

# Regionalisering en de rollen van raadsleden\*

Celine Verhoeks & Madeline Winnubst

*Steeds meer gemeentelijke taken worden uitgevoerd in regionale samenwerkingsverbanden. Over de wijze waarop raadsleden invulling geven aan hun rollen als het gaat om regionale samenwerking is weinig bekend. Onderzoek naar raadsleden van de gemeente Barneveld laat zien dat regionale samenwerking noodzakelijk is voor de gemeente, maar tegelijkertijd belangrijke vraagstukken, bevoegdheden en invloed onttrekt aan het lokaal bestuur. Raadsleden vinden dat zij hun controlerende, kaderstellende en vertegenwoordigende rollen onvoldoende kunnen waarmaken op regionaal niveau. Om pragmatische redenen laten zij het controleren veelal over aan het college, vinden ze kaderstellen ingewikkeld en tijdrovend vanwege afstemming met andere raden en geven zij de voorkeur aan lokale zichtbaarheid voor de kiezers. Het democratisch tekort dat hierdoor ontstaat, wordt gezien als een grote beperking van regionale samenwerking. Volgens experts kan de democratische legitimiteit worden bevorderd door het versterken van de rollen van raadsleden, zoals door vraagstukken te benaderen vanuit een regionaal perspectief, samenwerking met andere gemeenteraden in de regio en toepassing van innovatieve vormen van controle, kaderstelling en vertegenwoordiging.*

*Relevantie voor practitioners: dit artikel laat zien dat (a) de rolinvulling van raadsleden op regionaal niveau wezenlijk verschilt van de rolinvulling op lokaal niveau; (b) raadsleden hun rollen kunnen versterken en hun invloed kunnen vergroten in regionale samenwerking; (c) democratische legitimiteit bevorderd wordt als raadsleden zich meer manifesteren op regionaal niveau.*

## 1 Introductie

Voor de uitvoering van veel taken werken lokale overheden samen op regionaal niveau. Denk aan belastingen, jeugdzorg en de energietransitie. De regionale schaal wordt steeds meer ingezet om allerlei maatschappelijke opgaven aan te pakken. Besluiten die worden genomen op regionaal niveau hebben gevolgen voor het lokaal bestuur. Een van de gevolgen van toenemende regionale samenwerking is verzwakking van de drie formele rollen van de gemeenteraad: controleren, kaderstellen en vertegenwoordigen. De omvang en groei van het aantal regionale samenwerkingen resulteren in afstand van raadsleden tot deze samenwerkingsverbanden. Raadsleden ervaren minder invloed, transparantie, controle, vertegenwoordiging en participatie (ROB, 2015), waardoor zij belemmerd (kunnen) worden in hun controlerende en kaderstellende rollen (Stolk e.a., 2018). Als raadsleden deze rollen onvoldoende kunnen waarmaken, is dat vanuit democratisch perspec-

\* Dit artikel is gebaseerd op een bachelorscriptie die eerstgenoemde auteur in 2021 heeft afgerond.

tief problematisch. De democratische legitimatie van regionale samenwerkingsverbanden is namelijk direct gekoppeld aan de mogelijkheden die de gemeenteraad heeft om controle uit te oefenen op en kaders te stellen aan samenwerkingsverbanden waarin hij deelneemt. Steeds vaker klinkt dan ook de vraag hoe raadsleden greep kunnen houden op de steeds belangrijker wordende regionale samenwerking.

Op landelijk niveau is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) ingediend, dat de positie van raadsleden moet versterken. Het wetsvoorstel beoogt de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen te verbeteren door aanpassing en aanvulling van bestaande instrumenten van gemeenteraden. Nieuwe instrumenten, zoals uitbreiding van de zienswijze-procedure en mogelijkheid tot het instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie, bieden raadsleden meer ruimte om hun kaderstellende en controlerende rollen binnen de besluitvorming van gemeenschappelijke organen vorm te geven (Ollongren, 2020; Raad van State, 2020).

Ondanks de toenemende aandacht voor de invloed van regionalisering op het lokaal bestuur en het wetsvoorstel voor versterking van gemeenteraden, is weinig bekend over de wijze waarop raadsleden invulling geven aan hun rollen met betrekking tot regionale samenwerking. Dit artikel beoogt zowel inzicht te geven in de manier waarop raadsleden hun rollen invullen met betrekking tot regionale samenwerking als een bijdrage te leveren aan kennis over wat raadsleden nodig hebben om hun rollen te versterken. De visies van raadsleden op en hun ervaringen met regionale samenwerking staan hierbij centraal. Dit artikel is gebaseerd op een *single case study* onder raadsleden van de gemeente Barneveld en een beschouwing van experts op de belangrijkste bevindingen.

## 2 Theoretische positionering

### 2.1 Toename regionale samenwerkingsverbanden

In de afgelopen decennia is het zwaartepunt van het lokaal bestuur geleidelijk verschoven naar het regionale niveau. Het belang van samenwerking tussen lokale overheden is toegenomen door een combinatie van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, zoals beperking van overheidsuitgaven, decentralisaties van taken van Rijk naar gemeenten en de regio als de plek voor de aanpak van complexe vraagstukken (Barber, 2013; Reussing e.a., 2018; VNG, 2007). Gemeenten kunnen verschillende motieven hebben voor samenwerking in regionaal verband: strategisch (maatschappelijke vraagstukken aanpakken op de schaal waarop deze vraagstukken zich voordoen), tactisch (het delen van beleidskennis en inhoudelijke expertise en het gezamenlijk afdekken van financiële risico's) en operationeel (een gezamenlijke bedrijfsvoering, wat schaalvoordelen, kostenbesparing en vermindering van kwetsbaarheid oplevert) (Boogers e.a., 2016). Bovengenoemde ontwikkelingen en motieven voor regionale samenwerking hebben geleid tot veel verschillende regionale samenwerkingsverbanden. In 2017 namen gemeenten deel aan gemiddeld 27 samenwerkingsverbanden (Theissen e.a., 2017), in 2021 was dit aan-

tal toegenomen tot 33 (ROB, 2021). Dat samenwerking in de regio toeneemt, is ook terug te zien in de gemeentebegroting. In 2005 werd 8% van de gemeentelijke budgetten door regionale samenwerkingsverbanden uitgegeven, in 2018 was dat gemiddeld meer dan 20% (Allers & De Greef, 2018). Vraagstukken waar voorheen lokaal over werd beslist, zoals ruimtelijke ordening, welzijn en zorg, economische ontwikkeling en innovatie, worden in toenemende mate door regionale samenwerkingsverbanden aangepakt (Boogers, 2018). Kortom, gemeenten gaan meer samenwerken in regionale verbanden – met steeds meer gemeentelijk budget. De aanpak van belangrijke vraagstukken verschuift daarmee van lokaal naar regionaal niveau.

## 2.2 Regionale samenwerkingsverbanden en het lokaal bestuur

De inzet van regionale samenwerkingsverbanden was aanvankelijk bedoeld ter vergroting van de lokale bestuurskracht, omdat complexe vraagstukken bovenlokale afstemming, samenwerking en krachtenbundeling vereisen (Jacobsen, 2014; Rhodes, 2007). Grofweg kan het regionaal bestuur de besluitvorming in de gemeenteraad aanvullen of uithollen (Jacobsen, 2014). In het eerste geval is sprake van *verlengd* lokaal bestuur. Hiermee wordt bedoeld dat regionale samenwerkingsverbanden gemeenten beter in staat stellen om hun beleidsdoelen te realiseren zonder dat invloed en zeggenschap over belangrijke vraagstukken aan het lokaal bestuur worden onttrokken (Boogers e.a., 2016). Omdat de rijksoverheid het creëren van een nieuwe bestuurslaag onwenselijk vindt, is *verlengd* lokaal bestuur het uitgangspunt van regionale samenwerking. In de praktijk is dat niet altijd het geval en wordt regionaal bestuur ook dikwijls gezien als *verlegd* lokaal bestuur (Boogers & Reussing, 2018). Het regionale bestuursorgaan neemt in dat geval belangrijke beslissingen, terwijl gemeenteraden beperkte mogelijkheden hebben om deze beslissingen te beïnvloeden en te controleren. Dit resulteert in uitholling van de lokale besluitvorming, waarmee de gemeenteraad zijn (directe) invloed verliest (Boogers & Reussing, 2018; NVvR, 2017). Vaak is sprake van een mengvorm tussen *verlengd* en *verlegd* bestuur (Boogers e.a., 2016; NVvR, 2014; Peters & Castenmiller, 2021). Zowel bij *verlegd* bestuur als bij de mengvorm tussen *verlengd* en *verlegd* bestuur geldt dat raadsleden onvoldoende in staat zijn tot sturing en controle van taken die in regionaal verband zijn belegd.

Ook bestuurlijke drukte staat democratische controle en effectiviteit in de weg. Het grote aantal regionale samenwerkingsverbanden en verschijningsvormen leidt tot een ondoorzichtige structuur, waarin niet altijd duidelijk is welke taak binnen welk samenwerkingsverband thuishoort en wie waarvoor verantwoordelijk is (Boogers e.a., 2016). Ook leidt het aantal samenwerkingsverbanden tot complexiteit van de afstemming binnen en tussen de samenwerkingsverbanden (Buchanan & Tullock, 1965). Bovendien is bij interbestuurlijke samenwerking sprake van een *two-level game*, waarin bestuurders meerdere rollen combineren en verschillende belangen vertegenwoordigen (Breeman e.a., 2016; Putnam, 1988). Er moet steeds een evenwicht worden gezocht tussen lokale en regionale belangen. De bestuurlijke drukte heeft naast complexiteit, ook moeizame informatievoorziening en taakverzwaren voor raadsleden tot gevolg (Ayres & Stafford, 2014; Boogers e.a., 2016).

Celine Verhoeks & Madelinde Winnubst

Hierdoor kunnen raadsleden dikwijls hun controlerende en kaderstellende rollen onvoldoende waarmaken (Denters e.a., 2017). Vanuit democratisch oogpunt is dit zorgelijk, aangezien de democratische legitimiteit van regionale samenwerking afhangt van de mogelijkheden die de raad heeft om zijn taken uit te oefenen.

Kortom, regionale samenwerkingsverbanden zijn nodig voor de aanpak van complexe vraagstukken en de uitvoering van lokaal beleid, maar ontnemen het lokaal bestuur ook invloed en zeggenschap over dergelijke vraagstukken. De veelheid aan samenwerkingsverbanden zorgt voor complexiteit, moeizame informatievoorziening en taakverzwaring voor raadsleden, waardoor zij belemmerd (kunnen) worden in hun controlerende en kaderstellende rollen. Hierdoor komt de democratische legitimiteit van regionale samenwerking in het geding.

### 2.3 Regionale samenwerking en de rollen van raadsleden

Onderzoek naar de rolinvulling van raadsleden ten aanzien van regionalisering gericht op de drie traditionele taken van raadsleden – controleren, kaderstellen en vertegenwoordigen – laat het volgende zien.

- *Het controlerende raadslid*

De controlerende taak van gemeenteraden is afgelopen jaren aanzienlijk verzwakt door de overheveling van rijkstaken naar gemeenten en de toename van regionale samenwerking. Diverse onderzoekscommissies en lokale rekenkamers vragen aandacht voor de indirecte sturings- en controlerelatie en de complexiteit van samenwerkingsverbanden die het voor raadsleden moeilijk maken om voldoende controle uit te oefenen op regionaal niveau (Commissie-Ollongren, 2016; Commissie-Van de Donk, 2016; Rekenkamer Den Haag, 2016; Rekenkamer Wvov, 2019; ROB, 2015). Ook vanuit de wetenschap zijn er zorgen over de impact van regionale samenwerkingsverbanden op lokale controle- en verantwoordingsprocessen. Denters en collega's (2017) stellen dat in het lokaal bestuur de huidige spelregels voor controle en verantwoording van regionale samenwerkingsverbanden niet meer volstaan, terwijl deze een belangrijke voorwaarde zijn voor de democratische legitimiteit van regionale samenwerking. Boogers (2017) vindt dat regionalisering de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur verzwakt, en daarmee ook de politieke verantwoordelijkheden, toezichtsmogelijkheden en verantwoordingsrelaties die hier de kern van vormen. Redenen die hieraan ten grondslag liggen, zijn bijvoorbeeld onduidelijk bestuurlijk eigenaarschap, bestuurlijke drukte en zwakke democratische legitimiteit van het regiobestuur. Andere oorzaken zijn onderbenutting van instrumenten die gemeenteraden tot hun beschikking hebben voor controle van regionale samenwerkingsverbanden, en zorg over de wijze waarop colleges de gemeenteraden over regionale samenwerking informeren (Peters & Castenmiller, 2019). Bovendien blijken raadsleden ontevreden over de controlemogelijkheden die zij hebben ten aanzien van regionale samenwerkingsverbanden (Boogers & Reussing, 2018; NVvR, 2017; ROB, 2015).

- *Het kaderstellende raadslid*

Controle van regionale samenwerkingsverbanden door de gemeenteraad heeft als doel om als gemeenteraadslid na te gaan of het gevoerde beleid in overeenstemming is met de gestelde normen, ofwel de kaders (De Groot, 2009). Door inhoudelijke kaderstelling kan de raad inhoudelijk en financieel richting geven aan het functioneren van het regiobestuur. Via procedurele kaderstelling kan de raad verantwoordelijkheid nemen voor het inrichten van controle en verantwoording van het bestuur van het samenwerkingsverband (Denters e.a., 2017). Vanwege de verschuiving van taken van het lokaal bestuur naar de regio zou procedurele kaderstelling, zoals afspraken omtrent informatievoorziening, het afleggen van verantwoording en het betrekken van de raad bij inhoudelijke kaders, in regionale samenwerking zinvol zijn (Fraanje, 2015). Desondanks is kaderstelling aan regionale samenwerkingsverbanden doorgaans beperkt tot inhoudelijke kaderstelling en zijn raadsleden veelal onwetend over de mogelijkheid van het stellen van procedurele kaders (Denters e.a., 2017). Uit rekenkameronderzoeken blijkt dat raden in hun kaderstellende rol overwegend het initiatief van colleges volgen, zij meer aandacht besteden aan lokale dan regionale vraagstukken, en dat het raadsleden ontbreekt aan voldoende tijd en kennis voor kaderstelling aan regionale samenwerkingsverbanden (NVvR, 2014; Vellekoop & Van der Beek, 2020; Rekenkamer Wvolv, 2019). Daarnaast maakt het aantal samenwerkingsverbanden, waarbij samenhangende taken soms zijn ondergebracht bij verschillende verbanden, het lastig voor raadsleden om de kaderstellende rol waar te maken (ROB, 2015). Tot slot hebben raden ook de mogelijkheid om kaderstelling op elkaar af te stemmen. Zo biedt de zienswijzeprocedure gemeenteraden de mogelijkheid om een gezamenlijke zienswijze op de begroting van samenwerkingsverbanden kenbaar te maken. Uit een enquête onder raadsleden<sup>1</sup> blijkt dat minder dan een op de drie raadsleden dit middel effectief acht (NVvR, 2014). Als een van de belangrijkste beperkingen noemen raadsleden dat een effectief gebruik van de zienswijzeprocedure afstemming tussen gemeenteraden vereist, waaraan het op dit moment ontbreekt (Denters, 2016). Terwijl de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden niet enkel van een raad komt, maar juist van de betrokken raden gezamenlijk (De Greef & Stolk, 2015).

- *Het vertegenwoordigende raadslid*

De rol van volksvertegenwoordiger wordt belangrijker naarmate de hoeveelheid taken en verantwoordelijkheden van de gemeente toeneemt en een belangrijk deel van de taken op regionaal niveau wordt uitgevoerd. Het gemeentebestuur blijft primair verantwoordelijk voor regionale taken, waarbij de gemeenteraad als controlerend, kaderstellend en vertegenwoordigend orgaan optreedt. Het ontbreken van directe participatie van burgers in regionale samenwerkingsverbanden betekent dat er meer nadruk komt te liggen op de lokale volksvertegenwoordiging, in het bijzonder de kwaliteit van de vertegenwoordiging van de belangen en voorkeuren van burgers (Stolk e.a., 2018). Het is de vraag of raadsleden zicht hebben op de wensen van burgers wat betreft regionale samenwerking, en of zij de lokale belan-

1 Het aantal raadsleden dat meedeed aan de enquête is 1707 (N = 1707).

gen succesvol kunnen vertegenwoordigen in regionale samenwerkingsverbanden. Zoals eerder vastgesteld hebben veel raadsleden het gevoel weinig greep en invloed te hebben op de besluitvorming in de regio (Denters e.a., 2017; ROB, 2015), terwijl burgers verwachten dat raadsleden – als lokale volksvertegenwoordigers – namens hen optreden als ‘democratische waakhond’ (Denters, 2012). Daarbij gaat het om zaken als het bewaken van het democratisch proces, het borgen van burgervoorkeuren in beleid en het zorgen voor voldoende mogelijkheden tot burgerparticipatie (Denters e.a., 2017; Schaap e.a., 2016). Democratische legitimiteit schiet niet alleen tekort als het gaat om democratische sturing en verantwoording, maar ook wat betreft het algemeen kiesrecht, omdat burgers gemeenteraadsleden kiezen, maar niet het regiobestuur.

Samenvattend kan worden gesteld dat regionale samenwerkingsverbanden nodig zijn voor het behalen van lokale doelen. Raadsleden (kunnen) worden belemmerd in hun controlerende, kaderstellende en vertegenwoordigende rollen op regionaal niveau, onder andere door de afstand tussen raadsleden en regionale samenwerkingsverbanden, de indirecte sturings- en controlerelatie en de complexiteit van samenwerkingsverbanden. Ook gebrek aan tijd en kennis van raadsleden, de informatievoorziening van het college naar de raad en het niet (volledig) inzetten van de beschikbare raadsinstrumenten hebben invloed op de invulling van de rollen van raadsleden op regionaal niveau. De beperking in het uitoefenen van de controlerende, kaderstellende en vertegenwoordigende rollen van raadsleden in regionale samenwerkingsverbanden leidt tot een democratisch tekort op regionaal niveau.

### 3 Methoden

In dit onderzoek staan de visies van raadsleden op en ervaringen met regionaal bestuur centraal, in het bijzonder de invulling van hun rollen ten aanzien van regionale samenwerkingsverbanden. Met behulp van een kwalitatieve onderzoeksmethode in de vorm van een *single case study* is de gemeenteraad van de gemeente Barneveld onderzocht. Barneveld is een voorbeeld van een middelgrote gemeente in Midden-Nederland met 26 samenwerkingsverbanden<sup>2</sup> en is gekozen op basis van *purposive sample*. Het onderzoek is exploratief van aard.

In de *eerste* fase van het empirisch onderzoek zijn in mei 2021 semigestructureerde interviews afgenomen met zeven raadsleden, van elke fractie één gemeenteraadslid dat random gekozen was. De samenstelling van de respondenten bestaat uit vier fractievoorzitters (twee van de oppositie en twee van de coalitie) en drie algemene raadsleden. De diversiteit van de respondenten komt tot uiting in de beroepsachtergrond, de zittingsduur (variërend tussen vier en twintig jaar), de leeftijd en het geslacht (twee vrouwen, vijf mannen). Op deze manier is geprobeerd om een redelijke afspiegeling van de gemeenteraad te krijgen. Op basis van de interviews is in kaart gebracht welke visies raadsleden hebben op regionale samenwer-

2 Zie [www.regioatlas.nl/samenwerkingen/samenwerkingen\\_item/t/barneveld](http://www.regioatlas.nl/samenwerkingen/samenwerkingen_item/t/barneveld) (geraadpleegd op 5 oktober 2022).

king en hoe zij hun controlerende, kaderstellende en vertegenwoordigende rollen invullen op regionaal niveau. Daarbij is niet gefocust op de inzet van instrumentarium, zoals Peters en Castenmiller (2019) hebben onderzocht.

In de *tweede* fase van het empirisch onderzoek zijn in juni 2021 de belangrijkste bevindingen uit de interviews met de raadsleden voorgelegd aan drie toonaangevende experts, die (bijzonder) hoogleraar zijn aan de Universiteit Twente en Universiteit Maastricht op het gebied van lokaal en regionaal bestuur.<sup>3</sup> Deze interviews hadden als doel om de belangrijkste bevindingen uit de interviews te analyseren, de relatie tot de literatuur te onderzoeken, de bevindingen te interpreteren en indien mogelijk te verklaren, en om nieuwe inzichten op te doen.

De reikwijdte van een *single case study* is beperkt, waardoor de onderzoeksresultaten een vertekend beeld kunnen geven. Door gebruik te maken van inzichten uit recent onderzoek is geprobeerd hieraan tegemoet te komen.

## 4 Resultaten

Terwijl het gemiddelde aantal (in)formele<sup>4</sup> samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten deelnemen 33 is (ROB, 2021), is de gemeente Barneveld actief in 26 samenwerkingsverbanden. De geïnterviewde raadsleden bespraken voornamelijk het openbaar lichaam Regio Foodvalley en in mindere mate het afstemmingsoverleg Regio Amersfoort. Beide zijn informele samenwerkingsverbanden. Andere samenwerkingsverbanden kwamen in de interviews niet ter sprake.

In het onderstaande worden eerst de uitkomsten uit de interviews met de raadsleden besproken, die vervolgens worden geïnterpreteerd, verklaard of aangevuld aan de hand van de bevindingen uit de interviews met de experts. Daarna wordt ingegaan op de visie van de experts op de rollen van raadsleden in regionale samenwerking.

### 4.1 Visie op regionale samenwerking

Uit de interviews met de raadsleden komt naar voren dat er verschillende doelen van regionale samenwerking kunnen worden onderscheiden, waaronder afstemming, kennisdeling, krachtenbundeling, efficiëntie, stabiliteit, innovatie en als regio een gesprekspartner zijn voor de provincie. Regionale samenwerking wordt als noodzakelijk gezien voor het behalen van lokale doelen, bijvoorbeeld als het gaat om infrastructuur, energietransitie, arbeidsmarkt, luchtkwaliteit, wonen en jeugd-

3 De geïnterviewde experts zijn prof. dr. K. (Klaartje) Peters (Universiteit Maastricht), prof. dr. M.J.G.J.A. (Marcel) Boogers (Universiteit Twente) en prof. dr. S.A.H. (Bas) Denters (Universiteit Twente).

4 Met 'formeel' samenwerkingsverband worden de verbonden partijen uit de Programmabegroting (2022) van de gemeente Barneveld bedoeld. Een 'verbonden partij' is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft (art. 1b Besluit, Begroting en Verantwoording; BBV). Met 'informeel' samenwerkingsverband worden regionale samenwerkingen bedoeld, waarbij het gaat om afstemming en gezamenlijk optreden.

Celine Verhoeks & Madelinde Winnubst

zorg. Een geïnterviewd raadslid benoemt de noodzaak van regionale samenwerking als volgt:

*‘Door de decentralisatie zijn opgaven steeds complexer geworden en daardoor kun je gewoon niet altijd alles zelf regelen. Een gemeente als Amsterdam of Rotterdam die zijn zo groot, die kunnen dat wel zelf. Maar de grotere gemeenten in deze omgeving die hebben niet voldoende capaciteit om dat allemaal zelf te doen.’*

De opbrengsten van regionale samenwerking kunnen voordelen voor de gemeente en voor de regio als geheel opleveren (Boogers e.a., 2015). In de interviews komen enkel de opbrengsten voor de gemeente aan de orde. Ondanks het belang en voordeel van regionale samenwerking voor de gemeente, zien de meeste geïnterviewde raadsleden ook veel nadelen van regionale samenwerking. De grootste beperking van regionale samenwerkingsverbanden vinden zij het ontbreken van democratische legitimiteit (zie ook Boogers e.a., 2016; De Groot, 2009; Denters e.a., 2017; ROB, 2021) door de afwezigheid van gekozen volksvertegenwoordiging in het regionaal bestuur, de getrapte controle- en verantwoordingsrelatie en de (zeer) beperkte mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming in regionale samenwerking. Andere veelgenoemde nadelen van regionale samenwerking zijn de toenemende kosten, het risico van een afstandelijk en bureaucratisch orgaan en het ontbreken van burgerparticipatie in regionale samenwerkingsverbanden. Een meerderheid van de geïnterviewde raadsleden doet daarom het liefst ‘zoveel mogelijk lokaal’; sommigen noemen regionale samenwerking ‘een noodzakelijk kwaad’. Tegelijkertijd zijn de geïnterviewde raadsleden pragmatisch, zoals uit het volgende citaat blijkt:

*‘Je moet als raadslid goed de vinger aan de pols houden en senang blijven met waar regionale samenwerking voor dient. Daar kun je heel scherp op zijn en ook heel kritisch. (...) Maar ik vind ook dat je als gemeenteraad vertrouwen in het college moet kunnen hebben, dat zij die verantwoordelijkheid zorgvuldig nemen.’*

Uit bovenstaande kan worden opgemaakt dat de visie van de geïnterviewde raadsleden op regionale samenwerking een mengvorm van verlengd en verlegd lokaal bestuur lijkt (Boogers e.a., 2016). Weliswaar worden lokale beleidsdoelen gerealiseerd, maar het betekent ook dat bevoegdheden en belangrijke vraagstukken aan het lokaal bestuur worden onttrokken. De nadelen van regionale samenwerking zijn divers, waarbij democratische legitimiteit vaak wordt genoemd.

- *Volgens experts*

Hoewel de noodzaak van regionale samenwerking niet met harde criteria onderbouwd wordt in de literatuur, laat de dagelijkse praktijk zien dat regionale samenwerking ‘een keiharde noodzaak’ is, aldus de geïnterviewde experts. De taken die in regionaal verband (moeten) worden opgepakt, zijn complexe taken, taken met een groot financieel risico en taken die een regionale dimensie hebben, zoals veiligheid, energietransitie, huisvesting en de arbeidsmarkt. De geïnterviewde experts bevestigen dat raadsleden de noodzaak van regionale samenwerking voor het behalen



van lokale doelstellingen over het algemeen inzien, zoals ook blijkt uit de interviews met de raadsleden. Dat zij de opbrengsten alleen voor hun eigen gemeente zien, past volgens de geïnterviewde experts bij de neiging van raadsleden om zaken vanuit een lokale visie te benaderen. Net als de raadsleden spreken zij hun zorg uit over de gebrekkige democratische legitimatie van regionale samenwerking. Enerzijds worden steeds meer belangrijke taken op regionaal niveau belegd en gaat daar steeds meer geld in om. Anderzijds hebben gemeenteraden indirecte invloed en kunnen zij hun taken onvoldoende waarmaken ten opzichte van de regio. Hoewel democratische legitimiteit wettelijk geregeld is in de Wgr, wordt dit in de praktijk vaak anders ervaren, zo blijkt uit onderstaand citaat:

*‘Wettelijk gezien is er niet echt een democratisch gat. Democratische legitimiteit is wettelijk geregeld via de Wet gemeenschappelijke regelingen. (...) Maar in de praktijk zijn we de afgelopen jaren erachter gekomen dat het eigenlijk geen doen meer is. Het [aantal samenwerkingsverbanden] is teveel en het [de gemeenteraad; CV & MW] staat te ver weg. En de getraptheid via de wethouder is een te indirecte manier van invloed uitoefenen. Ze [lokale overheden; CV & MW] hebben die taken op een niveau belegd waar ze zelf niet meer bijzitten en waarin ze met allemaal gemeenteraden en bestuurders samen eruit moeten zien te komen. Als je samen bent geef je altijd zeggenschap op, dat is gewoon een zero sum game.’*

Een voorbeeld van het gebrek aan democratische legitimiteit van regionale samenwerking is het probleem van verantwoording, *the problem of many hands* (Bovens, 1998). In regionale samenwerkingsverbanden, waarbij sprake is van netwerkbestuur, nemen veel partijen beslissingen, waardoor het onduidelijk is wie verantwoordelijk gehouden kan worden voor een besluit (Hajer & Versteeg, 2005; Bogason & Musso, 2006).

#### 4.2 Factoren die van invloed zijn op de rollen van raadsleden in regionale samenwerking

Uit de interviews met de raadsleden zijn vier factoren te herleiden die het algemene raadswerk met betrekking tot regionale samenwerking beïnvloeden. Ten eerste staat regionale samenwerking letterlijk meer op afstand van gemeenten. De zaken die in de regio worden besproken, zijn vaak abstracter, gaan over grote lijnen en spreken minder tot de verbeelding. Ook worden veel complexe vraagstukken in regionale samenwerking besproken. De complexiteit neemt ook toe door de afstand en de getrapte wijze waarop raadsleden worden betrokken. Voor raadsleden blijkt het ingewikkeld om naast het gemeentelijk belang ook te denken vanuit het regionaal belang, zoals onderstaand citaat laat zien:

*‘Het is misschien ook wel gevoelsmatig, maar ik vind dat regionaal beleid vaak meer van je afstaat. Het is abstracter. En lokaal beleid is gewoon wat dichterbij, dat raakt je wat directer. Je bent daarom ook meer geneigd merk ik, omdat het concreter en directer is, om daarop in te haken.’*

Celine Verhoeks & Madelinde Winnubst

Ten tweede beïnvloedt het ambtelijk-bestuurlijke samenspel, waarbij raadsleden aan de zijlijn staan, het raadswerk in de regio. Raadsleden worden wel geïnformeerd en kunnen hun mening vormen, maar meepraten of daadwerkelijk invloed uitoefenen is niet mogelijk. Raadsleden voelen zich afhankelijk van de wethouder om (enige) invloed te hebben op regionaal beleid, of zijn afhankelijk van de kennis van een ambtenaar of wethouder om een oordeel te vellen over regionale zaken. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2015) geeft hetzelfde aan: raadsleden hebben weinig invloed en participatiemogelijkheden ten opzichte van de regio. Onderstaand citaat illustreert hoe de ambtelijk-bestuurlijke organisatie de rol van een raadslid beïnvloedt:

*‘Regionale samenwerking is (...) wel een ambtelijk-bestuurlijk dingetje. Waar raadsleden even naar kunnen kijken en er wat van kunnen vinden, maar echt invloed erop uitoefenen is wel heel erg lastig. Als de regio zegt dat dit jaar duurder was dan andere jaren en er dus geld bij moet, dan kunnen wij zeggen: dat willen we niet. Maar dan wordt al snel ambtelijk-bestuurlijk gezegd: dan hebben we een probleem, want dan heb ik wat uit te leggen in de regio. Dus daar kan je niet heel veel mee als raadslid.’*

Ten derde hangt de mate waarin raadsleden in staat zijn hun controlerende en kaderstellende rollen uit te oefenen samen met de informatievoorziening van het regiobestuur naar de raden. Op basis van de informatie die raadsleden ontvangen, kunnen zij hun rollen invulling geven. De geïnterviewde raadsleden zijn over het algemeen tevreden over de informatievoorziening vanuit Foodvalley, die de afgelopen jaren sterk verbeterd is. Uit onderzoek van Boogers en collega’s (2016) en Peters (2019) blijkt dat raadsleden worstelen met gebrekkige informatievoorziening, maar deze onderzoeken gaan met name over de prestaties en effectiviteit van formele samenwerkingsverbanden, zoals de Veiligheids- en Gezondheidsregio en de Omgevingsdienst. Informatievoorziening van deze samenwerkingsverbanden is niet naar voren gekomen in de interviews.

Ten vierde zijn individuele kenmerken van raadsleden van invloed op het raadswerk met betrekking tot regionale samenwerking. Variabelen die de invulling van de rollen van raadsleden kunnen ondersteunen en – in sommige gevallen – het gevoel van grip op regionale samenwerking vergroten, zijn (grote) betrokkenheid bij de regio, veel tijd, affiniteit met thema’s die in regionaal verband worden behandeld, het vermogen om te focussen op hoofdlijnen in plaats van details en vertrouwen hebben in de kwaliteiten en intenties van het collegelid dat de raad vertegenwoordigt in het regiobestuur. De geïnterviewde raadsleden blijken weinig betrokken te zijn bij regionale samenwerking, hetgeen contrasteert met de wens tot meer zeggenschap op regionaal niveau. Zij leggen zich gemakkelijk neer bij de afstandelijke en formele verhouding, omdat ‘meer betrokkenheid ook heel veel tijd kost en ik weet niet of dat nou veel oplevert en meerwaarde heeft’, aldus een geïnterviewd raadslid. Anderen zijn weinig betrokken omdat zij erop vertrouwen dat het college zorgvuldig omgaat met zijn verantwoordelijkheid (zie ook paragraaf 4.1).

- *Volgens experts*

De geïnterviewde experts erkennen dat de afstand van raadsleden tot regionale samenwerkingen het raadswerk complexer maakt, evenals de ambtelijk-bestuurlijke organisatie op regionaal niveau, waarvan de geïnterviewde raadsleden zich vreemd voelen. Onderstaand citaat van een expert laat zien hoe de ambtelijk-bestuurlijke organisatie van regionale samenwerking in de praktijk werkt:

*‘Regionaal bestuur is gewoon ambtenaren-zelfbestuur. Het zijn vooral ambtenaren, wethouders staan op de tweede plek, en raadsleden staan op plek drie, vier en vijf. Het is vooral een ambtenarenfeestje. Ik heb niets tegen ambtenaren, het is heel goed dat die dingen [overheidstaken waarover op regionaal niveau wordt besloten; CV & MW] daar gebeuren. Maar het gebeurt zonder bestuurlijke aansturing en zonder democratische controle.’*

In tegenstelling tot de informatievoorziening vanuit het samenwerkingsverband Foodvalley, waar raadsleden tevreden over zijn, is de informatievoorziening van regionale besturen naar raden meestal heel zwak, met name als het gaat om de kwaliteit van de beleidsverantwoording en de effectiviteit van regionale samenwerking. Daarnaast ‘zenden’ regionale besturen vaak alleen informatie naar raden en wordt weinig input ‘opgehaald’. Daarom adviseren de geïnterviewde experts om de eenzijdige informatiestroom naar de raden aan te vullen met (meer) participatiemogelijkheden voor raden. Tot slot bevestigen zij dat individuele kenmerken van raadsleden van invloed kunnen zijn op hun houding ten aanzien van regionale samenwerking.

#### 4.3 *Het controlerende raadslid*

Het controleren van regionaal beleid gebeurt vooral schriftelijk en door gebruik te maken van het vragenrecht. Het controleren van de jaarrekening wordt als belangrijk meetpunt gezien, evenals het jaarverslag. De stukken die tussentijds worden toegestuurd, worden (deels) doorgenomen en soms vergeleken met geformuleerde doelen of een opgesteld programma. Waar sommige geïnterviewde raadsleden kritisch en gedetailleerd controleren, doen andere dat op hoofdlijnen en vertrouwen het college. De controlerende taak wordt bemoeilijkt door de abstractie en complexiteit van regionale zaken. Daarnaast kost het controleren van de regio veel tijd, met name in samenwerkingsverbanden waarin veel taken zijn ondergebracht en veel geld omgaat. Een veelgenoemd verschil tussen het controleren van lokaal en regionaal beleid is de mate van invloed, die vele malen groter is op lokaal niveau. De controle van de regio is direct gekoppeld aan sturing geven en beïnvloeden indien nodig. Het getrapte en trage proces van beïnvloeding en de veelheid aan samenwerkingspartners leiden tot (zeer) weinig invloed en zeggenschap, zoals blijkt uit onderstaand citaat van een raadslid:

*‘Eerst moet in de raad worden vastgesteld wat we vinden, dan moet de wethouder dat nog gaan inbrengen, dan moet de rest van het [regio]bestuur dat ook nog vinden, en dan moet het daarna (...) uitgevoerd worden. En dan moet het vervolgens (...) verantwoord worden aan de raad en dan moeten wij als raadsleden zo scherp zijn om*

Celine Verhoeks & Madeline Winnubst

*te zien of er daadwerkelijk iets is gebeurd of niet. En zeker als het over een termijn gaat dat er weer een nieuwe raad is, dan is dat geheugen wel weg.'*

Het gevolg van het complexe en getrapte proces van beïnvloeden en controleren is dat sommige geïnterviewde raadsleden zich hoofdzakelijk bezighouden met lokale onderwerpen. Op lokale onderwerpen kunnen zij immers door burgers worden aangesproken. Hieruit blijkt dat de betreffende raadsleden een beperkt lokaal perspectief hebben en voorbijgaan aan de regionale belangen van burgers (zie ook paragraaf 4.5). In tegenstelling tot bevindingen uit rapporten over de wisselwerking tussen gemeenteraden en regionale samenwerking (zie Boogers & Reussing, 2018; NVvR, 2017; ROB, 2015) komt uit de interviews naar voren dat de raadsleden tevreden zijn met de controle-instrumenten waarover zij op regionaal niveau beschikken. Een verklaring kan zijn dat een deel van de raadsleden over het algemeen focust op lokaal niveau en dus maar beperkt gebruikmaakt van het instrumentarium waarover zij op regionaal niveau beschikken. Dit roept de vraag op of het wetsvoorstel tot wijziging van de Wgr, waarbij aanpassing en aanvulling van bestaande instrumenten worden beoogd (zie Ollongren, 2020; Raad van State, 2020), de positie van deze raadsleden daadwerkelijk versterkt en de democratische legitimiteit van regionale verbanden vergroot.

- *Volgens experts*

De geïnterviewde experts bevestigen dat raadsleden weinig invloed kunnen uitoefenen op regionaal niveau, onder andere vanwege het indirecte en trage proces. Het formele verlies aan zeggenschap duiden zij als onvermijdelijk, vanwege de vele samenwerkingspartners. De veelheid aan partijen leidt ook tot een ander probleem voor de controle en verantwoording, *the problem of many hands* (zie paragraaf 4.1). De controlerende rol van raadsleden kan volgens hen worden versterkt door minder reactief en meer op eigen initiatief op gezette tijden de voortgang van de regionale doelstellingen te controleren. Ook kunnen raadsleden gezamenlijk werken aan meer eigenaarschap en daarmee de controlerende taak versterken, bijvoorbeeld door als raad meer betrokken te zijn bij het formuleren van regionale doelstellingen en door de lokale en regionale beleidsagenda meer synchroon te laten lopen. Daarnaast kunnen raden meer samenwerken met andere gemeenteraden in de controlerende taak, duidelijke grenzen aangeven bij het college, en innovatieve vormen van democratische controle inzetten. Dit neemt niet weg dat raadsleden meer invloed en zeggenschap moeten hebben om op regionaal niveau beter te kunnen controleren.

#### 4.4 *Het kaderstellende raadslid*

Uit de interviews met raadsleden blijkt dat kaderstelling aan regionale samenwerking lastig te duiden is. Verschillende manieren van kaderstellen aan regionale samenwerking worden genoemd, zoals beslissen in welke vrijwillige regionale verbanden de gemeente zitting neemt, het stellen van lokale kaders, die vervolgens ingebed kunnen worden in een regionaal kader, het accorderen van de strategische agenda van de regio en het indienen van amendementen en moties daarop, en de mogelijkheid om 'wensen en bedenkingen' in te dienen op regionaal beleid. Zoals

eerder is vastgesteld, vinden de geïnterviewde raadsleden dat zij weinig invloed kunnen uitoefenen op regionale kaders. De meeste begrijpen dat samenwerking met veel partners gepaard gaat met minder invloed op beleidsmatige kaders, zoals blijkt uit onderstaand citaat:

*‘Een voorzet voor beleid wordt in de regio gedaan. Maar het is misschien ook niet haalbaar, als je het andersom zou zien. Want dan dienen acht tot tien gemeenten hun eigen RES [Regionale Energiestrategie; CV & MW] in en daar moet je één koekje van gaan bakken. Dat wordt natuurlijk erg lastig. Dus het is misschien ook vanuit praktisch oogpunt dat het op deze manier gedaan wordt.’*

Raadsleden kunnen op regionale beleidsstukken geen amendementen of moties indienen.<sup>5</sup> In plaats daarvan kunnen zij kaders proberen te wijzigen door hun ‘wensen en bedenkingen’ kenbaar te maken. Sommige geïnterviewde raadsleden vinden het positief dat de raad de mogelijkheid heeft om op deze wijze sturing te geven. Andere vinden hun kaderstellende rol met betrekking tot de regio zeer beperkt. Over het algemeen hebben zij de wens om mee te beslissen over regionale kaders. De grootste belemmering voor het meebeslissen over de inhoud van regionale zaken blijkt de afstemming met andere gemeenteraden. Inhoudelijke afstemming met andere raden wordt gezien als complex, tijdsintensief en vaak onhaalbaar (zie citaat hierboven).

- *Volgens experts*

De manier van inhoudelijk kaderstellen verschilt op regionaal niveau niet veel van lokale kaderstelling, afgezien van het feit dat raadsleden enkel ‘wensen en bedenkingen’ kenbaar kunnen maken als het gaat om regionale beleidsstukken. De geïnterviewde experts bevestigen dat kaderstellen in dat opzicht vaak ‘een kruisje zetten in het juiste vakje’ is, zoals uit de interviews met raadsleden blijkt. De geïnterviewde experts vinden de ‘opdrachtgevende rol’ van de gemeenteraad ten opzichte van de regio zwak en zijn van mening dat het college de gemeenteraad vaker om regionale kaders zou moeten vragen. Daarnaast wijzen zij op de onderbenutting van procedurele kaderstelling, bijvoorbeeld over verantwoording en informatievoorziening, of kaders over het betrekken van burgers bij de totstandkoming van regionaal beleid. Raadsleden wijzen bij ‘procesmatig falen’ vaak naar het regio-bestuur, maar kunnen zelf ook een proactieve rol aannemen in het vooraf formuleren van procedurele kaders. Fraanje (2015) en Denters en collega’s (2017) pleiten ook voor meer procedurele kaderstelling bij regionale samenwerking. Het opstellen van inhoudelijke en procedurele kaders kunnen raadsleden samen met andere gemeenteraden uit de regio doen, maar zoals uit bovenstaande blijkt, vinden de geïnterviewde raadsleden dit complex, tijdsintensief en onhaalbaar.

5 De overkoepelende strategische agenda vormt hier een uitzondering op, gezien het budgetrecht van de gemeenteraad.

Celine Verhoeks & Madelinde Winnubst

#### 4.5 *Het vertegenwoordigende raadslid*

Volksvertegenwoordiging in de regio blijkt vertegenwoordiging van inwoners van de eigen gemeente, zo komt uit de interviews met raadsleden naar voren. Of zoals een raadslid het verwoordt: *‘Binnen regionale samenwerking komt iedere gemeenteraad op voor zijn eigen inwoners.’* Een deel van de geïnterviewde raadsleden vult de vertegenwoordigende rol in door aanwezig te zijn bij bijeenkomsten georganiseerd door de regio en door indirecte vertegenwoordiging via de wethouder. Ook het informeren van burgers, verantwoording afleggen aan de kiezers en het betrekken van burgers bij regionale samenwerking worden belangrijk gevonden. Dit komt overeen met Denters (2012), die stelt dat het betrekken van burgers en zorgen voor voldoende mogelijkheden tot burgerparticipatie onderdeel van de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden is. Ondanks dat de geïnterviewde raadsleden het betrekken en informeren van burgers bij regionale samenwerking belangrijk vinden, komt dit (nog) weinig tot uiting in de praktijk. Sommige vinden het betrekken van burgers lastig vanwege de complexiteit en abstractie van regionale zaken. Desondanks zien zij wel een taak om burgers te informeren over regionale samenwerking, bijvoorbeeld als item bij de gemeenteraadsverkiezingen. Het onderstaande citaat laat de afstand tussen een regionaal samenwerkingsverband en burgers zien:

*‘Ik denk als je de gemiddelde bewoners in Barneveld vraagt wat de Regio Foodvalley is, dat ze dan geen antwoord kunnen geven. Dat kon ik eigenlijk ook niet voordat ik bij de fractie kwam. En nog komen er weleens nieuwe dingen boven dat ik denk: hoort dat ook bij Regio Foodvalley? Geven we dat ook uit handen? Het staat best wel ver bij inwoners vandaan.’*

- *Volgens experts*

De volksvertegenwoordigende rol in regionale samenwerking houdt volgens de geïnterviewde experts in dat raadsleden inwoners betrekken bij regionale zaken. Dit kan door uitleg te geven, input op te halen, het stellen van procedurele kaders over het informeren en betrekken van burgers, procesmatige verantwoording te vragen, en het organiseren van (innovatieve vormen van) burgerparticipatie. Dat burgers nauwelijks worden betrokken bij regionale samenwerking is een algemeen verschijnsel in Nederland, terwijl de regio de leefomgeving van burgers is, zoals verwoord in onderstaand citaat van een expert:

*‘Dat burgers niet betrokken worden [bij regionale samenwerkingsverbanden; CV & MW] is heel raar. De burger leeft in regionaal verband. Inwoners van Barneveld die leven niet in Barneveld, die leven in de regio. Die gaan naar Amersfoort, naar andere plekken in de regio. Die hebben daar vrienden en kennissen wonen, die gaan daar naar school, die werken daar. Dus voor hen is de regio een soort “daily urban system”: de plek waar wonen, werken, recreëren geconcentreerd zijn. En tegelijkertijd hebben ze niets over de regio te vertellen. (...) Dus daarom is het eigenlijk heel raar dat de regio een ver-van-mijn-bed-show is voor raadsleden en nog meer voor de inwoners die zij vertegenwoordigen. Want inwoners leven op regionaal niveau, die hebben regionale belangen, meer dan alleen lokale belangen.’*

Om de regionale belangen van burgers te vertegenwoordigen is het advies aan raadsleden om zich een regionaal perspectief eigen te maken, zodat de volksvertegenwoordiging in de regio minder bestaat uit verzamelde gemeentebelangen-behartiging. Dit betekent dat raadsleden zichzelf wat de vertegenwoordigende rol betreft meer gaan beschouwen als regioraadsleden, die ervoor zorgen dat bewoners een stem hebben bij regionale aangelegenheden, omdat bewoners naast lokale ook regionale belangen hebben.

#### 4.6 Drievoudige boodschap van experts aan raadsleden

Uit de interviews met experts blijkt dat de rollen van raadsleden ten opzichte van regionale samenwerking op drie manieren versterkt kunnen worden.

- *Regionaal denken in plaats van lokaal denken*

Raadsleden kijken vaak vanuit lokaal perspectief naar zaken, waardoor zij hun taken ten opzichte van de regio beperkt kunnen uitvoeren en bestuurders op regionaal niveau onvoldoende sturing krijgen. Raadsleden zouden met betrekking tot regionale samenwerkingsverbanden meer op regionaal niveau moeten denken en handelen. Dat betekent dat raadsleden hun lokale belangen verruilen voor regionale belangen. Het regionale perspectief kan worden toegepast in zowel de controlerende als de kaderstellende en vertegenwoordigende rollen. Het regionaal perspectief kan wel zorgen voor dilemma's bij raadsleden, bijvoorbeeld omdat het regionale belang in strijd is met het lokale belang en zij belangen van kiezers belangrijker vinden.

- *Samenwerken met andere gemeenteraden*

Regionaal denken betekent samenwerken met andere gemeenteraden uit de regio. Als raden gezamenlijk optrekken en gezamenlijk standpunten innemen, leidt dat tot meer invloed in samenwerkingsverbanden en tot versterking van de rollen van raadsleden. De samenwerking tussen gemeenteraden kan worden georganiseerd langs partijlijnen of door het vormgeven van een inhoudelijke regiocommissie. De samenwerking tussen raden kan structureel of tijdelijk zijn. Denk aan een werkgroep die zich toelegt op een vraagstuk, samenwerking bij de totstandkoming van een strategische agenda of gezamenlijk procedurele kaders opstellen. Omdat een dergelijke samenwerking veel tijd, inspanning en coördinatie vergt, is het advies om ambtelijke ondersteuning via samenwerkende griffiers in de regio te organiseren.

- *Innovatieve democratische alternatieven*

Ook kan de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden worden gewaarborgd door toepassing van innovatieve vormen van controle, kaderstelling en vertegenwoordiging. Zo kunnen de gezamenlijke gemeenteraden bijvoorbeeld deskundigen en burgers in de positie brengen om de controle op regionale samenwerking te organiseren. De gezamenlijke raden kunnen zich vervolgens buigen over de uitkomst van een dergelijke controle. Voorbeelden zijn het aanstellen van een commissie van deskundigen die de doelmatigheid van een uitvoerende regionale taak controleert, of het organiseren van controle vanuit gebruikers-

Celine Verhoeks & Madelinde Winnubst

perspectief. Andere innovatieve vormen zijn het organiseren van een burgertop waar inwoners uit de regio nadenken over hun gezamenlijke belangen en een regionale agenda opstellen, of het organiseren van een raadgevend referendum.

De geïnterviewde experts benadrukken dat de invulling van de rollen van raadsleden, als het gaat om regionale samenwerking, in de huidige representatieve democratie behelpen blijft en uiteindelijk onhoudbaar wordt.

## 5 Conclusie en discussie

Dit onderzoek naar de visie van raadsleden op en hun ervaring met de invulling van rollen op regionaal niveau laat zien dat regionale samenwerking impact heeft op lokale besluitvorming en de rolinvulling van raadsleden. Voor lokale doelen is samenwerking in de regio onmisbaar. Tegelijkertijd heeft de raad beperkte invloed op het regiobestuur. Dit heeft zijn weerslag op de controlerende, kaderstellende en vertegenwoordigende rollen van raadsleden.

Uit het onderzoek komen vier factoren naar voren die invloed hebben op het raadswerk op regionaal niveau, te weten de afstand (er is een grote afstand tussen lokaal en regiobestuur), de ambtelijk-bestuurlijke organisatie (op lokaal niveau is er weinig voeling met wat op regionaal niveau gebeurt), de informatievoorziening (beperkte informatievoorziening vanuit de regio, uitzonderingen daargelaten) en de kenmerken van een individueel raadslid (aandacht voor de regio en beschikken over een regionaal perspectief).

Geconcludeerd kan worden dat sprake is van een wisselwerking tussen de beperkte invloed van raadsleden op regionale samenwerkingsverbanden en de lage betrokkenheid van raadsleden bij regionale samenwerking. Door het getrapte en trage proces van beïnvloeding, waarin met veel partijen afgestemd moet worden, focussen de geïnterviewde raadsleden zich meer op lokale besluitvorming. Ook hun schaarse tijd en de abstracte en complexe thematiek van regionale vraagstukken spelen hierbij een rol. Doordat er weinig aandacht voor de regio is, ervaren zij des te meer afstand tot regionale besluitvorming en een beperkte invloed op de gang van zaken. Dat leidt ertoe dat lokale zaken meer aandacht krijgen. De geïnterviewde experts pleiten voor het tegengestelde: raadsleden zouden meer aandacht moeten besteden aan regionale samenwerking, bijvoorbeeld door het zich eigen maken van een regionaal perspectief, het samenwerken met andere gemeenteraden uit de regio en het aangeven van duidelijke kaders bij het regiobestuur. Mingen raadsleden zich meer in regionale samenwerking en versterken zij met andere raden hun controlerende, kaderstellende en vertegenwoordigende rollen, dan kunnen zij meer invloed uitoefenen in regionale samenwerkingsverbanden. Hoewel het gevoel van invloed op en zeggenschap over regionale samenwerking een grotere betrokkenheid van raadsleden en meer eigenaarschap betekent, kan een regionaal perspectief leiden tot dilemma's, zoals een belangentegenstelling tussen regionaal en lokaal niveau.



Uit het onderzoek komt naar voren dat de geïnterviewde raadsleden vinden dat zij hun controlerende, kaderstellende en vertegenwoordigde rollen onvoldoende kunnen waarmaken. Zowel de geïnterviewde raadsleden als de experts maken zich zorgen over de beperkte invloed van raadsleden op regionale samenwerking en het gebrek aan democratische legitimiteit op regionaal niveau. De ROB (2021) pleit voor het toedelen van regionale taken aan formele bestuurslagen met democratisch gekozen vertegenwoordiging. Volgens de ROB (2021) wordt de gemeenteraad in een onmogelijke positie gebracht, omdat raadsleden aanspreekbaar worden gehouden voor regionale zaken waarop zij maar beperkte sturingsmogelijkheden hebben. Ook uit dit onderzoek blijkt dat geïnterviewde raadsleden weinig invloed op regionale samenwerking ervaren, wat resulteert in weinig betrokkenheid. Zij zouden wel meer invloed op regionaal niveau willen hebben, maar uit pragmatisme vertrouwen zij op het college en staan lokale zaken voor hen centraal.

### *Aanbevelingen*

Ten eerste, formuleer als antwoord op het tekortschieten van democratische legitimiteit van regionale samenwerking een lokaal kader over inhoud en vorm van regionaal bestuur passend bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken op regionale schaal. Denk aan normen over goed bestuur, procedurele kaders en ruimte voor alternatieve hulpmiddelen die rollen van raadsleden ondersteunen. Raadsleden kunnen hierover in dialoog gaan met het regiobestuur. Het Rijk kan een voorstel doen voor dit kader (zie hieronder).

Ten tweede kunnen raadsleden zich proactiever opstellen tegenover de regio, bijvoorbeeld door samenwerking met andere raden uit de regio en door een regionaal perspectief te hanteren. Raadsleden kunnen daarbij gebruikmaken van ambtelijke ondersteuning voor het organiseren van hulpmiddelen voor controle, kaderstelling en vertegenwoordiging in regionaal verband. Actieve betrokkenheid bij regionale samenwerking betekent weliswaar een (tijdelijke) verzwaring van het raadswerk (terwijl het raadswerk al hoge eisen stelt), maar leidt tot meer zeggenschap en grip op besluitvorming in de regio.

Tot slot kan het Rijk verantwoordelijkheid nemen als het gaat om het bevorderen van democratische legitimiteit van regionale samenwerking en het ondersteunen van raadsleden in hun rollen. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wgr (2020), dat bestaande raadsinstrumenten aanpast en aanvult, is een goed begin. Denk ook aan de houdbaarheid van het lokale parttime-raadswerk ten opzichte van toenemende regionale samenwerking en de complexiteit van het gezamenlijk optrekken van raden in regionale samenwerkingsverbanden. Invulling van rollen van raadsleden is niet alleen een taak van raadsleden, maar ook van het Rijk, regiobesturen, colleges, gemeenteraden en de ambtelijke ondersteuning.

### **Literatuur**

Allers, M.A. & J.A. de Greef, 'Intermunicipal cooperation, public spending and service levels', *Local Government Studies*, 2018/1, p. 127-150.

Celine Verhoeks & Madelinde Winnubst

- Ayres, S. & I. Stafford, 'Managing complexity and uncertainty in regional governance networks. A critical analysis of state rescaling in England', *Regional Studies*, 2014/1, p. 219-235.
- Barber, B.R., *If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities*, New Haven, CT: 2013.
- Bogason, P. & J. Musso, 'The democratic prospects of network governance', *The American Review of Public Administration*, 2006/1, p. 3-18.
- Boogers, M.J.G.J.A., 'Democratische sturing, controle en verantwoording van de regio', *Bestuurswetenschappen*, 2017/3, p. 3-4.
- Boogers, M.J.G.J.A., *Regie in de regio. Waarom structuurdiscussies nodig zijn*, essay in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Enschede: 2018.
- Boogers, M.J.G.J.A. & G.H. Reussing, *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*, Enschede: 2018.
- Boogers, M.J.G.J.A., S.A.H. Denters & M.P.T. Sanders, *Effecten van regionaal bestuur. Quicksan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*, Enschede: 2015.
- Boogers, M.J.G.J.A., P.J. Klok, S.A.H. Denters, M.P.T. Sanders & M. Linnenbank, *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*, Enschede: 2016.
- Bovens, M.A.P., *The quest for responsibility. Accountability and citizenship in complex organisations*, Cambridge: 1998.
- Breeman, G.E., W.J. van Noort & M.R. Rutgers, *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, Bussum: 2016 (zesde druk).
- Buchanan, J.M. & G. Tullock, *The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy*, Ann Arbor, MI: 1965.
- Commissie-Ollongren (VNG Denktank), *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*, jaarbericht 2016, Den Haag: 2016.
- Commissie-Van de Donk (Commissie toekomstgericht lokaal bestuur), *Op weg naar meervoudige democratie*, Den Haag: 2016.
- Denters, S.A.H., 'A dirty job that needs to be done! De rol van het raadslid in de ogen van Nederlandse burgers', *Bestuurswetenschappen*, 2012/3, p. 14-34.
- Denters, S.A.H., 'Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur', *Bestuurswetenschappen*, 2016/1, p. 37-54.
- Denters, S.A.H., P.J. Klok & A. Kranenburg, 'Greep op het ongrijpbare? Een onderzoek naar nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur', *Bestuurswetenschappen*, 2017/4, p. 25-44.
- Fraanje, M.J., *Sturen in dienstbaarheid. Verkennend essay naar de rollen van de gemeenteraad bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein*, Den Haag: 2015.
- Greef, R. de & R. Stolk, *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor raadsleden en griffiers*, Den Haag: 2015.
- Groot, M.S. de, *Democratic effects of institutional reform in local government. The case of the Dutch Local Government Act 2002*, proefschrift Universiteit Twente, Enschede: 2009.
- Hajer, M.A. & W.B. Versteeg, 'Performing governance through networks', *European Political Science*, 2005/3, p. 340-347.
- Jacobsen, I., 'Regional governance network. Filling in or hollowing out?', *Scandinavian Political Studies*, 2014/2, p. 115-136.

- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR), *Onderzoek onder raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling*, Den Haag: 2014.
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR), *Raad & Regionale samenwerking 2017. Landelijk raadsledenonderzoek over grip en controle op regionale samenwerking, gemeenschappelijke taken en herindeling*, Den Haag: 2017.
- Ollongren, K.H., *Voorstel wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen*, Kamerstuk, Den Haag: 1 juli 2020.
- Peters, K., 'Controleren van gemeentelijke samenwerking. Een blik op interbestuurlijk toezicht vanuit het perspectief van gemeenteraden', *Tijdschrift voor Toezicht*, 2019/3, p. 93-103.
- Peters, K. & P.G. Castenmiller, *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag: 2019.
- Peters, K. & P.G. Castenmiller, *Controle als democratische waarde. Verslag van een verkenning van controle en verantwoording in het lokaal bestuur*, Maastricht: 2021.
- Putnam, R.D., 'Diplomacy and domestic politics. The logic of two-level games', *International Organization*, 1988/3, p. 427-460.
- Raad van State, *Advies Raad van State inzake wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen*, Kamerstuk 35513, Den Haag: 22 april 2020.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, Den Haag: 2015.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*, Den Haag: 2021.
- Rekenkamer Den Haag, *Moeite met afstand, bestuurlijk rapport. Onderzoek naar de sturing op verbonden partijen door de gemeente Den Haag*, Den Haag: 2016.
- Rekenkamer Wvoly, *Rekenkamerrapport. Grip op samenwerking*, Voorschoten: 2019.
- Reussing, G.H., M.J.G.J.A. Boogers & S.A.H. Denters, 'Gemeenteraden en regionale samenwerking', J.P. Vollaard, G. Boogaard, J.T.J. van den Berg & M.J. Cohen (red.), *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, Amsterdam: 2018, p. 257-278.
- Rhodes, R.A.W., 'Understanding governance. Ten years on', *Organization Studies*, 2007/8, p. 1243-1264.
- Schaap, L., J. de Vries & N. Karsten, *Verbetering regionale samenwerking. Leren van buitenlandse ervaringen*, Tilburg: 2016.
- Stolk, R., L. Vellekoop, S. Dreef, R. de Greef, C. van den Berg, P. van der Beek & H. Wesseling, *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking. Knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk*, Utrecht: 2018.
- Theissen, F., M. Noordink & J. Westerbeek, *Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden*, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag: 2017.
- Vellekoop, L. & P. van der Beek, *Onderzoek controlerende rol van de raad Ridderkerk. Een onderzoek naar de invulling van de controlerende rol van de raad in de periode 2018-2020*, Utrecht: 2020.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr. Praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen*, Den Haag: 2007.