invloed van de gemeenteraad als orgaan, ook afhankelijk van het collegelid of AB-lid in een samenwerking om standpunten in te brengen en een meerderheid aan tafel te organiseren. Daarbij is ook de gunfactor belangrijk.

Democratische legitimiteit en draagvlak van samenwerking

Tot slot gaven de respondenten aan zich zorgen te maken over onder andere de *democratische legitimiteit* van regionale samenwerking. Ook het *bepaalde draagvlak* van

gemeenschappelijke regelingen in zowel de raad als de samenleving heeft invloed op de besluitvorming, waardoor organisaties en besturen wellicht terughoudender in hun relatie met de raad.

Verschillen tussen type GR'en zijn klein

Twee van drie respondenten geven aan dat er weinig verschil is in de (juridische) vorm van samenwerking. "Eigenlijk kun je bij BWB alle vormen opplakken", gaf één respondent hierover aan. Hoewel er wellicht een verschil is tussen de juridische vorm, lijken wel alle respondenten aan te geven dat de bedrijfsvoeringsorganisatie anders is dan veel andere gemeenschappelijke regelingen, waarbij met name de AVRI (afvalverwijdering) en Werkzaam (participatiewet) door de alle drie de respondenten worden benoemd.

4.2 Centrumgemeenteregeling

4.2.1 Startcondities

Disbalans tussen middelen en macht

In de interviews komt naar voren dat er een verschil is in beschikbare middelen en expertise tussen de verschillende gemeenten. De centrumgemeente heeft meer middelen beschikbaar, heeft meer gespecialiseerde ambtenaren en daarmee meer kennis in huis. In twee van de drie interviews kwam ook naar voren toe dat de rol van collegeleden belangrijk is, omdat zij gemakkelijk toegang hebben tot andere wethouders om te lobbyen. Daarnaast wordt in twee van de drie interviews benadrukt dat het voor raadleden lastig is om voldoende tijd beschikbaar te stellen om alle bijeenkomsten van gemeenschappelijke regelingen af te gaan.

Er is een relatief groot verschil tussen de gemeenten in deze samenwerking, wat ook door de respondenten wordt erkend. Utrecht en Nijmegen zijn allebei zeer forse gemeenten die relatief veel groter zijn dan de anderen. De anderen zijn meer aan elkaar gewaagd, hoewel volgens één respondent bijvoorbeeld Nieuwegein ook al relatief groter is. Hoewel dat betekent dat de centrumgemeente relatief meer kennis heeft, en volgens twee respondenten de bestuurders van deze gemeenten zich ook makkelijker in het netwerk kunnen bewegen, is de grootte van de gemeente zeker niet bepalend. Eén respondent gaf aan dat er nadrukkelijk kan worden gezocht naar draagvlak bij andere gemeenten om een succesvol kader in de samenwerking af te geven.

Hoewel er weliswaar een verschil is in middelen en macht, gaf één respondenten ook aan dat in het geval van beschermd wonen, er voor de kleinere gemeenten ook relatief weinig op het spel staat. De centrumgemeenten hebben meer met de problematiek van Beschermd Wonen te maken dan kleinere gemeenten die maar weinig cliënten binnen de gemeentegrenzen hebben.

Prikkels om samenwerking te versterken

In alle interviews kwam naar voren dat bij samenwerking voor de eigen gemeente in het algemeen, bij Beschermd Wonen in het bijzonder, de noodzaak voor schaalvergroting de belangrijkste reden is. Zo zegt één van de respondenten: "regionale samenwerking is gewoon ontzettend belangrijk om de kracht te hebben van die gezamenlijkheid. Dingen voor elkaar krijgen die we anders lokaal niet voor elkaar kunnen krijgen". Opvallend is dat de financiële prikkels niet expliciet bij naam worden genoemd, maar in alle interviews wel de kennis. De slagingskans wordt door geen van de respondenten ter discussie gesteld. Wel wordt opgemerkt dat Beschermd Wonen weinig op de agenda is voorgekomen in het afgelopen jaar.

Geschiedenis van samenwerking

De samenwerkende gemeente kennen elkaar al uit verschillende andere regelingen. In de regio Utrecht kennen de verschillende partijen elkaar o.a. uit de U16, GGD en veiligheidsregio, en ook in de regio Nijmegen worden o.a. de GGD, veiligheidsregio, samenwerking in de participatiewet en een lichte samenwerking rondom de regio Arnhem-Nijmegen benoemd. De samenwerking wordt in alle interviews pragmatisch benaderd, zonder dat er in de interviews een uitgesproken positief of negatief oordeel wordt gegeven over de ervaringen met andere gemeenten. De geïnterviewde wethouders die ook bestuurslid zijn bij een gemeenschappelijke regeling, benadrukken het belang van relaties met andere vertegenwoordigers. Opvallend is dat in één interview wordt gezegd dat het helpt in het werk van de wethouders, als raadsleden regionaal consensus weten te vinden. Tegelijkertijd wordt in een ander interview aangegeven dat deze respondent nog niet heeft meegemaakt dat er al consensus of een akkoord op regionaal niveau onder raadsleden is ontstaan.

4.2.2 Leiderschap

Faciliteren samenwerking

In de samenwerking rondom het beschermd wonen is nog zeer weinig beleidsmatig door de raad besproken. In zowel de regio Utrecht als Nijmegen geven respondenten aan in deze periode (nog) geen stukken in de raad te hebben gehad. Daardoor is niet op alle variabelen een duidelijk antwoord te geven. Op het gebied van bouwen aan vertrouwen is wel duidelijk dat er op collegeniveau contact geweest. Gemeenten in omgeving Nijmegen zijn in voorbereiding van beeldvormende avonden ter behandeling van een stuk in de nabije toekomst. In hoeverre er sprake daadwerkelijk sprake is van het stimuleren van consensus of het bouwen van vertrouwen is op dit moment onduidelijk.

Rondom het leiderschap is in ieder geval duidelijk dat een belangrijke rol is weggelegd voor de centrumgemeente, die binnen de samenwerking een centrale rol opeist. Daarmee hebben zij meer mogelijkheden dan de andere betrokken gemeenten, niet alleen doordat ze een sterk netwerk hebben maar ook omdat zij ambtelijk de onderwerpen trekken, zoals twee van de drie respondenten aangaven. De bevoegdheden van het leiderschap, waarbij (het bestuur van) de centrumgemeente als leiderschap kan worden gezien, zijn daarmee bovengemiddeld.

Compenseren zwakke punten in samenwerking

Ondanks dat de centrumgemeenten de trekkers zijn, is er aandacht voor het betrekken van de andere gemeenten. De colleges van regio Nijmegen en Utrecht zijn op de hoogte van initiatieven en één van de respondenten beschreef hoe er in de omgeving Utrecht door de ambtelijke organisatie zeer veel energie is gestoken in het opzetten van de regionale samenwerking. Dit ondanks dat er bij de kleine gemeenten maar matig aandacht of gevoel voor urgentie was bij het onderwerp. Dat maakt de mate van aandacht voor actoren en het versterken van zwakke actoren matig aanwezig.

4.2.3 Collaboratief proces

Face-to-face dialogue / trust building

De drie respondenten geven aan dat er maar matig sprake is van face-to-face dialogue. Er is in het afgelopen jaar zeer weinig contact geweest op dit onderwerp, zowel onder raads- als collegeleden.

Commitment

In zowel de samenwerking in regio Nijmegen, als in de regio Utrecht is sprake van samenwerking om voorzieningen beter te spreiden over de regio. De centrumgemeente benadert de andere gemeenten, er wordt gewerkt aan gezamenlijke besluitvorming, en ook geven twee respondenten duidelijk aan dat de taken van Beschermd Wonen niet alleen door de eigen gemeente vorm te geven zijn. Er lijkt in deze samenwerking zeker sprake van *commitment*, al lijkt dat een beetje onder gesneeuwd te worden doordat er minder aandacht voor dit onderwerp is ten opzichte van andere gemeenschappelijke regelingen, zo blijkt uit de interviews.

Gedeeld begrip

Het doel van Beschermd Wonen is in de interviews vrij duidelijk, het vormgeven van een concrete taak op het gebied van opvang. Er lijkt ook weinig discussie te zijn over de taken, doelen of de waarden van de samenwerking. Wel kunnen er lokaal discussies of politieke gevoeligheden optreden. Eén van de respondenten gaf een voorbeeld van de komst van een woongroep die onrust veroorzaakte bij omwonenden en daardoor ook invloed uitoefende op de lokale politiek. Tegelijkertijd wordt dat ook afgedaan als een incident wat in alle waarschijnlijkheid niet (meer) gaat spelen.

Tussentijdse resultaten

Er is tot nu toe geen momentum gecreëerd in deze samenwerkingsverbanden. Wellicht dat dit in de toekomst nog gerealiseerd gaat worden, maar op dit moment weten raden überhaupt zeer weinig van het onderwerp beschermd wonen, laat staan dat zij geïnformeerd worden over tussentijdse doelen, dat deze doelen gevierd worden en dat er een gevoel van momentum ontstaat.

4.2.4 Institutioneel design

Legitimiteit van het netwerk

Omdat Beschermd Wonen een overheidstaak is welke wordt ondergebracht bij centrumgemeenten, is er geen sprake van concurrerende netwerken. Er is voor elke gemeente slechts één netwerk waar ze zich bij kunnen aansluiten. Van een brede participatie is op dit moment alleen op ambtelijk en collegeniveau sprake. Op raadsniveau is hier nog geen sprake van.

Transparantie

Omdat het Beschermd Wonen zich tot nu toe vooral ambtelijk en op collegeniveau heeft plaatsgevonden is er sprake van weinig transparantie. In ieder geval is voor raadsleden onduidelijk wat de huidige status van de samenwerking is. Daarbij hebben zij op dit moment ook niet de beschikking over een goed inzicht zaken als tijdschema's of beleidsstukken. Dat geldt zowel voor Nijmegen als voor Utrecht. Voor collegeleden en ambtenaren lijken een prominentere rol te hebben dan raadsleden, de centrumgemeente Utrecht doet bijvoorbeeld heel erg haar best om de omringende gemeenten te betrekken, blijkt uit de antwoorden van één respondent. Daar zal de perceptie zijn dat zij serieus worden genomen en worden betrokken.

4.2.5 Machtsbronnen

Inhoudelijke beleidskennis

In elk van de interviews kwam inhoudelijke kennis naar voren toe als een zeer belangrijk punt. Daarbij werd door één respondent de opmerking gemaakt dat het ook belangrijk is om de historie en het doel van de samenwerking te begrijpen, gaf één respondent aan dat in de gemeenteraad gespecialiseerde leden op een onderwerp meer impact hebben, en gaf de andere respondent aan dat de kloof in inhoudelijke kennis tussen collegeleden -ook tussen DB-lid en AB-lid- en raadsleden zeer groot en moeilijk te overbruggen is die daardoor de *“raad vanzelf wel dwingt in de rol van kaders stellen en controleren op hoofdlijnen (...).”*

Netwerken en relaties

Dit wordt door alle respondenten belangrijk gevonden, maar dan vooral op het niveau van bestuurders en het college. Netwerken helpen om draagvlak te creëren voor kaders uit de gemeente, door bijvoorbeeld eerst aan te kloppen bij wethouders van andere colleges volgens één van de respondenten. Een andere respondent gaf aan dat een wethouder die zich in de groep van bestuurders weet te onderscheiden soms meer voor elkaar kan krijgen dan puur vanuit de enkele stem die deze persoon formeel heeft. Opvallend is dat de rol van de raad om netwerken te bouwen juist minder wordt gewaardeerd. Enerzijds, omdat één van de respondenten aangaf nog niet te hebben meegemaakt dat raadsleden uit verschillende gemeenten vooraf al een pact hebben gesloten, anderzijds door twee respondenten die aangaven dat de factor tijd voor de gemeenteraad om deze relaties en contacten aan te gaan stevig onder druk staat. Een gedachtegang die daardoor ontstaat is bijvoorbeeld: *“moet ik daar allemaal heen? Kan het niet gewoon naar de raad toekomen met mitsen en maren?”*

Formele bevoegdheden

Qua formele bevoegdheden wordt vooral aangegeven dat men tevreden is met het huidige functioneren. Eén respondent heeft nooit beperkingen gevoeld in het kunnen afgeven van een kader of het controleren van een GR door pure formele rolverdelingen. Eén respondent geeft aan dat doordat er al veel is afgesproken op college- en ambtelijk niveau in de samenwerking, de beweegruimte van de raad om beleid te sturen zeer beperkt is. Eén andere respondent is een andere mening toegedaan en geeft aan dat als raadslid doorhebben waar je op welk moment invloed hebt, juist heel bepalend is in hoe effectief je een kader af kan geven. Daarbij wordt dan vooral gedoeld op de bevoegdheden als raad om zienswijzen, moties en amendementen in te dienen.

Middelen

De factor beschikbare eigen tijd is op het terrein van raadsleden zeer laag. Zij hebben vrijwel allemaal een andere functie naast het raadslidmaatschap en kunnen zeer beperkt tijd besteden aan raadwerk. Investeren in regionale samenwerking en het opbouwen van netwerken is daardoor lastig, zie ook deze zelfde beschrijving onder het kopje ‘relaties en netwerken’. De beschikbaarheid van ambtelijke ondersteuning is wel een belangrijke factor volgens de respondenten. Twee van de drie noemen expliciet dat bijvoorbeeld een centrumgemeente meer gespecialiseerde ambtenaren heeft, en daardoor ook meer ambtelijke uren en expertise aan het onderwerp kunnen besteden. Tegelijkertijd vindt men niet dat dit van doorslaggevend belang is. Ook op het gebied van financiële middelen is er geen sprake van een doorslaggevende factor. Eén respondent gaf bijvoorbeeld expliciet aan dat middelen weliswaar een mogelijkheid geven om lokaal een verschil aan te brengen (bijv. via een cafetariamodel), maar dat in regionale samenwerking ook een stukje solidariteit zit. Je kan daar dus nooit ver in gaan, hooguit lokaal een kleur geven aan nuances.

Het verschil in grootte van gemeenten kan in een aantal zaken gevoeld worden volgens de respondenten, waaronder een makkelijkere toegang tot belangrijke actoren en vaak en beschikking over meer middelen. Dat neemt niet weg dat het volgens geen enkele respondent doorslaggevend is. Bij besluitvorming kan bijvoorbeeld draagvlak worden

gezocht bij andere gemeenten en bestuurders. Eén respondent zegt het als volgt: “*het is te makkelijk om je achter de grootte [van je gemeente] te verschuilen*”

4.2.6 Overige aandachtspunten

Focussen op hoofdlijnen

Door twee van de drie respondenten wordt aangegeven dat het focussen op enkele onderwerpen in de samenwerking waar je echt wat mee wil, en dat zeer goed te monitoren van groot belang is voor de kaderstellende en de controlerende rol. Eén van de respondenten spreekt over ‘*the holy three*’, dus maximaal drie punten die je belangrijk vindt zowel meegeven als kader als controleren achteraf.

Verschillen tussen type GR'en zijn klein

Alle respondenten zien weinig verschil in de organisatorische vorm van een samenwerking. Eén respondent geeft aan dat het niet gaat hoe de GR is georganiseerd, maar hoe zij de raad in haar rol zet, terwijl een andere respondent aangeeft dat het verschil hoofdzakelijk zit in dat je je moet houden aan de statuten van een GR en dat er verder weinig onderscheid is. De derde respondent gaf een iets ander geluid, namelijk dat door het ontbreken van een formele verantwoordelijkheid in lichte samenwerking er soms te lichtzinnig met deze samenwerking wordt omgegaan. De laatste respondent was dan ook geen voorstander van zeer lichte vormen samenwerking.

Informatievoorziening

Door alle drie de respondenten werd de belangrijke rol van het college en van het bestuur van de GR benadrukt in het helpen van raadsleden om de juiste kennis en expertise te verkrijgen. Door de juiste stukken aan te dragen en raadsleden te helpen met een doorkijk in de organisatie, kunnen ze ook in hun rol van sturen op hoofdlijnen worden gezet. Twee respondenten gaven expliciet aan dat raadsleden vaak een kennisachterstand hebben en dat weten hoe beleid en een GR in elkaar zit en wat de doelen van een samenwerking zijn voor raadsleden zeer belangrijk is voor het uitvoeren van hun kaderstellende en controlerende rol op hoofdlijnen, en dat zij daarvoor voornamelijk afhankelijk zijn van de ambtelijke organisatie.

Afhankelijkheid van AB-lid

Twee van de drie respondenten gaven aan dat het AB-lid zeer bepalend is in het bereiken van draagvlak voor een standpunt van de raad. Het zoeken van draagvlak bij andere bestuurders, of zelfs het zijn van een gezaghebbend wethouder, kan doorslaggevend zijn voor het bereiken van de doelen van een raad of van de gemeente.

4.3 Openbaar lichaam

4.3.1 Startcondities

Disbalans tussen middelen en macht

In de samenwerking bij de Drechtsteden is sprake van een groot palet van zeven verschillende gemeenten die samenwerken. Alle gemeenteraden zijn direct vertegenwoordigd in het AB, de Drechttraad genoemd. Daarnaast bestaat het DB uit het Drechtstedenbestuur, met vertegenwoordiger van de colleges van de verschillende deelnemende gemeenten.

Er zijn verschillen in financiële middelen, beschikbare kennis en expertise tussen de verschillende gemeenten. Twee respondenten benoemen dat de gemeente Dordrecht als grootste in de samenwerking een sterker ambtelijk en bestuurlijk apparaat ter beschikking heeft dan de andere deelnemers. Tegelijkertijd heeft Dordrecht niet meer of minder bevoegdheden dan anderen. De taken worden uitgevoerd binnen de contouren van de gemeenschappelijke regeling

Alle drie de respondenten geven aan dat er een klein verschil is in de stemverhouding van individuele drechtraadsleden. Elke gemeenteraadsfractie levert één vertegenwoordiger in de Drechttraad en het stemgewicht van die persoon is afhankelijk is van de grootte van de gemeente waaruit het individuele drechtraadslid afkomstig is, en hoe groot zijn of haar eigen raadsfractie is binnen de eigen gemeenteraad. Daarnaast kent het Drechtstedenbestuur een tweede vertegenwoordiger van de gemeente Dordrecht, terwijl de andere gemeenten een enkele bestuurder leveren. Zowel Drechttraadsleden als Drechtstedenbestuurders hebben een uitgebreide toegang tot het regionale netwerk. Raadsleden uit de verschillende gemeenten die niet vertegenwoordigd zijn in de Drechttraad hebben via hun eigen fractieleiden een ingang in het netwerk.

Eén respondent gaf aan dat het zijn van een Drechttraadslid niet bij alle gemeenteraadsleden even populair is. De tijdsinvestering is fors, zeker voor kleine fracties die het lokale en regionale raadswork moeten spreiden over een beperkte hoeveelheid aan personen.

Prikkels voor samenwerking

De prikkels voor samenwerking zijn tweezijdig. Volgens alle drie de respondenten is er het gegeven dat beleidstaken binnen gemeenten complexer en/of grensoverschrijdender worden en dat samenwerking noodzakelijk is om deze taken te kunnen uitvoeren. Twee respondenten gaan hierin verder en benoemen expliciet dat de gemeenschappelijke regeling een instrument biedt aan enkele gemeenten om zelfstandig te kunnen blijven. Enkele gemeenten zijn qua omvang dusdanig klein dat ze zonder samenwerking geraakt worden in hun bestaansrecht.

Geschiedenis van samenwerking

Eén respondent geeft daarbij aan dat de Drechtsteden nu zo'n tien jaar bestaan en tot voor kort zeer succesvol is geweest. Wel wordt de kanttekening gemaakt dat het proces in de laatste tijd wat stroever loopt en dat daarvoor advies is gevraagd aan een onderzoekscommissie: de commissie Deetman.

Desondanks zijn alle drie de respondenten blij met de samenwerking in de Drechtsteden, en zien ze naast zij zowel de noodzaak van samenwerking, ook de successen die in het verleden behaald zijn. Dat neemt niet weg dat men kritisch is over enkele (actuele) onderwerpen, zoals de aanpak van de woningbouw- en duurzaamheidsagenda. De samenwerking wordt gezien als succesvol, maar men kent wel kritische kanttekeningen.

De drie respondenten gaven daarnaast aan dat de interactie tussen actoren hoog is. Niet alleen ambtenaren en bestuurders ontmoeten elkaar regelmatig, maar vertegenwoordigers van de verschillende gemeenteraadsleden ontmoeten elkaar op zeer regelmatige basis en vormen gezamenlijke regionale politieke fracties. Daardoor ontmoeten zij elkaar voornamelijk rondom samenwerking in dit gremium, ontmoeting van raadsleden rondom andere gemeenschappelijke regelingen is minder frequent.

4.3.2 Leiderschap

Faciliteren samenwerking

Alle drie de respondenten geven aan dat er bij samenwerking ook sprake moet zijn van vertrouwen en/of commitment. Voor een deel gebeurt dat onder andere door het organiseren van face-to-face contacten en het in staat stellen van gemeenten en specifiek gemeenteraden om binnen de Drechtsteden een hoge mate van participatie te hebben. Aan de andere kant worden er ook voorbeelden gegeven waar vertrouwen en begrip moeizaam verlopen.

Alle drie de respondenten verwijzen o.a. naar het woningbouwaspect in de Groeiagenda 2030, waarin de Drechtsteden inclusief Drechttraad zich uitspreken voor de bouw van 25.000 nieuwe woningen in de regio. Deze ambitie wordt gezamenlijk opgepakt, maar stuit ook op (lokaal) verzet. Waar moeten deze woningen komen, en waar wordt er bijvoorbeeld sociale woningbouw gerealiseerd? Die vragen liggen (politiek) gevoelig, niet alle gemeenteraden en bestuurders zitten hierbij op één lijn. Lokale belangen lijken hierbij een belangrijke rol te spelen, één respondent geeft bijvoorbeeld aan dat sociale woningen een gemeente een stuk minder opleveren dan woningen in het hogere segment.

Twee van de respondenten refereren in deze context specifiek naar één van de aanbevelingen van de commissie Deetman, waarbij wordt geadviseerd om op onderwerpen specifieke trekkers te benoemen op Drechtsteden-niveau, waarbij zij ook verantwoordelijkheid dienen af te leggen aan de individuele gemeenteraden. Eén respondent refereert ook naar een ander advies over verlichting van de agenda van de Drechttraad, waarbij de Drechttraad over de taken binnen het shared service center en de regionale sociale taken moet blijven gaan, maar dat aanvullende onderwerpen, zoals de groeiagenda, meer gaan lopen via de individuele gemeenteraden via bestuurlijke trekkers.

Wat betreft het stimuleren van consensus binnen de Drechtsteden op de onderwerpen waar de gemeenschappelijke regeling zelf over gaat, is de Drechttraad zelf aan zet. De drie respondenten geven allen het politieke proces weer, en benadrukken het bestaan van regionale fracties, en dat politieke besluitvorming in de Drechttraad plaatsvindt via dezelfde rechten en plichten als in de eigen gemeenteraden. Expliciet benoemd worden het recht op amendement, vragenrecht, de mogelijkheid moties in te dienen en de mogelijkheid om bestuurders ter verantwoording te roepen.

Compenseren zwakke punten in samenwerking

Van een zwakke actor is in bestuurlijk opzicht niet echt sprake, aangezien gemeenteraden en alle betrokkenen rondom de besluitvorming zijn aangehaakt. Wel geeft één respondent aan dat het voor kleine fracties moeilijk is om met de beperkte tijd op zowel op regionaal als op lokaal niveau te opereren. Ook geven alle respondenten aan de meeste aandacht op het interne proces zit, en men minder aandacht schenkt aan het organiseren van het netwerk buiten de politieke arena. Eén respondent geeft aan dat de Drechtsteden wel in staat zijn om naar buiten te treden en participatie te realiseren, maar dan op 'organisatie' niveau. Oftewel, men richt zich met name op bedrijven, verenigingen en stichtingen. Een andere respondent geeft aan dat het wenselijke antwoord zou zijn dat alles goed gaat, maar de praktijk laat zien dat hier nog het een en ander te winnen valt.

4.3.3 Collaboratief proces

Face to face dialogue / trust building

Binnen de Drechtsteden is er een hoge mate van face-to-face dialogue. Er zijn regelmatig ontmoetingen tussen Drechttraadsleden als vertegenwoordigers van de gemeenteraden, en de Drechttraadsleden zijn zelf weer lid van een lokale gemeentelijke fractie. Alle drie de respondenten verwijzen naar deze getrapte politieke arena.

Door het organiseren van besluitvorming op een regionaal niveau is er ook sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid, in ieder geval formeel.

Twee respondenten geven aan dat er op het gebied van het bouwen van vertrouwen, het gericht zijn op wederzijdse winst en verantwoording nemen zaken voor verbetering vatbaar zijn. Het eerdergenoemde voorbeeld van de groeiagenda 2030 komt hierbij wederom terug. Op het moment dat men regionaal ja zegt, maar lokaal wordt gezegd dat men alleen binnen bepaalde voorwaarden wil meewerken, is dat niet goed voor het bouwen van vertrouwen. Opvallend is dat één respondent zegt: “men moet regionaal aandacht hebben voor draagvlak”, terwijl een andere respondent zegt: “je kan lokaal niet ineens een ander verhaal houden als je al ja hebt gezegd op regionaal niveau”. Eén respondent geeft als kanttekening dat omdat raadsleden dicht op het besluitvormingsproces zitten, dit ook inhoudt dat er een scherper debat ontstaat dan wellicht in andere type gemeenschappelijke regelingen zou zijn.

Gedeeld begrip en commitment

De Drechtsteden is oorspronkelijk vormgegeven rondom het *shared service center* en de sociale gemeentelijke taken van de samenwerkingspartners. Sindsdien zijn er taken bijgekomen, waarbij de respondenten taken als woningbouw, duurzaamheid en bereikbaarheid benoemen. De taken binnen Drechtsteden zijn daarmee zeer divers. De respondenten geven aan dat een aantal gemeenten in Drechtsteden participeren omdat het hen helpt zelfstandig te blijven, maar dit wordt door geen van de respondenten als kerntaak genoemd en geldt zeker niet voor alle deelnemende gemeenten. Actoren hebben niet in alle gevallen dezelfde probleemdefinitie en missie rondom de samenwerking van Drechtsteden in zijn algemeenheid.

Specifiek gezien lijken er ook op inhoudelijke onderwerpen tussen gemeenten verschillen te zijn, waarbij de woningbouwambitie een goed voorbeeld is. Hoewel men in zijn algemeenheid woninggroei in de regio een goed idee vindt, wordt er vanuit elke gemeente vanuit het eigen belang naar deze opgave gekeken. Ook op specifieke onderwerpen lijkt daarmee niet altijd sprake van een gedeelde visie of missie.

Opvallend is daarbij dat alle drie de respondenten aangeven dat de wijze waarop drechttraadsleden als vertegenwoordigers van hun gemeenteraad omgaan met deze vraagstukken wisselend is. Sommige drechttraadsleden zouden stemmen vanuit hun politieke kleur, anderen meer vanuit het lokale belang of zoals besluitvorming in de eigen gemeenteraad heeft plaatsgevonden.

Tussentijdse resultaten

De respondenten geven aan dat resultaten worden gedeeld met de Drechtraad en deze kunnen ze meenemen naar de eigen lokale gemeenteraad. Daarnaast krijgen gemeenteraadsleden ook op diverse andere wijze informatie, zoals in de formele route van het aanbieden van stukken in de P&C-cyclus.

4.3.4 Institutioneel design

Legitimiteit

Alle respondenten geven aan dat de verschillende politieke vertegenwoordigers goed in het lokale netwerk betrokken zijn. De opzet van een Drechtraad en Drechtstedenbestuur zorgt voor een brede participatie en een sterke verbondenheid. Wat betreft de deelname van externen kan er nog het e.e.a. verbeterd worden volgens twee respondenten, waarbij één respondent aangaf dat verschillende organisatie (opererend binnen de taken van Drechtsteden) redelijk betrokken zijn.

Transparantie

De respondenten geven aan dat er binnen de Drechtsteden sprake is van een hoge mate van betrokkenheid van de gemeenteraden, weliswaar in de vorm van vertegenwoordigers in de Drechtraad. Eén respondent geeft aan dat adviesnota's op dezelfde wijze worden opgesteld als in de lokale raden en alle drie de respondenten geven aan dat besluitvorming en de stukkenstroom hetzelfde verloopt als in de eigen gemeente. Twee respondenten geven daarnaast aan dat de Drechtraad ook beschikt over een eigen griffier, waarmee zij een eigen ondersteuner en adviseur hebben op regionaal niveau. Door twee respondenten wordt aangegeven dat de stukkenstroom ook zorgt voor een flink beslag op de tijd van drechtraadsleden.

Eén respondent geeft legt op het gebied van transparantie aan dat de P&C-cyclus een stuk transparanter zou kunnen plaatsvinden. Alle GR-en moeten in het voorjaar een begroting aanleveren, maar Drechtsteden levert dan structureel een begroting gebaseerd op het jaar ervoor en komt standaard in december met een begrotingswijziging waarbij bijzonderheden in het lopende jaar zijn meegenomen. Volgens deze respondent zorgt deze werkwijze voor minder transparantie, omdat men nooit in de voorbereiding van de eigen gemeentebegroting weet om welk budget de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden eind van het jaar gaat vragen.

4.3.5 Machtsbronnen

Inhoudelijke beleidskennis

Eén respondent noemt kennis/expertise als één van de twee belangrijkste aspecten in de samenwerking en twee respondenten noemen het een gemiddeld belangrijk aspect, waarbij één respondent aangeeft dat "ook al ben je de aller slimste, als je niet een beetje gaat lobbyen, een beetje zorgen dat je wethouders en mensen voor je wint, ga je nooit zaken voor elkaar krijgen".

Tegelijkertijd is de toegang tot kennis binnen de Drechtsteden goed geregeld. Alle drie de respondenten refereren aan de stukkenstroom, de mogelijkheid om vragen te stellen, en twee respondenten refereren aan de regionale griffier. Eén respondent geeft daarnaast ook aan waarde te hechten aan raadsleden of drechtraadsleden die inhoudelijke kennis met collega's kan delen.

Wat betreft de inhoudelijke kennis geeft één respondent ook aan dat, omdat er maar één afgevaardigde per fractie in de Drechtraad zit, je niet van alle onderwerpen die daar behandeld worden verstand kan hebben en dat je daarin ook beperkt wordt door de

beschikbare tijd om je in zaken te verdiepen. De toegang tot kennis van anderen is daardoor zeer waardevol.

Netwerken en relaties

Twee respondenten noemen netwerken het (gedeeld) belangrijkste aspect om als raadslid grip te krijgen op de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden. De derde respondent kan geen onderscheid maken in het gewicht van de diverse machtsmiddelen, maar gaf wel aan dat samenwerking op regionaal niveau één van de twee meest cruciale zaken is voor kaderstelling. De twee respondenten die netwerken als belangrijkste noemen, geven aan dat regionaal draagvlak en een meerderheid nodig is om besluiten te nemen, en voor raadsleden die niet in de Drechttraad zitten is het netwerk via hun eigen vertegenwoordiger nodig om invloed te krijgen. Eén respondent noemt ook expliciet het lobbytraject wat ondernomen kan worden richting collegeleden en/of Drechtstedenbestuurders. Deze respondent geeft aan dat netwerken bij de kaderstelling belangrijker is dan bij de controlerende rol van de raad.

Daarnaast geven alle drie de respondenten ook aan dat er een stevig regionaal netwerk is ontstaan van regionale fracties en regelmatige bijeenkomsten in de Drechttraad. Daardoor is er ook frequent overleg mogelijk. Onderlinge relaties zijn ook langs politieke lijnen vormgegeven.

Wat betreft informeel gezag kijkt één respondent met name naar drechtraadsleden met inhoudelijke kennis over het dossier, waardoor zij besluitvorming belangrijker worden. Twee andere respondenten refereren aan de toekomstige functie van de bestuurlijk 'trekker', een nieuwe functie die wordt aanbevolen door de commissie Deetman om één persoon verantwoordelijk te maken voor het bestuurlijk trekken van een onderwerp. Dat zou dan iemand moeten zijn met een affiniteit met het onderwerp en een gezaghebbend persoon op dat onderwerp.

Middelen

Alle drie de respondenten gaven aan dat de grootte van de gemeente waaruit een Drechttraadslid afkomstig is, bepalend is voor het stemgewicht in de Drechttraad. Daarnaast geven twee respondenten ook aan dat Dordrecht als grootste gemeente een tweede afgevaardigde heeft in het drechtstedenbestuur. Daarmee is de grootte van de moedergemeente niet doorslaggevend. Geen van de drie respondenten zag de beschikbare middelen als één van de belangrijkste aspecten in het vormgeven van de kaderstellende en/of controlerende rol van de gemeenteraden, waarbij de derde helemaal geen onderscheid maakt tussen de verschillende machtsbronnen.

De beschikbare financiële middelen voor de Drechtsteden worden per gemeente verdeeld via de begroting en de P&C-cyclus geven twee respondenten aan. Wel is er een verschil in ambtelijke tijd, twee respondenten geven aan dat een grotere gemeente meer ambtelijke capaciteit beschikbaar heeft om de samenwerking vorm te geven.

Formele bevoegdheden

Eén respondent: *"Ga voor netwerken en expertise, de rest [zoals formele bevoegdheden] zijn gewoon goed geregeld"*. De formele bevoegdheden van raadsleden zijn als afgevaardigde in de Drechttraad hoog, waarmee men op regionaal niveau vergelijkbare rechten heeft als in de eigen raad. Alle drie de respondenten geven dit duidelijk aan.

Twee respondenten benoemen daarnaast ook de formele procedures in de gemeenteraden. De raden moeten ieder individueel besluiten over de begroting en andere P&C-cyclus stukken. Eén respondent geeft expliciet aan dat dit ook inhoudt dat raden een eigen zienswijze indienen, net als bij andere gemeenschappelijke regelingen het geval is. Op die

wijze hebben ook gemeenteraadsleden die niet afgevaardigd zijn in de Drechttraad de mogelijkheid om over de samenwerking te besluiten.

De formele bevoegdheden wordt door één respondent met name belangrijk genoemd voor de controlerende rol van de gemeenteraad, niet zozeer in de kaderstelling waarin juist netwerken als zeer belangrijk wordt gezien.

4.3.6 Overige aandachtspunten

Ondanks kritiek ook tevredenheid

Alle drie de respondenten gaven op verschillende wijzen kritiek op de gemeenschappelijke regeling, bijvoorbeeld over de betrokkenheid van lokale raden, de langzame besluitvorming, de verbinding tussen uitspraken in de Drechttraad en lokale raden en anderzijds.

Tegelijkertijd geven alle drie de respondenten ook blijk van tevredenheid wanneer er werd vergeleken met andere type gemeenschappelijke regelingen getuige enkele uitspraken als: *“Daar [bij andere gemeenschappelijke regelingen] kom je als raadslid niet eens”, “De structuur heeft 10 jaar lang goed gewerkt” en “En dan [voor ons gebied] vind ik het [de GR Drechtsteden] de meest passende organisatie”.*

4.4 Lichte regeling

4.4.1 Startcondities

Disbalans tussen middelen en macht

Alle drie de respondenten vanuit BrabantStad geven aan dat er een beperkt verschil is in middelen en macht tussen de deelnemende gemeenten. Omdat de samenwerking bestaat uit de grootste steden uit de provincie Noord-Brabant, is het verschil tussen deze partners zowel in beschikbare middelen klein. Eén respondent gaf wel aan dat Helmond als kleinste gemeente uit de samenwerking meer geneigd lijkt te zijn om onderwerpen vanuit deze samenwerking op te pakken.

De provincie Noord-Brabant is een hoger bestuursorgaan in deze samenwerking dan de gemeenten, wat andere taken en bevoegdheden met zich mee brengt. Daarnaast is de provincie een zeer vermogend bestuursorgaan. Eén van de respondenten gaf hierbij ook aan juist vanuit die hoedanigheid als hogere overheid de provincie in de samenwerking een kans en een belang ziet van de grotere steden en samenwerking juist wil faciliteren.

Omdat BrabantStad zich profileert als bestuurlijk netwerk hebben met name leden van het college van B&W en het college van Gedeputeerde Staten gemakkelijk toegang tot het netwerk. Voor raadsleden is deze afstand groot, alle drie de respondenten geven aan dat de raad in beperkte mate betrokken wordt bij het bestuurlijke netwerk.

Prikkels voor samenwerking

Eén respondent formuleerde een belangrijke prikkel als volgt: de samenwerkende partners beschouwen Den Haag als hun gezamenlijke vijand, omdat ze zien dat er in verhouding veel meer geld wordt gestoken in de Randstad. Door gezamenlijk te lobbyen in Den Haag en Brussel willen ze meer de aandacht richten op de grote steden in Brabant. Hoewel de andere respondenten minder expliciet waren, gaven zij allemaal het lobbygedeelte aan als belangrijkste reden en daarmee grootste prikkel van de samenwerking.

Twee respondenten gaven aan dat zij zaken in het samenwerkingsverband kan aankaarten of ergens aandacht voor kan vragen, als kleinste gemeente in de samenwerking voor Helmond een belangrijke prikkel is, waar de gemeente in haar eentje meer uitdagingen mee zou hebben. Voor die gemeente is er zeer veel meerwaarde. Een andere respondent gaf aan dat bijvoorbeeld de raad van Breda kritischer lijkt te zijn.

Geschiedenis van samenwerking

De drie respondenten geven aan dat de onderlinge relaties goed zijn en dat er in de samenwerking een goede balans wordt bevonden tussen elkaars belangen. Eén respondent zegt daarover dat er in de samenwerking weliswaar tegenstrijdige belangen kunnen zijn die kunnen leiden tot confrontaties, maar dat die altijd in het belang van de samenwerking goed opgelost kunnen worden. Daarbij roemt de respondent ook individuele bestuurders.

Daarnaast wordt er melding gemaakt tussen succesvolle samenwerkingsverbanden tussen Helmond en Eindhoven op andere gebieden, bijvoorbeeld in de samenwerking Metropool Regio Eindhoven. Omdat de verschillende gemeenten weliswaar in dezelfde provincie liggen maar niet alle vijf nabij elkaar, zijn er geen ervaringen door de respondenten benoemd buiten BrabantStad waar alle vijf de betrokken gemeenten en de provincie in onderdeel van waren

4.4.2 Leiderschap

Faciliteren samenwerking

Eén respondent geeft aan dat in de samenwerking tegenstrijdige belangen kunnen zijn en dat er wel degelijk sprake kan zijn van onenigheid. De kracht van de samenwerking en individuele bestuurders is dat dit uitgesproken kan worden en dat er in het belang van de samenwerking wordt gedacht. De respondent haalt het voorbeeld aan dat Den Bosch trekker zou zijn van Culturele Hoofdstad 2018, maar dat uiteindelijk in een nieuwe strategie als beste optie werd gezien dat Eindhoven dit ging doen.

In het faciliteren van die samenwerking worden ook individuele bestuurders door deze zelfde respondent genoemd. Deze bestuurders weten het belang van de samenwerking voorop te stellen.

Compenseren zwakke punten in samenwerking

Alle respondenten benoemen de gelijkwaardige samenwerking binnen BrabantStad, waarbij niet zozeer één van de gemeenten een zwakkere actor zou zijn. Er is sprake van veel ontmoeting van bestuurders.

Voor de gemeenteraad blijkt echter wel dat zij op grote afstand staat. Doordat er sprake is van een lichte samenwerking krijgt de raad geen P&C-cyclus stukken zoals bij gemeenschappelijke regelingen met een eigen bestuur, maar wordt er volgens twee respondenten wel gewerkt met een jaarlijkse ontmoeting tussen de raden. Daarnaast krijgen de raden ook de stukken van de Brabant-dinsdagen te zien, de momenten waarop de dagelijks bestuurders van de provincie en gemeenten elkaar ontmoeten. Alle respondenten onderkennen dat het voor de gemeenteraad moeilijk is om aan te sluiten, waarbij één respondent aangeeft dat op de vraag of de raad voldoende zicht heeft op de samenwerking er wordt geneigd naar een nee.

4.4.3 Collaboratief proces

Face to face dialogue / trust building

De verschillende bestuurders ontmoeten elkaar ongeveer zes keer per jaar op de zogenoemde Brabant Dinsdagen, uiteraard afgezien van andere informele overleggen of ontmoetingen. De ontmoetingen zijn daarmee weliswaar niet zeer vaak, maar wel aanwezig. Voor de ontmoeting tussen raadsleden is met één bijeenkomst per jaar minder sprake, al geven twee respondenten aan dat het ook ligt het aan de individuele invulling van wethouders en colleges hoe raden worden geïnformeerd naast de vaste ontmoetingsmomenten.

Gedeeld begrip en commitment

Alle respondenten geven aan dat lobbyen het belangrijkste onderdeel is van de samenwerking. Daarmee lijkt er zeer zeker sprake te zijn van een gedeeld begrip en gedeeld

doel van de samenwerking. Daarnaast is gezien de resultaten onder het kopje 'leiderschap' ook duidelijk dat er sprake is van gerichtheid op wederzijdse winst. Men is in staat te denken in het belang van de samenwerking en daar samen verantwoordelijkheid in te pakken.

Tussentijdse resultaten

De behaalde successen en resultaten worden met de raad gedeeld geeft één van de respondenten nadrukkelijk aan. Daarnaast geeft een andere respondent aan dat je als raadslid wel moet zoeken naar informatie over BrabantStad en dat het niet vanzelf komt aanwaaien.

4.4.4 Institutioneel design

Legitimiteit

Als bestuurlijk netwerk tussen de vijf grootste gemeenten en het provinciaal bestuur van Noord-Brabant is er geen sprake van een gelegitimeerd alternatief concurrerend netwerk. Wel geeft één actor aan dat er wel sprake is van andere groeiende Brabantse gemeenten die op basis van hun inwoneraantal ook aanspraak zouden kunnen maken op een lidmaatschap van dit netwerk. Mochten er door herindelingen gemeenten ontstaan met vergelijkbare grootte als de partners in dit netwerk, zou dit voor een legitimiteitsvraagstuk kunnen zorgen.

Transparantie

Als bestuurlijk netwerk is er geen sprake van een eigen organisatie die eigen P&C-stukken publiceert, maar gaat alles volgens de eigen gemeenten. Doordat de samenwerking met name wordt vormgegeven op bestuurlijk niveau van collegeleden en leden van Gedeputeerde Staten, is het netwerk voor volksvertegenwoordigers moeilijk toegankelijk. Voor de stukkenstroom zijn raads- en statenleden afhankelijk van de eigen bestuurder, naast de beperkte informatie die men krijgt rondom de Brabant dinsdagen en jaarlijkse ontmoeting.

Eén respondent zegt dat het met name belangrijk is dat het proces met de eigen bestuurder te organiseren.

4.4.5 Machtsbronnen

Inhoudelijke beleidskennis

De verschillende respondenten geven met name aan dat de toegang tot kennis van anderen bij deze samenwerking belangrijk is. Dan gaat het over het gesprek met de eigen bestuurder, het goed organiseren van de stukkenstroom naar raadsleden. Daarnaast wordt aangegeven dat de verschillende raadsleden maar weinig mogelijkheden hebben zich in deze samenwerking te verdiepen. Eén respondent geeft daarbij aan dat deze samenwerking ook nadrukkelijk gezien moet worden als uitvoering, waar de raad op relatieve afstand van moet opereren.

Eén respondent geeft aan dat de raad voldoende stukken zou moeten ontvangen, om de eigen controlerende taak vorm te kunnen geven. Ook een andere respondent geeft aan dat het met name in de controlerende rol belangrijk is op de hoogte te zijn, om vervolgens daar op andere wijze op te kunnen handelen.

Netwerken en relaties

Alle respondenten benadrukken het netwerk van bestuursleden als spil in deze samenwerking. Eén respondent legt hierbij uit dat er een stuurgroep is van bestuurders, die weliswaar geen formeel DB is, maar gezien kan worden als de equivalent binnen de samenwerking BrabantStad. Bestuursleden zitten daar in principe op eigen titel.

Eén respondent geeft aan dat als raadsleden kaders willen meegeven binnen BrabantStad, met name de eigen bestuurder daar zeer belangrijk in is. Door de eigen bestuurder een

opdracht mee te geven, is het mogelijk om zaken binnen de samenwerking aan te kaarten. Dat geldt ook voor het controleren: het gesprek onderlinge gesprek blijven voeren is hierin belangrijk.

Raadsleden van de verschillende gemeenten onderling hebben maar matig contact met elkaar, aangezien er maar één keer per jaar een ontmoeting wordt georganiseerd.

Middelen

Omdat het een samenwerking is tussen de vijf grootste gemeenten en het provinciebestuur van Noord-Brabant, zijn de onderlinge verschillen in financiële middelen en ambtelijke capaciteit relatief klein. De respondenten geven geen van allen blijk dat dit verschil zorgt voor een andere invulling van de kaderstellende of controlerende taken bij gemeenteraden.

Voor de gemeenteraad blijkt met name de beperkte beschikbare tijd een belangrijke rol te spelen, twee respondenten benoemen dit als een belangrijke reden dat de raad bij deze samenwerking op grote afstand staat. Eén van de respondenten benadrukt daarnaast dat het ook aan het individuele raadslid ligt waar de beperkte tijd in geïnvesteerd wordt: de een vindt samenwerking belangrijk en investeert tijd in het verdiepen daarvan, een ander vindt dat niet belangrijk en investeert die tijd in andere zaken.

Formele bevoegdheden

Alle respondenten geven aan dat er relatief weinig stukken naar de raad gaan over BrabantStad. Daardoor kan de raad ook op weinig momenten haar formele bevoegdheden gebruiken om invloed uit te oefenen op de samenwerking. Hoewel de gemeenteraden voldoende stukken zouden moeten ontvangen om de controlerende rol vorm te geven, is zij zeer afhankelijk van bestuurders om kaders af binnen de samenwerking af te kunnen geven.

4.4.6 Overige aandachtspunten

Uitvoeringskarakter

De verschillende respondenten benadrukken allen het karakter van de samenwerking als bestuurlijk netwerk, een samenwerking die met name plaatsvindt op het niveau van het college. Daarbij geven ze ook allen aan dat het voornamelijk is bedoeld als lobby-netwerk, waarbij één respondent aangeeft dat het altijd even lastig is om wanneer er na een succesvolle lobby geld beschikbaar is gekomen, ook daadwerkelijk een project opgestart te krijgen. Daarmee benadrukken de verschillende respondenten het uitvoerende karakter van de samenwerking als lobbymachine.

5. Analyse

In de analyse worden de resultaten vanuit het kwalitatieve onderzoek nader bekeken per type regeling en naast de theoretische veronderstellingen gelegd. Daarna worden er ook onderlinge verbanden gelegd tussen de verschillende regelingen.

5.1 Openbaar lichaam

In het onderzoek is een theoretische veronderstelling gedaan dat de hieronder genoemde aspecten voor de gemeenteraad belangrijke rollen spelen in het vormgeven van hun kaderstellende en controlerende rol in de samenwerking. In deze paragraaf worden de resultaten van het onderzoek nader bekeken en een uitspraak gedaan over of de theoretische veronderstelling ook bevestigd wordt door de respondenten in het onderzoek.

5.1.1 Analyse van veronderstelde verbanden

Openbaar lichaam

Rol v.d. gemeenteraad	Groter belang	Kleiner belang
Kaderstellend	Netwerken en relaties Collaboratief proces Middelen Inhoudelijke kennis	Formele bevoegdheden
Controlerend	Formele bevoegdheden Inhoudelijke kennis	Netwerken en relaties Collaboratief proces Middelen

Tabel 9: Analyse verbanden openbaar lichaam

Formele bevoegdheden

De formele bevoegdheden in de Drechtsteden kan niet worden losgezien van het organisatiemodel waarvoor is gekozen. Er is sprake van een algemeen bestuur die bestaat uit één vertegenwoordiger per fractie per deelnemende gemeente, waarbij de andere gemeenteraadsleden geen zitting hebben in het algemeen bestuur/Drechtraad. Daarnaast is er een dagelijks bestuur waarbij vertegenwoordigers afkomstig zijn uit het college van de deelnemende gemeenten.

Het organisatiemodel geeft daarmee meer formele bevoegdheden vertegenwoordigers in de Drechttraad, maar niet aan alle gemeenteraadsleden. Voor een groot deel blijven raadsleden afhankelijk van fractiegenoten om hun standpunt regionaal in te brengen. De raadsleden niet zijnde lid van de Drechttraad zien geen toename van hun bevoegdheden en blijven afhankelijk van anderen. Voor de Drechttraadsleden geldt weliswaar dat zij moties en amendementen op regionaal niveau kunnen inbrengen, maar voor het realiseren van hun doelen zijn zij nog steeds afhankelijk van anderen - zoals regionale fracties en bestuurders - voor het bereiken van meerderheden. Hierdoor zijn netwerken en het collaboratieve proces juist zeer relevant, wat ondersteund lijkt te worden door de respondenten die aangeven dat inzetten op netwerken en het opdoen van kennis in deze samenwerking van belang is.

De formele bevoegdheden spelen in deze samenwerking - en zeker bij de kaderstelling - weliswaar een kleine rol (gemeenteraadsleden krijgen meer mogelijkheden op regionaal niveau) maar deze regionale bevoegdheden zorgen er juist voor dat het netwerk van de gemeenteraadsleden regionale wordt en dat zij beter in staat zijn om te netwerken en in het

collaboratieve proces te participeren. De bevoegdheden zelf dragen daarmee bij aan het gewicht van andere factoren, maar zijn op zichzelf van een beperkte waarde.

Binnen de controlerende rol gaf een respondent aan juist in de controlerende rol hier op lokaal niveau wel een belangrijke taak in te zien. Omdat de P&C-stukken ook langs de eigen raden gaan, hierbij cijfers inzichtelijk worden gemaakt, er zeer veel stukken ook beschikbaar zijn bij een regionale griffie en de eigen gemeente ook zienswijzen dient op te stellen kan de lokale raad redelijk contoleren doordat zij haar formele taken heeft behouden.

Voor de drechtraadsleden zijn de formele bevoegdheden uiteraard wel van belang, en zorgen de formele bevoegdheden ervoor dat zij zich in de regionale samenwerking kunnen bewegen zoals zij ook doen in de gemeenteraad. Uit de resultaten in het onderzoek blijkt desondanks dat de formele bevoegdheden niet noodzakelijkerwijs hetgeen is waar ook een drechtraadslid zich op moet richten, volgens één respondent "*omdat deze toch al goed geregeld zijn*". Juist inzetten op netwerken en het opdoen van kennis lijkt belangrijker gevonden te worden.

Netwerken en relaties

Deze aspecten werden door de respondenten zelf als zeer belangrijk bestempeld, omdat met name het behalen van draagvlak zo belangrijk is. Op het niveau van de Drechttraad moet net als in een eigen lokale gemeenteraad op zoek worden gegaan naar draagvlak en meerderheden. Regionale fracties, onderlinge contacten en andere politieke vaardigheden blijken van groot belang.

Voor *gemeenteraadsleden* blijkt hetzelfde. Op het moment dat je niet zelf de vertegenwoordiger bent van de fractie in de Drechttraad, ben je afhankelijk van je fractiegenoot om zaken voor elkaar te krijgen. Ook buiten de eigen vertegenwoordiger zorgt het uitgebreide netwerk, de regelmatige bijeenkomsten en het bestaan van regionale fracties er vermoedelijk voor dat het netwerk bereikbaarder wordt voor niet-drechtraadsleden. Het lobbyen voor een voorstel en het benaderen van collega's uit andere raden lijkt haalbaarder, zeker als je je kan positioneren namens een fractie die ook eigen stemrecht heeft.

In de toekomst lijkt de rol van de lokale gemeenteraad in deze gemeenschappelijke regeling ook weer belangrijker te worden, onder andere door het benoemen van bestuurlijke trekkers op onderwerpen die ook verantwoording moeten afleggen in de verschillende lokale raden. Het wordt interessant om te bezien wat dit betekent voor de regionale samenwerking van raadsleden, zoeken zij elkaar verder op (ook de niet-drechtraadsleden) of leidt dit juist tot een versplintering en verwatering van het netwerk?

Voor het controleren van de gemeenschappelijke regeling is het netwerk op zichzelf niet nodig. Omdat lokale raden bevoegdheden behouden om de formele stukken vast te stellen en dezelfde rechten hebben als voorheen kunnen zij alle stukken opvragen, vragen stellen en controlerend optreden. Dat wordt ook door een respondent aangegeven. Het lastige daarbij is uiteraard wel dat als men na een controle constateert dat de gemeenschappelijke regeling moet worden bijgestuurd, daar weer regionaal draagvlak voor nodig is.

Inhoudelijke kennis

De inhoudelijke kennis en expertise wordt door de respondenten als redelijk belangrijk bestempeld, al geven zij aan dat ze netwerken en relaties zeker bij de kaderstelling belangrijker vinden voor gemeenteraadsleden. Men geeft aan dat de informatievoorziening goed is en dat er zeer veel wijzen zijn voor drechtraadsleden om aan informatie te komen. Een respondent refereerde eraan dat de onderwerpen binnen de samenwerking divers zijn

en het prettig is als enkele drechtraadsleden (regionaal/lokaal) over voldoende inhoudelijke kennis beschikken om het debat goed aan te gaan, wat ook impliceert dat men zich daarmee in het debat kan onderscheiden.

Middelen

Geen enkele respondent ziet de grootte van de gemeente, de beschikbare financiële middelen of anderszins als een factor die een grote rol speelt in het beïnvloeden van besluitvorming vanuit gemeenten of gemeenteraadsleden. Dat is merkwaardig wanneer in ogenschouw wordt genomen dat de grootte van een gemeente wel degelijk van belang is voor het stemgewicht in de Drechttraad en het leveren van een tweede bestuurder door Dordrecht in het Drechtstedenbestuur. Tegelijkertijd zorgt dit blijkbaar voor een te klein verschil om meerderheden op regionaal niveau te bereiken. Men geeft aan dat er een verschil is in ambtelijke capaciteit, maar aangezien veel politieke besluitvorming plaatsvindt op regionaal niveau en vaak ook vanuit politieke families blijkt dit ook geen bepalende rol te spelen in de samenwerking.

In andere woorden, vanuit het onderzoek blijkt weliswaar dat er een verband is tussen middelen en de kaderstellende en de controlerende rol van gemeenteraadsleden, maar dat dit in de samenwerking slechts een bescheiden rol speelt. Voor de kaderstellende rol houdt dat in dat de theoretische verwachting niet is uitgekomen.

Collaboratief proces

Het collaboratieve proces binnen de Drechtsteden kent een unieke vormgeving. Door rechtstreekse vertegenwoordiging van de gemeenteraadsleden via een soort getrapte verkiezing zijn raadleden veel directer vertegenwoordigd dan in veel andere samenwerkingsverbanden. De vormgeving van de samenwerking zorgt voor een soort gemeenteraad op regionaal niveau, waarbij er door de gehele regio heen politieke samenwerkingsverbanden worden gesmeed. Daarmee heeft men een innovatieve samenwerking vormgegeven, waarbij getracht wordt gemeenteraadsleden direct in het proces te betrekken. Uiteraard met de kanttekening dat niet *alle* gemeenteraadsleden zijn vertegenwoordigd, maar dat er wel een laagdrempelig netwerk ontstaat waarbij iedereen zich vertegenwoordigt kan voelen en ook iedereen desnoods via het nabije netwerk invloed kan uitoefenen.

Tegelijkertijd zorgt deze onderlinge verwevenheid ook voor enkele uitdagingen binnen de samenwerking. Voor een deel zullen vertegenwoordigers uit de gemeenteraden zich niet alleen als dusdanig profileren, maar ook als vertegenwoordiger van een politieke stroming op regionaal niveau. Dat kan leiden tot tegenstrijdige belangen. Daarom is juist het vormgeven van gedeeld begrip, gezamenlijke probleemdefinities en het onderlinge commitment van groot belang. De respondenten geven op deze onderdelen juist kritische kanttekeningen. In de gegeven voorbeelden blijkt dat een besluit op regionaal niveau niet persé lokaal op draagvlak kan regelen en andersom. De onderlinge commitment, het vertrouwen en de gedeelde probleemdefinities lijken uit de gegeven voorbeelden onder druk te staan.

Dat neemt niet weg dat juist voor het vormen van beleid en het opstellen van kader de Drechttraad een centrale rol heeft gekregen. Voor gemeenteraadsleden is deelname aan dit proces, direct of indirect, de beste wijze om een kader af te kunnen geven. Daarnaast hebben zij de mogelijkheid om vanuit de eigen gemeenteraad zienswijzen en boodschappen aan de gemeenschappelijke regeling mee te geven, waarbij wederom het creëren van draagvlak en meerderheden cruciaal is.

Voor de controlerende rol zijn zowel de lokale gemeenteraden als de Drechtraad aan zet. Beiden hebben de mogelijkheid om vragen te stellen en stukken in te zien. De lokale raden krijgen binnenkort zelfs meer mogelijkheden doordat zij bestuurlijke trekkers ook in de eigen raden ter verantwoording kunnen roepen. Hoewel bij de controlerende rol zeker ook in regionaal verband zaken opgepakt kunnen worden, hebben gemeenteraadsleden hier ook lokaal reëel de mogelijkheden toe en is het collaboratieve proces niet essentieel.

5.2 Gemeenschappelijk orgaan & bedrijfsvoeringsorganisatie

Voor de bedrijfsvoeringsorganisatie zijn onderstaande veronderstelde verbanden aangegeven:

5.2.1 Analyse van veronderstelde verbanden

Gemeenschappelijk orgaan en bedrijfsvoeringsorganisatie

Rol v.d. gemeenteraad	Groter belang	Kleiner belang
Kaderstellend	Netwerken en relaties Middelen Inhoudelijke kennis	Formele bevoegdheden Collaboratief proces
Controlerend	Formele bevoegdheden Inhoudelijke kennis	Collaboratief proces Middelen Netwerken en relaties

Tabel 10: Analyse verbanden gemeenschappelijk orgaan en bedrijfsvoeringsorganisatie

In het onderzoek zijn een aantal veronderstellingen gedaan, volgens de hierboven opgestelde tabel. Deze veronderstellingen worden hieronder nader bekeken.

Formele bevoegdheden

De respondenten geven aan dat ze juist de *formele bevoegdheden* zeer belangrijk vinden bij zowel de kaderstellende als de controlerende rol. Bijzonder is hierbij echter dat dit vaak wordt gehangen aan ervaringen bij *andere type gemeenschappelijke regelingen* en niet zozeer de bedrijfsvoeringsorganisatie. Sterker nog, bij het vaststellen van een kader blijkt dat het bestuur toch al vaak kijkt naar wat de verschillende gemeenten en gemeenteraden aangeven over de samenwerking, ongeacht het stemgewicht aan de bestuurstafel.

Bij de controlerende rol wordt dit onderscheid niet gemaakt, maar wordt in de interviews wel vaak de combinatie gemaakt tussen enerzijds *inhoudelijke kennis* en anderzijds het *weten wat je wil controleren*. Daarmee lijkt bij de controlerende rol de formele bevoegdheid van meer belang dan bij de kaderstellende rol, omdat de raad de verplicht geïnformeerd wordt. De respondenten geven wel aan dat de deze informatie wel vergezeld moet zijn met duidelijke gefocuste kengetallen, bijvoorbeeld de reden waarom ooit is begonnen met de samenwerking en hoe het daarmee vordert.

Netwerken en relaties

De verschillende respondenten noemen dit vrijwel allemaal als belangrijk uitgangspunt in de samenwerking, één respondent geeft een verschil aan dat het met name van belang is voor de kaderstellende raad en minder voor de controlerende.

De opmerking dat er aan de bestuurstafel de signalen van alle gemeenten worden bekeken (ongeacht het stemgewicht) en het feit dat in de samenwerking eerder ook extra aandacht is gegeven aan de gemeente West Betuwe in de periode van herindeling, geeft aan dat er oog is voor elkaar en dat de onderlinge verstandhouding belangrijk is in het besturen van deze samenwerking. Voor raadsleden houdt dat in dat het realiseren van draagvlak in de eigen raad voor het meegeven van kaders belangrijk is. Het realiseren van draagvlak bij de andere deelnemende raden zou voor nog meer gewicht zorgen; ook al worden signalen uit de verschillende raden opgepakt dan nog zorgt draagvlak in meerdere raden voor een steviger signaal.

Bij de controlerende rol is er minder aandacht voor het netwerkaspect. Dat hangt ook samen met opmerkingen van een respondent dat met name focussen op wat er belangrijk is in een samenwerking en dat te controleren (*weten wat je moet controleren*) belangrijk is. Daar is slechts voldoende informatievoorziening voldoende voor.

Inhoudelijke kennis

Dit is voor zowel de controlerende als de kaderstellende rol een belangrijke rol. Overigens gaat het hier zowel over de eigen kennis van gemeenteraadsleden als de toegang die zij hebben tot ambtenaren om vragen te laten beantwoorden *en de kwaliteit van de raadsstukken*. Word je met de informatiestroom en de stukkenstroom voldoende gefaciliteerd om de juiste (kaderstellende/controlerende) rol te pakken, en ontvang je voldoende inhoudelijke kennis om een mening te vormen?

Middelen

Opvallend is dat de middelen onder de kaderstellende rol door de respondenten als minder belangrijk wordt gezien. Dat heeft er met name mee te maken dat in de samenwerking met de bedrijfsvoeringsorganisatie op bestuurlijk niveau met elkaar gesproken wordt als drie gelijke partners. De financiële inbreng en grootte van de gemeente speelt dan geen grote rol meer, waar deze op het gebied van de kaderstelling wel werd verondersteld.

Collaboratief proces

Vooraf werd verwacht dat het collaboratieve proces minder van belang zou zijn bij zowel de kaderstelling als de controle van de gemeenteraad. De bedrijfsvoeringsorganisatie zou slechts een uitvoerend orgaan zijn, de individuele gemeenten blijven zelfstandig besluiten en opdrachten geven waar de organisatie aan moet voldoen. Dit blijkt maar deels het geval te zijn. De bedrijfsvoeringsorganisatie is een autonome gemeenschappelijke regeling geworden met eigen uitgangspunten/kaders: vermindering van de kosten en kwetsbaarheid, versterking van kansen voor het personeel en kwaliteit.

Daarbij is er ook sprake van kaders die bij de oprichting van de organisatie zijn vastgesteld door onder andere de gemeenteraad. Doordat er weinig aandacht wordt besteed aan het informeren en betrekken van de gemeenteraden over de bedrijfsvoeringsorganisatie, lijkt deze organisatie er zelf voor te zorgen dat raden afdrijven van deze kernbegrippen. Immers, als er niet consequent aandacht wordt besteed aan gezamenlijke beeldvorming waardoor deze kaders tot stand zijn gekomen en de noodzaak voor de raad duidelijk was, is het niet vreemd dat de gemeenteraden uiteindelijk gaan focussen op de zaken waar zij *wel* dagelijks

mee geconfronteerd wordt, namelijk de financiële huishouding van de eigen gemeente en het budgetrecht van de gemeenteraad.

Het belang van het collaboratieve proces voor het vormen van goede kaders binnen de samenwerking blijkt daarmee belangrijker dan voorheen werd verondersteld. Een sterke betrokkenheid in het collaboratieve proces zorgt voor inhoudelijkere, duidelijkere en werkbaardere kaders -zowel voor de raad als voor de organisatie zelf – en is daarmee een stuk belangrijker dan voorheen verondersteld.

Wat betreft de controlerende rol lijkt collaboratie minder van belang. Doordat er sprake is van een klein bestuur en een klein aantal gemeente waarbij aandacht is voor elkaars standpunten en meningen, lijkt gezamenlijke controle niet persé nodig zolang elke raad voldoende informatie heeft om te kunnen zien of de kaders gehaald zijn, de raad haar eigen wethouder ter verantwoording kan roepen als dat niet het geval is en dat signalen van de individuele raden kunnen rekenen op serieuze aandacht van het bestuur.

5.2.1 Analyse overige bijzonderheden

Naast de analyse van de verschillende theoretische verbanden binnen de bedrijfsvoeringsorganisatie, valt ook het volgende op:

Samenwerking in de regio kent wisselende ervaringen

De respondenten geven regelmatig en op wisselende momenten voorbeelden van andere, minder soepel lopende regionale samenwerkingsverbanden. Daarbij valt op dat de vaak genoemde voorbeelden (AVRI & Werkzaak) beiden een openbaar lichaam met eigen AB en DB-structuur zijn en dat de beleidsterreinen politiek gevoelig zijn (afvalverwerking en participatiewet). Desondanks lijken deze ervaringen geen invloed te hebben gehad op de samenwerking binnen de bedrijfsvoeringsorganisatie, waarbij het aantal deelnemers lager ligt en het beleidsterrein minder politiek gevoelig lijkt te zijn.

5.3 Centrumregeling

Ook bij de centrumregeling zijn enkele theoretische veronderstellingen gedaan, hieronder in de tabel zijn deze nogmaals te raadplegen.

Centrumregeling

Rol v.d. gemeenteraad	Groter belang	Kleiner belang
Kaderstellend	Middelen Netwerken en relaties Inhoudelijke kennis	Formele bevoegdheden Collaboratieve proces
Controlerend	Middelen Netwerken en relaties Inhoudelijke kennis	Formele bevoegdheden Collaboratief proces

Tabel 11: Analyse verbanden centrumregeling

Formele bevoegdheden

De formele bevoegdheden voor het afgeven van een kader zijn bij deze samenwerking door respondenten wisselend beschreven. Men heeft weliswaar geen beperkingen gevoeld om moties, amendementen of anderszins in te dienen, er wordt wel degelijk door respondenten geschetst dat de beweegruiimte voor de gemeenteraden klein is. Dat ligt ook in lijn met het principe dat er bij centrumgemeenteregelingen gewerkt wordt met mandaten, als er op

college en ambtelijk niveau afspraken zijn gemaakt met de centrumgemeente heeft deze in de regel ook de bevoegdheid om hierop te handelen. De gemeenteraden zien daarmee weinig stukken van de centrumregeling voorbijkomen en hebben daarmee ook relatief weinig gelegenheid om hier moties en amendementen over in te dienen. Respondenten lijken met opmerkingen dat men zich vrij voelt om moties en amendementen in te dienen en het kiezen van het juiste moment daarvoor meer in het algemeen uit te drukken, dan specifiek voor de centrumgemeenteregeling.

De formele bevoegdheden van de raad zijn, zowel op kaderstelling als controle, maar matig tot niet van belang, en zijn ondergeschikt aan bijvoorbeeld de contacten die er op ambtelijk en collegeniveau wel aanwezig zijn. Het lijkt erop dat de raad niet alleen door de opzet van de centrumregeling weinig te zeggen heeft door de mandatering, maar ook in de praktijk op grote afstand zit.

Netwerken en relaties

De relaties en het netwerk worden als zeer belangrijk gezien, maar opvallend is dat het hierbij vrijwel uitsluitend gaat over ambtenaren en bestuurders. Er wordt aangegeven dat er vanuit de ambtelijke organisatie van Utrecht hard is gewerkt om alle gemeenten aangesloten te houden, en dat dit al een uitdaging op zichzelf was wegens de lage prioriteit voor de verschillende gemeenten. Van relaties op het niveau van raadsleden lijkt geen sprake. Dat lijkt ook samen te hangen met de opmerking dat raadsleden maar weinig tijd beschikbaar hebben en de uitspraak dat de samenwerking beschermd wonen relatief weinig prioriteit is toegekend vanuit de verschillende andere gemeenten. Hierbij mag verondersteld worden dat de beperkte tijd van raadsleden om te investeren in regionale samenwerking, niet direct naar dit onderwerp is gegaan. Uiteraard kennen een aantal regionale gemeenteraadsleden elkaar wel van samenwerkingen op andere terreinen.

Desondanks lijkt het netwerk voor een raadslid wel van belang om een kader mee te kunnen geven. Niet zozeer om er zelf het netwerk te betreden of op te zetten, maar vooral door gebruik te maken van het netwerk wat op ambtelijk en bestuurlijk niveau beschikbaar is en daarbij nieuwe zaken aan te kaarten. Voor het controleren geldt vrijwel hetzelfde, omdat taken aan de centrumgemeente zijn gemandateerd en gemeenteraden maar beperkt worden betrokken, is achteraf zaken aankaarten via het netwerk van ambtenaren en collegeleden een belangrijke route.

Inhoudelijke kennis

De opmerking van één van de respondenten dat de kloof tussen collegeleden en raadsleden op kennisniveau vrij groot is, lijkt bij deze samenwerking versterkt te worden door de relatieve lage aandacht voor het onderwerp op raadsniveau. Sterker nog, ook bij de bestuurders en ambtelijke organisaties van de kleinere gemeenten leek dit onderwerp niet altijd de prioriteit te hebben omdat dit vooral iets van de centrumgemeente was. Men geeft daarbij ook aan dat de beschikbare kennis en ambtelijke capaciteit voor dit onderwerp bij de centrumgemeente veel groter is dan bij de anderen. Op kennisniveau lijkt daarmee ook een kloof te zijn tussen de gemeenten onderling.

Desondanks geven de respondenten wel aan inhoudelijke kennis een zeer belangrijk punt te vinden. Dat is wellicht ook niet vreemd gezien de beperkte aandacht voor dit onderwerp. Als je hier als raadslid veel kennis over hebt kan je in discussies in de raad onderscheiden, zowel bij het stellen van kaders als het controleren achteraf. Ook de toegang tot kennis, dus kan je deze actief opvragen via bijvoorbeeld de ambtelijke organisatie, wordt belangrijker. Je krijgt deze immers niet passief in grote aantallen aangereikt.

Middelen

Middelen worden door de respondenten als een minder belangrijk onderdeel gezien. Dit ondanks dat ze wel grote verschillen zien tussen de gemeenten, zeker in een centrumgemeenteregeling. De centrumgemeente heeft bijvoorbeeld meer ambtelijke capaciteit en financiële ruimte om zaken te realiseren. De meest treffende verwoording is van één respondent die aangaf dat de grootte van de gemeente te gemakkelijk is om je achter te verschuilen. Voor het vormgeven van een kader wordt bijvoorbeeld de mogelijkheid om coalities te vormen (netwerken en relaties) hierbij aangegeven. Daarnaast blijkt de onderlinge contacten op ambtelijk niveau prima te verlopen, waardoor bijvoorbeeld bij het controleren van de samenwerking ook verduidelijkingsvragen neergelegd kunnen worden bij ambtenaren van andere gemeenten of de centrumgemeente zelf.

Dat gaat in tegen de theoretische verwachting dat de middelen van een gemeente juist zeer bepalend zouden zijn. Er is dus geen sprake van een groter belang, maar slechts een kleiner belang. Wat op dit gebied tevens opvalt is dat een kleinere gemeente weliswaar minder betrokken is bij beschermd wonen, maar ook veel minder te maken heeft met de problematiek die vanuit beschermd wonen wordt aanpakt. Hoe kleiner de gemeente, hoe kleiner de middelen maar ook hoe kleiner het belang. Wanneer er een concreet probleem speelt op dit onderwerp kan men altijd nog gebruik maken van de andere machtsbronnen zoals de relaties en netwerken. Dat er echter wel een verband is bleek uit de resultaten, de belangrijke rol van de centrumgemeente werd bevestigd en tevens werd aangegeven dat voor kleine gemeenten beschermd wonen feitelijk minder van belang is.

Daarnaast wordt expliciet aangegeven dat de tijdsinvestering van raadsleden zeer beperkt is. Dat geeft weliswaar beperkte middelen van de gemeenteraadsleden zelf aan, maar dit zal voor de raadsleden uit de verschillende gemeenten niet veel verschillen. Sterker nog, men zou zelfs kunnen veronderstellen dat een raadslid uit de centrumgemeente vaak in een grotere gemeente actief is waar de stroom groter is en daardoor relatief minder tijd aan een onderwerp kan besteden.

Collaboratief proces

Van een werkelijk collaboratief proces lijkt binnen deze samenwerking slechts matig sprake te zijn, daarvoor is de rol van de centrumgemeente te dominant. Doordat de centrumgemeente in haar eentje verantwoordelijk is voor de uitvoering van de taken en de ambtelijke organisatie van de centrumgemeente zelf moet aankloppen bij de verschillende andere gemeenten waar de beschermd wonen niet wordt gezien als prioriteit, geeft hierbij voldoende aan. Dat neemt niet weg dat er wel op input van andere gemeenten wordt gevraagd en er wel degelijk onderling contact en samenwerking is. Er is echter geen sprake van een evenwichtig speelveld, of een balans tussen middelen en macht tussen de deelnemers.

Dit lijkt ook inherent te zijn aan de gekozen organisatievorm: wanneer er gekozen wordt voor een centrumgemeenteregeling is dominantie van de centrumgemeente een logisch gegeven. Dat de overige deelnemende gemeenten wel in goed contact staan met de centrumgemeente en er wel sprake is van onderling overleg zorgt er wel voor dat er sprake is van samenwerking, echter niet een samenwerking tussen gelijke partners. Daarmee is het collaboratief proces zowel kaderstellend als controlerend van bescheiden belang.

5.4 Lichte regeling

5.4.1 Analyse overige bijzonderheden

In de lichte regeling zijn onderstaande theoretische verbanden gelegd:

Lichte regeling

Rol v.d. gemeenteraad	Groter belang	Kleiner belang
Kaderstellend	Collaboratief proces Netwerken en relaties Inhoudelijke kennis	Middelen Formele bevoegdheden
Controlerend	Inhoudelijke kennis	Middelen Collaboratief proces Netwerken en relaties Formele bevoegdheden

Tabel 12: Analyse verbanden lichte regeling

Formele bevoegdheden

De samenwerking wordt geprofileerd als een bestuurlijk netwerk, daardoor vallen veel van de zaken rondom BrabantStad onder uitvoering en netwerkcontmoetingen tussen bestuurders waar de gemeenteraad weinig over te zeggen heeft. Er komen weinig stukken, waardoor er ook weinig door de raad besloten hoeft te worden en de formele bevoegdheden minder relevant zijn.

Uiteraard kan een raad wel proberen een kader via een motie tot stand te brengen, maar dan zal dat voornamelijk zijn om de wethouder te vragen iets wel/niet in te brengen in het netwerk waardoor men meer op het netwerk aan het sturen is. Bij de kaderstelling lijken daardoor de bevoegdheden van de raad maar van een zeer matig belang. Ook bij de controlerende functie kan men weliswaar de vastgelegde bestuurlijke afspraken inzien, vergelijken of die afspraken gerealiseerd zijn en vragen naar de stand van zake, maar er is geen sprake van bindende afspraken met een contractuele partner. Er is slechts sprake van een werkagenda zonder juridische status, waardoor ook bij de controlerende rol van de gemeenteraad de formele bevoegdheden relatief weinig aanknopingspunten bieden.

Netwerken en relaties

Bij de netwerken en relaties ontstaat een iets ander beeld, omdat feitelijk netwerken de kerntaak van het bestuurlijke netwerk is. Zowel bij elkaar, als gezamenlijk optrekken in de lobby naar bijvoorbeeld Den Haag en Brussel, zoals de respondenten benadrukken. Als een raadslid wat wil bereiken is juist de wethouder gebruiken om iets in het netwerk mee te laten nemen relevant, of dat nou via een (formele) motie of via een vraag in de raad is. In die zin is sturen op de eigen wethouder een belangrijk kaderstellend instrument.

Ook voor controleren is die lijn belangrijk. Als er weinig stukken komen, hooguit de agenda's van de Brabant-dinsdagen, dan is het voeren van gesprekken met de eigen wethouder over bijvoorbeeld de voortgang van zaken (die op de agenda staan) van belang. Daarmee is dit onderdeel veel belangrijker dan eerder verondersteld: omdat raadsleden maar zeer weinig informatie krijgen op de wijze die ze bij andere formelere regelingen gewend zijn, is het gesprek voeren met mensen in het netwerk een cruciaal onderdeel om toch informatie op te doen en daarmee de controlerende rol te kunnen vormgeven.

Voor raadsleden houdt het netwerk echter al snel op bij de eigen wethouder. Er zijn in BrabantStad-niveau weinig bijeenkomsten of actieve uitwisselingsmomenten op raadsniveau en daardoor zullen raadsleden van verschillende gemeenten elkaar onderling weinig voor politieke ambities op BrabantStad-niveau benaderen. De eigen wethouder of het eigen college is hierin dus zeer cruciaal, al zou het helpen als raadsleden hierin meer worden gefaciliteerd.

Inhoudelijke kennis

De inhoudelijke kennis binnen deze samenwerking wordt door de verschillende respondenten als minder van belang ervaren bij de kaderstellende rol. Omdat er een bestuurlijk netwerk is waarbij de agenda's bepaald worden door de bestuurders zelf, zijn er weinig onderdelen voor de raadsleden om überhaupt expertise over op te doen. Daarnaast zijn er weinig anderen dan de wethouder of één van de lobbyisten om informatie bij op te vragen, waardoor de toegang tot kennis over deze samenwerking beperkt is.

Wanneer een raadslid bijvoorbeeld van mening is dat een onderwerp op het niveau van deze samenwerking kan worden opgepakt, heeft het raadslid ook niet persé kennis nodig van de andere onderdelen binnen deze samenwerking. Immers is er sprake van een lobbyorganisatie en zijn bijvoorbeeld financiële kaders in het organiseren van het lobbytraject minder van belang dan bij het uitvoeren en vormgeven van taken uit de participatiewet. Er is weliswaar een verband – als de samenwerking niet kent kan je er ook geen zaken agenderen – maar dit verband is minder van belang dan voorheen veronderstelt.

Voor de controlerende rol is het tegenovergestelde het geval. Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat de raadsleden via de stukkenstroom van de Brabant-dinsdagen voldoende informatie moeten hebben om de samenwerking te controleren, en impliceren daarmee dat deze stukkenstroom wel degelijk van groot belang is bij de controlerende rol.

Middelen

Er is sprake van een samenwerking tussen de grootste steden van Brabant, daardoor zijn de onderlinge verschillen in middelen weliswaar aanwezig maar klein. Daarnaast is juist één van de kernpunten van de samenwerking om financiële middelen werven van andere partners, waardoor de relatief kleine verschillen in financiële slagkracht maar een beperkte invloed lijken te hebben. Desondanks valt wel op dat de kleinere gemeente in de samenwerking het meeste de taken op het niveau van de samenwerking lijkt op te willen pakken, en dat de gemeenteraad van één van de grotere gemeenten juist kritischer is.

Omdat er sprake is van een bestuurlijk netwerk zijn de verschillende partners onafhankelijk in de samenwerking en gelijkwaardig aan elkaar. Als een wethouder namens de eigen gemeenteraad iets inbrengt, lijkt dat niet noodzakelijkerwijs meer of minder gewicht te hebben aan de bestuurderstafel als dat een wethouder van een andere gemeente dit zou doen.

Collaboratief proces

Het collaboratieve proces binnen dit samenwerkingsverband speelt zich met name op het bestuursniveau af. Daar worden lobbyactiviteiten opgestart, onderwerpen besproken, en afwegingen gemaakt. In de voorbeelden die de respondenten benoemden bleek er sprake te zijn van een goed functionerend collaboratief proces op dit niveau, waarbij men elkaar onderling ook het een en ander gunt.

Op raadsniveau is dat proces moeilijk zichtbaar en raadsleden hebben zelf nauwelijks toegang tot dit collaboratieve proces. Er is sprake van een beperkte stukkenstroom, beperkte frequentie van onderlinge ontmoeting tussen raden, beperkte bevoegdheden voor de raad binnen deze samenwerking en een grote afstand tussen het bestuurdersnetwerk en de

gemeenteraad. Daardoor is het vrijwel volledig aan het samenspel tussen het college en de gemeenteraad binnen een gemeente om het proces rondom kaderstelling en controle naar de lokale behoefte in te richten. Wenst de raad vaker het gesprek aan te gaan, of wil de wethouder de raad dichter betrekken dan kan dat: men spreekt dan een proces af waarbij de raad is aangehaakt bij de samenwerking. Kiest zowel de wethouder er niet voor om de raad te betrekken en komt de raad ook niet uit eigen beweging met vragen, dan zal de afstand zeer groot blijven. Overigens kan het uitvoerende karakter van de samenwerking een legitieme reden zijn voor het behouden van de relatief grote afstand, maar die afweging dient gezien de rollen van de gemeenteraad lokaal te worden gemaakt.

5.5 Overzicht analyse veronderstellingen

Wanneer de verschillende veronderstellingen zoals geanalyseerd in dit hoofdstuk onder elkaar worden gezet, levert dat het volgende totaaloverzicht op:

Openbaar lichaam

Rol v.d. gemeenteraad	Groter belang	Kleiner belang
Kaderstellend	Netwerken en relaties Collaboratief proces Inhoudelijke kennis	Formele bevoegdheden Middelen
Controlerend	Formele bevoegdheden Inhoudelijke kennis	Netwerken en relaties Collaboratief proces Middelen

Gemeenschappelijk orgaan en bedrijfsvoeringsorganisatie

Rol v.d. gemeenteraad	Groter belang	Kleiner belang
Kaderstellend	Netwerken en relaties Collaboratief proces Inhoudelijke kennis	Formele bevoegdheden Middelen
Controlerend	Formele bevoegdheden Inhoudelijke kennis	Netwerken en relaties Collaboratief proces Middelen

Centrumregeling

Rol v.d. gemeenteraad	Groter belang	Kleiner belang
Kaderstellend	Netwerken en relaties Inhoudelijke kennis	Formele bevoegdheden Collaboratieve proces Middelen
Controlerend	Netwerken en relaties Inhoudelijke kennis	Formele bevoegdheden Collaboratief proces Middelen

Lichte regeling

Rol v.d. gemeenteraad	Groter belang	Kleiner belang
Kaderstellend	Netwerken en relaties Collaboratief proces	Middelen Formele bevoegdheden Inhoudelijke kennis
Controlerend	Inhoudelijke kennis Collaboratief proces Netwerken en relaties	Middelen Formele bevoegdheden

Tabel 13: Totaaloverzicht geanalyseerde verbanden

5.6 Analyse overige inzichten respondenten

Afhankelijkheid van het college

Respondenten benadrukken in zijn algemeenheid de afhankelijkheid van raadsleden op het college. Dat gaat dan over twee verschillende aspecten namelijk:

1. Het voeden van de raad met informatie
De raadsleden zijn erg afhankelijk van zowel de informatie waarvan het college kiest om deze te delen, de stukkenstroom zoals deze vanuit het college naar de raad wordt vormgegeven en de kwaliteit van de ambtelijke advisering (onder verantwoordelijkheid van het college). Het lijkt erop dat hoe verder op afstand de samenwerking van de raad staat, hoe belangrijker dit samenspel wordt.
2. Het behartigen van de standpunten van de raad in regionale besturen
Wanneer er sprake is van regionale besluitvorming waarbij de wethouders de vertegenwoordigers zijn van de gemeenten in o.a. het AB, is er een sterke afhankelijkheid van de individuele collegelid om resultaten te behalen. Daarbij kunnen ook de kwaliteiten van een doorslaggevend zijn.

Democratische legitimiteit

Het vraagstuk rondom democratische legitimiteit is enkele keren aangezwengeld. Een gemeente en een raad zou niet meer de baas zijn op het eigen grondgebied, omdat een regionale samenwerking een besluit namens hen neemt. Daar is alleen sprake van bij gemeenschappelijke regelingen met een (gemandateerd) bestuur. Dat geldt niet alleen bij samenwerking met een eigen bestuur en een collegelid die de gemeente vertegenwoordigt, ook in het openbaar lichaam van de Drechtsteden speelt de conflicterende rol van drechttraadsleden als vertegenwoordigers van een politieke stroming en een vertegenwoordiging van de eigen gemeenteraad een rol. In het geval van een

centrumregeling hebben de niet-centrumgemeenten zeer beperkte bevoegdheden, waardoor het ook maar de vraag is in hoeverre deze type regeling democratische legitimatie kent.

Uitvoeringskarakter

Bij meerdere respondenten binnen de onderzochte regelingen is de mate van uitvoering van een gemeenschappelijke regelingen naar voren gekomen. In hoeverre is er sprake van politieke hoofdlijnen binnen een samenwerking en in hoeverre is een onderwerp uitvoering wat ligt bij het college? Of andersom, in hoeverre vindt een gemeenteraad zelf dat zij over onderwerpen gaat en in hoeverre is zij content om op afstand te staan? Dat lijkt niet altijd eenduidig te zijn. Taken die in de ene gemeente als uitvoering kunnen worden gezien, kan een andere gemeenteraad als politiek gevoelig bestempelen. Voorbeelden die hiervan door respondenten zijn gegeven zijn bijvoorbeeld afvalverwerking, wat uitvoering lijkt maar door een keuze van afvalinzamelingssysteem ineens politiek gevoelig wordt. Een ander voorbeeld is Beschermd Wonen wat uitvoering kan zijn, maar wel gevoelig kan worden wanneer besloten wordt een voorziening in een willekeurige kern te realiseren.

Tijd van raadsleden

Het vorige punt haakt ook in op de beperkte beschikbare tijd voor raadsleden. Zij moeten de aandacht verdelen over zeer veel onderwerpen en kunnen in het geval van regionale samenwerking maar beperkt investeren in het participeren in netwerken en verdiepen in complexe onderwerpen.

6. Conclusies

In dit onderzoek is een antwoord gezocht op een hoofdvraag/onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen. Als eerste worden de deelvragen behandeld waarop een kernachtig antwoord wordt geformuleerd op basis van de bevindingen van het onderzoek. Daarna wordt er een eindconclusie getrokken over de hoofdvraag en volgen enkele aanbevelingen.

6.1 Deelconclusies

Er zijn een viertal verschillende varianten aan gemeenschappelijke regelingen te onderscheiden welke zijn gedefinieerd vanuit de wet op de gemeenschappelijke regeling. Elke variant heeft een andere organisatievorm, vaak vertaald in de wijze waarop het bestuur is vormgegeven. De volgende varianten kunnen worden onderscheiden:

1. Het openbaar lichaam, waarbij gemeenten participeren in een publieksrechtelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid, georganiseerd met een algemeen bestuur waarin vertegenwoordigers van alle deelnemende (lokale) overheden zijn vertegenwoordigd, en een dagelijks bestuur welke de dagelijkse leiding van de regeling op zich neemt. Het algemeen bestuur is uiteindelijk het hoogste bestuursorgaan.

Binnen het openbaar lichaam kan er sprake zijn van een regeling die is aangegaan door gemeenteraden, waardoor raadsleden of door de gemeenteraad aangewezen vertegenwoordigers zitting nemen in het algemeen bestuur, of regelingen die zijn aangegaan door het college en zelfs regelingen die zijn aangegaan door de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan. Dit type regelingen kan ook onder de eigen rechtspersoonlijkheid personeel aannemen.

2. Gemeenschappelijk lichaam en bedrijfsvoeringsorganisatie, zijn twee type organisaties die het meest lijken op het openbaar lichaam. Zij kennen slechts een enkelvoudig bestuur, er is dus geen splitsing tussen een algemeen en een dagelijks bestuur. Daarmee is de bestuurlijke organisatie eenvoudiger.

Beide varianten zijn bedoeld voor minder zware samenwerking maar verschillen onderling wel op het gebied van rechtspersoonlijkheid. Bij een gemeenschappelijk orgaan is er geen rechtspersoonlijkheid en kan men geen personeel vanuit een dergelijke organisatie aannemen. Een bedrijfsvoeringsorganisatie heeft deze mogelijkheden wel om de uitvoerende taken van gemeenten op het gebied van besluitvorming over te kunnen nemen.

3. Een centrumregeling is een variant van samenwerking waarbij één van de deelnemende partners (de centrumgemeente) taken uitvoert voor de andere deelnemers. Er is geen sprake van een eigen bestuur of rechtspersoonlijkheid, maar alle taken worden ondergebracht bij de bestaande (centrum)gemeente(s). Het bestuur van de centrumgemeente vormt daarmee ook het bestuur van de samenwerking.
4. De lichte regeling, ook wel de regeling 'zonder meer' genoemd. Een samenwerkingsvorm waarbij verschillende gemeenten met elkaar samenwerken zonder hiervoor een formele organisatie in te stellen, een formeel bestuur te vormen, of van andere mogelijkheden van de wet op de gemeenschappelijke regelingen gebruik te maken. Alle handelingen namens deze samenwerking vinden plaats binnen de juridische context van de individuele deelnemers.

Besluitvorming vindt bij de regelingen met een eigen bestuur plaats aan deze centrale bestuurstafel. De deelnemende gemeenten en gemeenteraden hebben de mogelijkheid om besluiten rondom de P&C-cyclus te maken en zienswijzen in te dienen. In het geval van een centrumregeling en lichte regeling is er geen sprake van een apart P&C-cyclus voor de regeling, maar wordt dit via de eigen begrotingscyclus van de gemeente geregeld.

Uit het onderzoek is blijkt dat er een verschil is in de kaderstellende en de controlerende rol en dat elke variant een andere aspecten kent die van belang zijn. Vanuit het onderzoek is de volgende tabel met factoren naar voren gekomen van welke aspecten bij welke type regeling het meest van belang is:

Openbaar lichaam

Rol v.d. gemeenteraad	Groter belang	Kleiner belang
Kaderstellend	Netwerken en relaties Collaboratief proces Inhoudelijke kennis	Formele bevoegdheden Middelen
Controlerend	Formele bevoegdheden Inhoudelijke kennis	Netwerken en relaties Collaboratief proces Middelen

Gemeenschappelijk orgaan en bedrijfsvoeringsorganisatie

Rol v.d. gemeenteraad	Groter belang	Kleiner belang
Kaderstellend	Netwerken en relaties Collaboratief proces Inhoudelijke kennis	Formele bevoegdheden Middelen
Controlerend	Formele bevoegdheden Inhoudelijke kennis	Netwerken en relaties Collaboratief proces Middelen

Centrumregeling

Rol v.d. gemeenteraad	Groter belang	Kleiner belang
Kaderstellend	Netwerken en relaties Inhoudelijke kennis	Formele bevoegdheden Collaboratieve proces Middelen
Controlerend	Netwerken en relaties Inhoudelijke kennis	Formele bevoegdheden Collaboratief proces Middelen

Lichte regeling

Rol v.d. gemeenteraad	Groter belang	Kleiner belang
Kaderstellend	Netwerken en relaties Collaboratief proces	Middelen Formele bevoegdheden Inhoudelijke kennis
Controlerend	Inhoudelijke kennis Collaboratief proces Netwerken en relaties	Middelen Formele bevoegdheden

Tabel 14: Totaaloverzicht geanalyseerde verbanden voor toelichting conclusies

Daarmee ontstaat er een patroon in de verschillende samenwerkingsverbanden, namelijk dat:

Kaderstelling

- Het realiseren of participeren in netwerken, direct of indirect, is voor de kaderstellende rol van raadsleden zeer belangrijk. Tegelijkertijd zijn deze zaken bij de controlerende rol pas belangrijk wanneer de raad formeel weinig met een samenwerking te maken heeft, bijvoorbeeld bij een centrumregeling waarbij zaken op afstand worden geregeld, of een lichte samenwerking waarin de raad geen directe partner of rol heeft
- Het collaboratieve proces is voor de kaderstelling zeer belangrijk, tenzij er zowel voor raadsleden als collegeleden geen formele rol is weggelegd zoals bij de centrumregeling
- Inhoudelijke kennis of toegang hebben tot anderen die deze kennis bezitten en het beschikken over een informatiestroom is zowel voor de kaderstelling als voor de controlerende rol van de raadsleden in vrijwel alle gevallen belangrijk. Alleen wanneer een samenwerking op grote afstand staat en zeer uitvoerend van aard is, is slechts basiskennis noodzakelijk. Maar zelfs bij deze samenwerkingsvariant is terugkoppeling en een goede terugkoppeling voor de controlerende rol van raadsleden belangrijk.
- Formele bevoegdheden zijn weliswaar belangrijk, omdat ze de spelregels van de samenwerking bepalen, maar omdat besluitvorming bij regionale samenwerking getraptd plaatsvindt zijn de bevoegdheden van de raad om aan kaderstelling te doen binnen samenwerkingsverbanden beperkt.
- Middelen van een gemeente of gemeenteraad zijn niet doorslaggevend binnen samenwerking, ondanks dat de ene gemeente meer stemgewicht of ambtelijke capaciteit beschikbaar heeft .

Controle

- In een gemeenschappelijke regeling waar de raad logischerwijs betrokken is, zoals een openbaar- of gemeenschappelijk orgaan, is inhoudelijke kennis en de formele bevoegdheden zeer belangrijk. Men dient gegevens te krijgen, kan vragen stellen, heeft toegang nodig tot ondersteuning en kan via deze wijze de controlerende rol vormgeven.

- Als de raad niet direct betrokken is, zoals een centrumregeling of lichte samenwerking dan zijn de formele bevoegdheden niet relevant. Men blijft dan wel afhankelijk van de stukkenstroom en toegang tot ondersteuning, maar wordt hiervoor wegens de afstand tot de samenwerking en de beperkte bevoegdheden afhankelijk van anderen.
- Netwerken en relaties wordt in het geval van een centrumgemeente en lichte samenwerking belangrijk, als is het maar om de noodzakelijke kennis op te doen om de controlerende rol goed vorm te kunnen geven. Bij de andere samenwerkingsvarianten is het netwerk minder relevant.
- Het collaboratieve proces is voor de controlerende rol eigenlijk alleen relevant bij samenwerkingen waar de raad op afstand staat. In het geval van een lichte samenwerking kan het eigen collegelid lokaal een collaboratief proces inrichten om de raad te betrekken. Bij een centrumgemeenteregeling is dit lastiger, omdat het college hier zelf ook te maken heeft met beperkte bevoegdheden.

6.2 Beantwoording van de hoofdvraag

De hoofvraag in dit onderzoek luidt: “Welke factoren zijn van invloed op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad binnen gemeenschappelijke regelingen en welke mogelijkheden zijn er om de kaderstellende en controlerende rol te versterken?”

Bij de **centrumregeling beschermd wonen** zijn de factoren netwerken en relaties en *inhoudelijk kennis* van het grootste belang bij de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Bij de controlerende rol gaat het met name om *netwerken en relatie* en *inhoudelijke kennis*.

Bij de **gemeenschappelijke regeling Drechtsteden** zijn met name de factoren *netwerken en relaties*, *collaboratief proces* en *inhoudelijke kennis* van het grootste belang voor de kaderstellende rol. Bij de controlerende rol gaat het met name om de formele bevoegdheden en de inhoudelijke kennis.

Bij **bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe** zijn met name de factoren *Netwerken en relaties*, *collaboratief proces* en *inhoudelijke kennis* van het grootste belang voor de invulling van de kaderstellende rol. Voor de controlerende rol zijn de *formele bevoegdheden* en *inhoudelijke kennis* voor raadsleden van grootste belang.

Bij bestuurdersnetwerk **BrabantStad** zijn voor de factoren rol met name de *netwerken en relaties* en het *collaboratieve proces* van belang. Bij de controlerende rol is dat *inhoudelijke kennis*, *het collaboratieve proces* en *netwerken en relaties*.

De verschillende genoemde factoren die van groot belang zijn bieden ook de beste mogelijkheden om de kaderstellende en controlerende rol van de raad binnen gemeenschappelijke regelingen te versterken. Hiervoor wordt in het hoofdstuk ‘discussie en aanbevelingen’ ook enkele aanbevelingen gedaan.

6.3 Vergelijk met theoretische veronderstellingen

Vanuit het onderzoek blijkt dat enkele theoretische veronderstellingen die eerder in dit onderzoek zijn geformuleerd niet bevestigd.

- **Middelen blijkt van minder belang**
De belangrijkste veronderstelling hierbij het gewicht van *middelen* binnen regionale samenwerking. Bij de kaderstellende rol van de bedrijfsvoeringsorganisatie en de centrumregeling bleken middelen van minder belang dan verondersteld. Bij de controlerende rol bleek middelen bij de centrumregeling ook van een kleiner belang, waar een groter belang was verondersteld. Sterker nog, de beschikbare middelen bleken bij geen enkele samenwerkingsvorm van groot belang.
- **Collaboratief proces bleek bij grote afstand belangrijker**
Het collaboratieve proces bleek bij de controlerende rol van een lichte regeling en bij de kaderstellende rol van een bedrijfsvoeringsorganisatie van groter belang dan verwacht
- **Netwerken en relaties bij controlerende rol lichte regeling belangrijker**
Tegen de verwachting in bleek uit het onderzoek dat netwerken en relaties bij de controlerende rol van een lichte regeling van groter belang waren, waar een kleiner belang was verondersteld.

7. Discussie en aanbevelingen

De beperkte tijd die raadsleden beschikbaar hebben was een regelmatig terugkerend onderwerp in het gevoerde onderzoek. De tijd van raadsleden is enorm onder druk komen te staan. Invoering van complexe wetgeving als de omgevingswet, de jeugdwet en het vormgeven van duurzaamheidsbeleid vraagt om een flinke tijdsinvestering van zowel ambtenaren als raadsleden. Het ingewikkelder worden van lokale taken zorgt voor meer regionale samenwerking, maar deze samenwerking zorgt ook voor een ingewikkelder speelveld voor raadsleden.

Terwijl in het onderzoek blijkt dat ‘netwerken en relaties’, het ‘collaboratieve proces’ en ‘inhoudelijke kennis’ voor gemeenteraadsleden de belangrijkste punten zijn om de eigen (kaderstellende) rol vorm te geven, vereisen deze processen ook tijd en inzet. Gezamenlijke beeldvorming, face-to-face interactie, het bouwen van een netwerk, het kost allemaal tijd en inzet. Hoewel de discussie over wat beleidsarm / politiek neutraal / uitvoeren is en wat beleidsintensief / politiek is lokaal gevoerd kan worden en zeker niet bij elke gemeente hetzelfde is, blijkt regelmatig de onvrede van raadsleden over regionale processen en de afstand of machteloosheid die zij hebben bij besluiten die genomen zijn.

Om die afstand te verkleinen dienen raadsleden ook vanuit de verschillende samenwerkingsverbanden, de eigen colleges en de ambtelijke organisaties de raadsleden te faciliteren om ook op regionaal niveau hun rol in te kunnen vullen, binnen de beperkingen die er voor raadsleden zijn als *lekenbestuurders*.

Aanbeveling 1: Cluster regionale bijeenkomsten

Geef gemeenteraadsleden de mogelijkheid om een netwerk op te bouwen door op regionaal niveau bijeenkomsten te organiseren met raadsleden van gemeenten die vaak met elkaar samenwerken. Organiseer de ontmoeting en gebruik deze momenten ook om over verschillende zaken met elkaar in gesprek te gaan. Biedt bijeenkomsten aan over het de regionale samenwerking – bijvoorbeeld rondom de participatiewet, de afvalverwerking, de GGD - op een geclusterd moment in plaats van willekeurige bijeenkomsten van elk samenwerkingsverband gespreid over het jaar.

Op deze wijze wordt er effectiever omgesprongen met de tijd, terwijl het bijdraagt aan een sterkere betrokkenheid en opbouw van het netwerk voor raadsleden. Zorgen er daarnaast voor dat deze bijeenkomsten op logische momenten zijn georganiseerd, maar niet uitgesloten tot aanbiedingsmomenten van documenten uit de P&C-cyclus van regelingen, is een voorbeeld.

Aanbeveling 2: Spreek een lokale werkwijze af hoe om te gaan met (specifieke) regionale samenwerkingsverbanden

Bij sommige vormen van samenwerkingsverbanden wordt van de gemeenteraad formele handelingen verwacht zoals het indienen van een zienswijze. Bij andere samenwerkingen is hier niet of nauwelijks sprake van en zijn er nauwelijks wettelijke voorschriften die helpen in het vormgeven van het samenspel tussen raad en college.

Maak goede afspraken over hoe het samenspel tussen de eigen raad en het college wordt vormgegeven, bijvoorbeeld over hoe er wordt teruggekoppeld uit AB-vergaderingen, hoe er wordt geïnformeerd over lichte of uitvoerende samenwerkingsverbanden en hoe raadsleden aan aanvullende informatie kunnen komen (ook als een regeling als ‘uitvoerend’ wordt bestempeld). Leg deze afspraken ook regelmatig terug, bijvoorbeeld na de lokale verkiezingen, zodat deze afspraken getoetst worden aan de actuele behoeftes van zowel raads- als collegeleden.

Aanbeveling 3: Leg nadruk op de inhoud en reden van samenwerking

Om raadsleden te betrekken in het collaboratieve proces van een samenwerkingsverband is alleen het voeren van een discussie over de financiële cijfers van een begroting en jaarrekening onvoldoende. Wil de raad kunnen monitoren of inhoudelijke doelen worden behaald en of de gestelde doelen of kaders voldoen, moet ook deze inhoudelijke discussie door de raad gevoerd kunnen worden.

Zeker bij grote en beleidsrijke samenwerkingsverbanden zou het verstandig zijn om verantwoording over inhoudelijke doelen los te trekken van de standaard momenten van (financiële) verantwoording. Maak gebruik van de geclusterde bijeenkomsten uit aanbeveling 1 om ook momenten te plannen waar met name aspecten uit het collaboratieve proces centraal staan: gezamenlijke probleemdefinities, gedeeld eigenaarschap en verantwoordelijkheid, bouwen aan vertrouwen et cetera. Zet de gemeenteraad ook buiten de formele besluitvorming in haar rol, met respect voor de beperkingen van het *lekenbestuur*.

Aanbeveling 4: Kijk kritisch welke taken op welk bestuursniveau horen

Regionale samenwerking is het gevolg van taken waarbij individuele gemeenten te klein zijn om taken uit te kunnen voeren. Herindeling is maar een deel van de oplossing, want een gemeente kan dan weliswaar als organisatie ontstaan, maar ook regionale samenwerking blijft noodzakelijk. Sommige taken zijn immers zo groot dat enkele samenwerkingsverbanden de grootte hebben van een (substantieel deel van een) provincie of groter.

Tenzij er wordt toegewerkt naar gemeenten van een vergelijkbare grootte, zal regionale samenwerking een onderdeel uit blijven maken van het politieke spectrum. Hoe wenselijk is het om taken regionaal vorm te geven, als het democratisch gekozen bestuur te overbelast raakt om ook voor democratische controle en legitimatie te zorgen? Om overbelasting van het lokaal bestuur te voorkomen zou men bij de huidige en toekomstige gemeentelijke taken vaker de vraag moeten stellen: Is de gemeente wel het meest voor de hand liggende bestuursorgaan om deze taken in vorm te geven?

Hoewel het een trendbreuk zou zijn in het huidige politieke denken, lijkt het voor gemeenten en gemeenteraadsleden onwenselijk om de bestuurlijke complexiteit nog verder toe te laten nemen. Men is de komende jaren nog druk bezig met het verwerken van de gevolgen van de transitie in het sociaal domein en de omgevingswet om nieuwe taken op zich te kunnen nemen. Wellicht biedt op sommige terreinen de provincie of het Rijk zelf een logischer bestuursniveau om taken op uit te voeren, al is het maar in het kader van democratische legitimatie en het ontbreken van getrapte besturen en getrapte verantwoording.

7.1 Beperkingen van het onderzoek

Dit onderzoek beperkt zich tot een literatuurstudie naar gemeenschappelijke regelingen bij de lokale overheden en tot een vergelijkende casestudy tussen één onderzoeksobject per type gemeenschappelijke regelingen. De onderzoeksresultaten binnen één casestudy zoals de Drechtsteden zijn daarmee persé te generaliseren naar alle andere openbare lichamen die zijn opgericht via de wet op de gemeenschappelijke regelingen. Daarvoor zou verder onderzoek binnen een type gemeenschappelijke regeling nodig zijn.

Desondanks laat dit onderzoek een trend en algemeen beeld zien waarin netwerken en relaties, het collaboratieve proces en inhoudelijke kennis telkens terugkomen als factoren die van belang zijn bij de kaderstellende en controlerende rol in de verschillende onderzochte samenwerkingsvarianten. De resultaten van het onderzoek liggen daarmee in grote mate in lijn met de theorieën over collaboratieve *governance* en komen naar voren in vier verschillende casestudies. Daarmee kan in zijn algemeenheid wel worden gesteld dat om de rol van de gemeenteraden in regionale samenwerking en gemeenschappelijke regelingen te versterken, met name deze factoren verder uitgediept en benut dienen te worden.

Het lijkt erop dat formele rollen en structuren voor de gemeenteraad niet persé op regionaal niveau georganiseerd te worden, zoals bij de Drechtsteden – al lijkt dat zeker een valide keuze – maar is het wel belangrijk dat het collaboratieve proces op regionaal niveau vorm krijgt. Een belangrijke vraag die gesteld kan worden is: wat is er nodig om binnen de beperkingen van het lekenbestuur op regionaal niveau raadsleden beter te betrekken bij het collaboratieve proces? Deze vraag heeft behoefte nader onderzoek en is gezien de resultaten van dit onderzoek en de actualiteit zeer relevant voor de toekomst van het (verlengd) lokaal bestuur.

Literatuurlijst

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 543-571.
- Berveling, J. (1994). *Het stempel op de besluitvorming: macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen*. Amsterdam: Thesis.
- Bogt, H. T. (2016). Control van door gemeenten uitbestede taken. *TPC*, 4-9.
- Boogers. (2007). *Het raadsel van de regio*. Enschede: Universiteit Twente.
- Bordewijk, D. P., & Klaassen, H.L. (2011). *Pleidooi voor planning en control op maat bij de gemeenten*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Bovens. (2005). Publieke verantwoording; Een analysekader, in: W. Bakker & K. Yesilagt (red). Amsterdam: Boom.
- Bovens, M., 't Hart, P., van Twist, M., & Rosental, U. (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Brouwers, J. (2015). *De voorwaarden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie*; . Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration. *Public Organization Review*(11), 407-423.
- Denters, B. (2015). *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*. Den Haag: Raadslid.nu.
- Denters, B., de Groot, M., & Klok, P.-J. (2008, 10 17). 'Een wezenlijke vertegenwoordiging der burrgerij'. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Denters, B., Kolk, H. v., Birkenhäger, E., Jong, H. d., Loots, M., & Noppe, R. (2000). Aan het hoofd der gemeente staat...: een onderzoek naar de werking van het formele gemeentelijke bestuursmodel ten behoeve van de Staatscommissie Dualisme en de lokale democratie. Samsom: Alphen aan den Rijn.
- Elzinga, D. (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties .
- Fraanje, R., & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen*, 58-76.
- Gemeente Tiel. (2016). *Sturen of gestuurd worden*. Tiel: Gemeente Tiel.
- Greef, D. (2013). De Wet gemeenschappelijke regelingen en de dualisering van het gemeente en provinciebestuur. *De Gemeentestem*, 586 - 595.
- Heuvel, J. (1998). *Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma BV.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2006). Public Management and Policy Networks. *Public Management and International Journal of Research and Theory*, 135-158.

- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- Korsten, A. (2009). *Lokaal bestuur in verandering; vijf decennia belicht*. Heerlen: Open Universiteit Nederland.
- Korsten, A., Becker, B., & Kraaij, T. v. (2006). *Samenwerking beproefd; innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*. Heerlen/Arnhem: SDU Uitgevers B.V.
- Lindgren, M., & Bandhold, H. (2009). *Scenario Planning - The Link Between Future and Strategy*. London/New Yor: Palgrave Macmilan.
- Plasterk, d. R. (2014). *Kamerbrief: "Gemeentelijke samenwerkingsverbanden sociaal domein en abassadeurs regionale samenwerking"*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Pröpper, I., & Kessens, H. (2005). *Tussen pluche en publiek: lokale politiek in de praktijk*. Bussum: Coutinho.
- Provan, K., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Managementm and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*(18:2), 229 - 252.
- Raad voor het openbaar bestuur. (2015). *Wisselwerkgig; Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag: Zijlstra Drukwerk.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2015). *Wisselwerking*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rijksoverheid. (2001). *Wet dualisering gemeentebestuur*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Rijksoverheid. (2018). *Gemeentewet*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Rijksoverheid. (2018). *Kieswet*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Rijksoverheid. (2018). *Wet gemeenschappelijke regelingen*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Rossum, J. v. (2004). *GemeenteRaad In Positie op de Jeugdzorg*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making. *Public Administration*, 1-22.
- Sandström, A., & Carlsson, L. (2008). The Performance of Policy Networks: The Relation between Network Structure and Network Performance. *Policy Studies Journal*(36:4), 497-524.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 234 - 258.
- Spies, J. (2012). *Kamerbrief Bestuur en bestuurlijke indeling*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Vaan, K. d., Wils, J., & Junte, S. (2009). *Onderzoek naar de regionalisering van de Drechtsteden*. Zoetemeer: Research voor Beleid.

- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). (2013). *Drie Decentralisaties*. Den Haag: VNG.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2014). *Rollen en instrumenten van het raadslid*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Verschuren, P., & Doorewaard, J. (2015). *Het onwerpen van een onderzoek*. Amsterdam: Boom Uitgevers .
- Wijnen, D. P., & Hulsen, D. M. (2015). *Het aanzien van het politieke amb.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Wilschut, Hulst, v., & Groot, d. (2014). *De kostenvoordelen bij schaalvergroting van gemeenten*. Den Haag: ESB Ruimtelijk.

Bijlagen

Bijlage 1; Interviewvragen

Vooraf controleren;

- Akkoord met opnemen van het interview?
- Akkoord met vermelden naam of anoniem?
- Toelichting doel van het onderzoek en of er vooraf vragen zijn
- Staat het opnameapparaat aan en heb je voldoende batterij?

1. Algemene gegevens van geïnterviewde

- Naam en functie;
- Voor welke gemeente en/of welke gemeenschappelijke regeling?

2. Inleiding

- Hoe kijkt u naar de samenwerking tussen de gemeenschappelijke regeling (...) en de gemeenteraden. Welke kansen en bedreigingen ziet u?

3. Collaboratief proces

Vooraf; in dit onderzoek kijken we naar de rollen van de gemeenteraden in samenwerkingsverbanden. Het gaat daarbij niet over de rol van een AB/DB als vertegenwoordigers daarvan, maar om de gemeenteraden als orgaan

- In een gemeenschappelijke regeling wordt veel tussen verschillende partners samengewerkt en beleid opgesteld. Welke partijen worden bij deze processen betrokken en op welke wijze, denk aan bestuurders, wethouders, beleidsmedewerkers, inwoners en raadsleden.
- Op welk moment in bij het maken van nieuw beleid wordt de gemeenteraad betrokken in dit samenwerkingsverband? Wanneer kan de gemeenteraad haar kaders afgeven?
- Worden de gemeenteraden actief in het netwerk betrokken, door regelmatig rechtstreeks contact te organiseren?
- Zijn gemeenteraden een partij waarin wordt geïnvesteerd via het bouwen van vertrouwen; (bijvoorbeeld via bijzondere avonden)? Wordt er daarnaast ook geïnvesteerd in het zoeken naar een gezamenlijke probleemdefinitie en missie voor het netwerk? Op welke wijze gebeurt dit dan?
- Wordt er gebruik gemaakt van het stellen van tussentijdse doelen, en worden deze successen ook samen met gemeenteraden gedeeld en/of gevierd?

4. Startcondities

Maakt het voor de mogelijkheden van een gemeenteraad om in een samenwerkingsverband kaders af te geven of een samenwerking te controleren volgens u uit;

- Hoe groot een gemeente is
- De onderlinge verstandhouding tussen gemeenten en raadsleden zijn, zowel persoonlijk als professioneel (bijv. gemeenteraadsleden met een uitgebreid netwerk, of gemeenten die in het verleden slechte ervaringen met elkaar hebben opgedaan?)
- Ziet u een verschil in de hiervoor genoemde factoren voor de kaderstellende rol of de controlerende rol van gemeenteraden?

6 Leiderschap

- Wordt er binnen dit netwerk actief gestuurd op het betrekken van alle actoren in het netwerk (niet alleen gemeenteraden)? Zo ja, hoe wordt dat gedaan? Zo nee, waar ligt de focus binnen het samenwerkingsverband dan wel?
- Is het volgens u belangrijk dat het leiderschap in een samenwerkingsverband zich richt op het betrekken van alle actoren, waarom wel/niet?

7 Institutioneel design

- Maakt het voor de kaderstellende en de controlerende rol van een gemeenteraad uit of een samenwerkingsverband openbare en duidelijke processen en tijdschema's heeft? Ziet u een verschil tussen het belang van deze openheid voor de kaderstellende en de controlerende rol?

8 Machtsbronnen

- Als gemeenteraden graag kaders willen afgeven aan een samenwerkingsverband voor op stellen beleid, maakt het volgens u uit of zij een relevant netwerk en een goede verstandhouding hebben met andere actoren uit het netwerk?
- *Zelfde vraag voor expertise, beschikbare middelen;*
- In hoeverre zijn de wettelijke bevoegdheden zoals de verordenende bevoegdheid en het recht op inlichtingen, het budgetrecht in de gemeenteraad van belang voor de kaderstellende rol van gemeenten?
- Ziet u een verschil tussen het belang van expertise, middelen, wettelijke bevoegdheden en netwerken voor de kaderstellende rol, of de controlerende rol van de gemeenteraden?

9 Afsluiter

- Als u de twee belangrijkste factoren voor de controlerende rol van een gemeenteraad mocht benoemen, welke zouden dat zijn?
- Als u de twee belangrijkste factoren voor de kaderstellende rol van een gemeenteraad mocht benoemen, welke zouden dat zijn?
- Zou u andere factoren nemen als de samenwerking anders zou zijn vormgegeven, bijvoorbeeld via een (...) [openbaar lichaam/lichte regeling/gemeenschappelijk orgaan/centrumregeling]