

Rekenkamercommissie

T.a.v. de gemeenteraad

datum 30 november 2020
ons kenmerk
uw brief van
uw kenmerk
behandeld door M. Mellema
onderwerp Aanbieding eindrapport van de rekenkamercommissie

Geachte leden van de raad,

Bijgaand treft u aan het eindrapport "Initiatief grijpen in intergemeentelijke samenwerking" inclusief de bestuurlijke reactie van het college. In dit rapport is de vraag beantwoord in hoeverre raadsleden in Kaag en Braassem de mogelijkheden benutten om te sturen op de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland.

De Rekenkamercommissie Kaag en Braassem is blij met de positieve houding van het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek.

De Rekenkamercommissie hecht belang aan een sturende positie van de raad in het bijzonder ook op het terrein van intergemeentelijke samenwerking. Dat kan mede als er op vaste momenten in het jaar in de raad over die samenwerking expliciet wordt gesproken. Ook moet er ruimte zijn om de diverse informatie uit de regio en relevante samenwerkingsperspectieven in de raad te verwerken en er in het perspectief van de gemeente Kaag en Braassem - tijdig - voordeel en nut uit te halen.

Graag gaan wij met u in gesprek op woensdag 16 december tijdens een context en kaders avond over de resultaten, conclusies en aanbevelingen van onze rapportage.

Namens de rekenkamercommissie Kaag en Braassem, met vriendelijke groet,



Pieter Lagas, voorzitter

Aan de Rekenkamercommissie Kaag en Braassem

datum 24 november 2020
ons kenmerk 34777
uw brief van
uw kenmerk
behandeld door L. Loupias
onderwerp Bestuurlijke reactie rapport RKC over regionale samenwerking
bijlage(n)

Geachte leden van de Rekenkamercommissie Kaag en Braassem,

In deze brief vindt u de reactie van ons college op het rapport *Initiatief grijpen in intergemeentelijke samenwerking* van de Rekenkamercommissie Kaag en Braassem.

Rapport algemeen

Ons college onderschrijft het belang van een sturende gemeenteraad op ontwikkelingen die spelen in Holland Rijnland. Hierom zijn we blij met het initiatief van de gemeenteraad om de rekenkamercommissie een onderzoek te laten uitvoeren naar de mate waarin raadsleden van onze gemeente kunnen sturen op de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland. Daarom – om beter regie te kunnen houden op regionale samenwerking – hebben we in de zomer van 2020 samen met de raad de Regionale Agenda Kaag en Braassem vastgesteld. Bovendien is Floris Schoonderwoerd toegetreden tot het dagelijks bestuur van Holland Rijnland. Daarmee is de directe invloed van onze gemeente op Holland Rijnland vergroot. Wij zijn benieuwd wat de gemeenteraad vindt van de aanbevelingen die de Rekenkamercommissie aan ons doet voor het verbeteren van de sturing van de raad op de samenwerking met Holland Rijnland. Als Kaag en Braassem zijn we samen met dertien andere gemeenten Holland Rijnland. Hiervoor zijn zowel het college als de gemeenteraad verantwoordelijk.

Aanbevelingen

Hieronder een reactie op de drie aanbevelingen aan ons college (paragraaf 5.2.1.)

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

Wij kunnen tegemoet komen aan deze aanbeveling. Wanneer de gemeenteraad het vergaderschema voor 2021 heeft vastgesteld kijken we hoe we de halfjaarlijkse memo's over de belangrijkste ontwikkelingen in Holland Rijnland kunnen inplannen.

Onderzoek hoe Holland Rijnland met het versturen van de vergaderstukken beter kan aansluiten bij de vergadercyclus van de gemeente

Wij onderschrijven dit punt en wij hebben er in de PHO's en in de AB's van Holland Rijnland al meerdere malen op gehamerd dat het versturen van de vergaderstukken echt een aandachtspunt is.

Overigens is de kanttekening die gemaakt wordt terecht: onze vergadercyclus wijkt af van andere gemeenten. Dat merken wij niet zozeer bij het verzenden van de stukken, maar vooral bij bijeenkomsten van Holland Rijnland die plaatsvinden op dagen dat bij ons de raad bijeenkomt. Zo komt het wel eens voor dat wij als enige gemeente met onze raad vergaderen en dat andere gemeenteraden wel ruimte in de agenda hebben om bij een Holland Rijnland-vergadering te kunnen zijn. Dit was bijvoorbeeld recentelijk aan de orde bij het Bijzonder AB van woensdag 14 oktober, waarvoor naast AB-leden ook raadsleden waren uitgenodigd. Wij onderschrijven dan ook de suggestie die wordt gedaan dat het een idee kan zijn om met de raden onderling, of de betreffende griffiers, af te stemmen wat de beste optie is voor het verzenden van de stukken.

Overleg met Holland Rijnland over een andere opzet van de regionale bijeenkomsten voor raadsleden

Holland Rijnland mag inderdaad wat vaker proberen de gemeenteraden eerder in het proces te betrekken. Als de gemeenteraad dit van ons verlangt zullen wij binnen Holland Rijnland lobbyen voor ontwerpssessies om raadsleden de mogelijkheid te geven actief mee te denken in de aanpak van regionale thema's.

Bij ons college viel overigens de opzet van het webinar voor raads- en burgerleden over de Woonruimteverdeling van 11 november 2020 van Holland Rijnland wel in de smaak.

Ten slotte onderschrijven wij de suggestie dat een vertegenwoordiging vanuit de raad bij regionale bijeenkomsten van Holland Rijnland kan helpen de betrokkenheid van de raad bij Holland Rijnland te vergroten.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem,
de gemeentesecretaris,
M.E. Spreij

de burgemeester,
mr. K.M. van der Velde-Menting





Rekenkamercommissie Kaag en Braassem

Initiatief grijpen in intergemeentelijke samenwerking

Een onderzoek naar de mate waarin raadsleden van de gemeente Kaag en Braassem sturen op de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland

Onderzoek uitgevoerd door:

Fay Verkade, masterprogramma Bestuur en Beleid, Universiteit Utrecht

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Afbakening van het onderzoek.....	4
1.3 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek.....	5
1.4 Aanpak van het onderzoek	5
1.5 Leeswijzer	7
2. Vormen van intergemeentelijke samenwerking	8
3. De gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland	10
4. Bevindingen.....	12
4.1 Algemene bevindingen met de samenwerking in Holland Rijnland.....	12
4.2 Bevindingen met betrekking tot de rol van de raad	13
5. Conclusies en aanbevelingen.....	17
5.1 Conclusie.....	18
5.2 Aanbevelingen	19
Bijlage 1 – Overzicht van bestudeerde documenten	22
Bijlage 2 – Overzicht van respondenten.....	23

Samenvatting

De afgelopen jaren hebben gemeenten, mede als gevolg van de decentralisaties, steeds meer aandacht gekregen voor intergemeentelijke samenwerking. De indruk is dat gemeenten door krachten te bundelen taken efficiënter kunnen uitvoeren en zo de kwaliteit van dienstverlening kunnen verbeteren. Tegelijkertijd heerst bij gemeenteraden het gevoel dat zij met samenwerking meer op afstand komen te staan, wat de vraag meebrengt in hoeverre raadsleden kunnen sturen op samenwerkingsverbanden. Ook de Rekenkamercommissie van de gemeente Kaag en Braassem wil meer inzicht in de sturing van de gemeenteraad op samenwerking.

In dit onderzoek is specifiek gekeken hoe de raad invloed uitoefent op de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland. Om die reden is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *‘In hoeverre benutten raadsleden van de gemeente Kaag en Braassem de mogelijkheden om te sturen op de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland?’*.

Om de sturing van de gemeenteraad op deze gemeenschappelijke regeling te achterhalen zijn meerdere documenten bestudeerd en interviews afgenomen en is er een normenkader gehanteerd. Deze zijn in hoofdstuk 1 van dit rapport uitgebreid beschreven. In hoofdstuk 2 is een beschrijving gegeven van de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (de Wgr). In hoofdstuk 3 is daarna specifiek ingegaan op de organisatie van de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland. Om de bevindingen thematisch weer te geven, zijn deze gekoppeld aan drie fasen van invloed: informatie, debat en sturing. De bevindingen staan in hoofdstuk 4 van dit rapport beschreven. Op basis van de bevindingen zijn een aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Deze komen in hoofdstuk 5 uitgebreid aan bod, maar worden hieronder kort samengevat.

Het onderzoek laat zien dat de mogelijkheden om te sturen op de samenwerking in Holland Rijnland tot op een bepaalde hoogte door de gemeenteraad van Kaag en Braassem worden benut. Raadsleden zijn met name betrokken bij de samenwerking wanneer hun inbreng gevraagd wordt en er ruimte wordt georganiseerd om het over regionale onderwerpen te hebben. Tegelijkertijd maken raadsleden minder actief gebruik van de mogelijkheden tot sturing die hen niet direct aangereikt worden. De meeste raadsleden blijken niet snel zelf in actie te komen als het om regionale onderwerpen gaat, mede als gevolg van een drukke planning en tijdsgebrek ligt de prioriteit daar vaak niet. Daarnaast is het ook deels afhankelijk van een aantal belemmeringen waar raadsleden tegenaan lopen in de sturing op het samenwerkingsverband. Vanwege de dikke pakken papier en de late verzending van informatie heeft de raad moeite om zelf actief de belangrijkste punten eruit te halen waar zij vervolgens wat mee wil. Bovendien wordt met het wegvallen van de raadswerkgroep regio een vast moment voor gesprek gemist om het te hebben over de regionale onderwerpen. Als laatste hebben raadsleden moeite met het

feit dat zij vaak pas worden betrokken bij regionale onderwerpen wanneer de besluitvorming al is voortgeschreden, waardoor er minder ruimte is voor input.

Naar aanleiding van deze conclusies zijn enkele aanbevelingen gedaan zodat de raad meer initiatief kan grijpen in intergemeentelijke samenwerking:

College van B&W	Gemeenteraad
• Stuur twee keer per jaar een samenvatting naar de raad met de belangrijkste ontwikkelingen in Holland Rijnland • Onderzoek hoe Holland Rijnland met het versturen van de vergaderstukken beter kan aansluiten bij de vergadercyclus van de gemeente • Overleg met Holland Rijnland over een andere opzet van de regionale bijeenkomsten voor raadsleden	• Zet de bespreking van de belangrijkste regionale thema's een keer per jaar op de raadsagenda • Maak actiever gebruik van de mogelijkheden om met het college in gesprek te gaan over regionale onderwerpen

1. Inleiding

Na een selectie van onderzoeksonderwerpen voor 2020 heeft de Rekenkamercommissie van de gemeente Kaag en Braassem besloten om een onderzoek uit te voeren naar de sturing van de gemeenteraad op samenwerkingsverbanden.

1.1 Aanleiding

De laatste jaren is het takenpakket van gemeenten enorm toegenomen, mede ingezet door de verschillende decentralisaties. Zo kregen gemeenten er in 2015 belangrijke taken bij als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein en daar zal de nieuwe Omgevingswet in 2021 nog een schepje bovenop doen. Gezien een gebrek aan geld, tijd en expertise lukt het gemeenten echter niet altijd om alle taken zelfstandig uit te voeren. Dit maakt dat gemeenten als gevolg van de toename van het aantal gemeentelijke taken, vaak in combinatie met een bezuinigingsopgave, steeds vaker kiezen voor intergemeentelijke samenwerking.

Hoewel intergemeentelijke samenwerking gezien de ontwikkelingen in gemeenten onontkoombaar lijkt, brengt het doorgaans ook de zorg mee dat gemeenteraden in praktijk moeilijk grip kunnen krijgen op samenwerkingsverbanden. Raadsleden ervaren bij een verschuiving van taken naar het regionale niveau dat zij meer op afstand komen te staan en daardoor lastiger kunnen sturen op wat er in de samenwerking gebeurt.¹ Men draagt immers een deel van de bevoegdheden over aan (het bestuur van) het samenwerkingsverband en moet meer raden tot overeenstemming komen. De sturing en controle van de gemeenteraad op samenwerking krijgt daardoor zowel op nationaal als lokaal niveau steeds meer bestuurlijke aandacht.

Ook de Rekenkamercommissie van de gemeente Kaag en Braassem wil meer duidelijkheid krijgen in de sturing van de gemeenteraad op samenwerking.

1.2 Afbakening van het onderzoek

In dit onderzoek is specifiek gekeken naar de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland. Deze gemeenschappelijke regeling is geselecteerd omdat er veel bevoegdheden bij zijn belegd, waardoor het ook raakt aan de taken waar de gemeenteraad normaliter bij betrokken is. Daarnaast draagt Holland Rijnland verantwoordelijkheid voor uiteenlopende beleidsterreinen. Daarbij gaat het bovendien om een aantal thema's die maatschappelijk gezien veel aandacht krijgen, zoals het woningtekort of duurzaamheid. Dat vergroot het belang van sturing en controle op de uitvoering van taken door de gemeenteraad.

¹ Zie onder meer de Raad voor het openbaar bestuur, *Wisselwerking: Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, 2015

1.3 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen in welke mate raadsleden de mogelijkheden om te sturen op de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland benutten en het idee hebben dat zij met deze mogelijkheden voldoende kunnen (bij)sturen. De rekenkamercommissie wil hiermee aanbevelingen doen om de sturing van de raad op intergemeentelijke samenwerking te verbeteren.

Vraagstelling

Vanuit deze doelstelling is de onderstaande onderzoeksvraag geformuleerd:

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

Deze onderzoeksvraag is uitgewerkt naar een set deelvragen om meer verdieping en verduidelijking aan te brengen in de centrale vraag en de lokale situatie van de gemeente. De deelvragen zijn als volgt:

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

1.4 Aanpak van het onderzoek

Om dit onderzoek uit te voeren zijn verschillende stappen genomen.

1.4.1 Normenkader

Het onderstaande normenkader is gehanteerd als leidraad voor het formuleren van de bevindingen en vervolgens de conclusies en aanbevelingen. De normen zijn opgesteld aan de hand van eerder onderzoek naar de fasen van invloed op intergemeentelijke samenwerking en de voorwaarden voor sturing op samenwerking.

Onderdeel	Norm
Informatievoorziening	1. De gemeenteraad heeft voldoende inzicht in wat er in het samenwerkingsverband gebeurt. Daarbij gaat het onder meer om: • De gemeenteraad wordt volledig geïnformeerd over de ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband • De gemeenteraad wordt tijdig geïnformeerd over de ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband • De gemeenteraad krijgt informatie over het samenwerkingsverband vraaggericht en beknopt aangeboden
Verantwoording	2. De gemeenteraad heeft op basis van deze informatie voldoende inzicht in de genomen besluiten binnen het samenwerkingsverband en de mate waarin zij de (lokale) doelen realiseren.
Sturing	3. De gemeenteraad heeft voldoende sturingsmogelijkheden en maakt hier gebruik van. Daarbij gaat het onder meer om: • De gemeenteraad heeft voldoende bevoegdheden en instrumenten tot invloed • De gemeenteraad stelt heldere kaders op voor het handelen van de vertegenwoordigers van de gemeente in het samenwerkingsverband • De gemeenteraad heeft contact met andere gemeenteraden om de invloed op het samenwerkingsverband te vergroten • De gemeenteraad komt op tijd in beeld bij regionale besluitvorming om te kunnen sturen

1.4.2 Documentanalyse

Er zijn verschillende documenten geanalyseerd van zowel Holland Rijnland als de gemeente Kaag en Braassem die relevant zijn voor dit onderwerp. Met deze documenten is een beeld gevormd van de structuur van de samenwerking, de belangrijkste doelen voor samenwerking en de manier waarop de invloed van de raad is georganiseerd. Een overzicht van de bestudeerde documenten is terug te vinden in bijlage 1.

1.4.3 Interviews

Met behulp van de interviews is het beeld van de sturing op intergemeentelijke samenwerking verder uitgelicht. Er zijn gesprekken gevoerd met collegeleden, ambtenaren en een afvaardiging van raadsleden uit verschillende fracties. Gezien de omstandigheden rondom het Coronavirus hebben deze

gesprekken telefonisch of via Microsoft Teams plaatsgevonden. Om de anonimiteit te waarborgen zijn de naam, functie of partij van de respondenten niet weergegeven maar is enkel onderscheid gemaakt tussen ambtenaren (A), collegeleden (C) en raadsleden (R). Een overzicht van de respondenten is terug te vinden in bijlage 2.

1.5 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit vier delen en twee bijlagen. In het eerste deel worden het doel van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de aanpak van het onderzoek beschreven. Het tweede deel bevat een theoretische achtergrond over de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking, waarna specifiek wordt ingegaan op de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland. In het derde deel staat de beantwoording van de onderzoeksvraag centraal door de bevindingen uit de praktijk weer te geven. In het vierde deel worden vervolgens de centrale vragen van het onderzoek beantwoord en wordt een aantal aanbevelingen aan college en gemeenteraad geformuleerd. Als laatste bevat het rapport een tweetal bijlagen: een overzicht van de bestudeerde documenten en geïnterviewde respondenten.

2. Vormen van intergemeentelijke samenwerking

Alvorens wordt ingegaan op de praktijk van sturing van de raad van Kaag en Braassem op de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland, wordt in dit hoofdstuk eerst een beschrijving gegeven van wat de gemeenschappelijke regeling inhoudt. Dit is gebaseerd op theorie en algemene ervaringen uit de praktijk.

De bekendste vorm van intergemeentelijke samenwerking is de gemeenschappelijke regeling, een publiekrechtelijke samenwerking gebaseerd op de Wgr. Door de Wgr kunnen gemeenten, provincies en waterschappen samenwerken in een publieke constructie. Hieronder worden achtereenvolgens de vijf vormen van samenwerking binnen de Wgr beschreven, van licht naar zwaar.²

- De **regeling zonder meer** is de lichtste samenwerkingsvorm. Binnen deze vorm van samenwerking is er geen sprake van delegatie of mandaat, maar kunnen gemeenten een convenant of intentieverklaring sluiten waarin het doel en de wijze van samenwerking worden geregeld. Deze vorm wordt daardoor ook gekenmerkt door een grote mate van het behoud van autonomie per individuele gemeente. Iedere gemeente blijft immers zelf verantwoordelijk voor de begroting, het personeel en beleid.
- De **centrumgemeenteconstructie** is een vorm van samenwerking waarbij wordt besloten om de taken van een gemeente uit te laten voeren door een of meerdere andere gemeente(n). De gemeente die de taken of bevoegdheden voor andere gemeenten gaat uitvoeren, is de centrumgemeente en heeft het mandaat van de deelnemende gemeente gekregen om in opdracht van hen taken uit te voeren.
- Een **gemeenschappelijk orgaan** is een vorm van samenwerking die wordt gebruikt voor enkelvoudige samenwerking en afstemming. De deelnemende gemeenten kunnen door middel van delegatie en mandaat bevoegdheden overdragen aan het gemeenschappelijk orgaan. Daarentegen heeft het gemeenschappelijk orgaan maar een beperkte rechtspersoonlijkheid, waardoor er geen regelgevende bevoegdheden aan kunnen worden gedelegeerd en het geen eigen personeel in dienst kan nemen. Het personeel blijft in dienst van de individuele gemeenten.
- De **bedrijfsvoeringsorganisatie** is een redelijk nieuwe vorm van samenwerken binnen de Wgr. Het is een vorm van enkelvoudige samenwerking wat uitsluitend door de colleges van burgemeesters en wethouders van de deelnemende gemeenten kan worden aangegaan. De bedrijfsvoeringsorganisatie verschilt van een gemeenschappelijk orgaan omdat het wel rechtspersoonlijkheid heeft waardoor het mensen in dienst kan nemen en beschikt over een eigen

² Zie onder meer Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG), *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr*, 2014

begroting en jaarrekening. Het enkelvoudig bestuur heeft de bevoegdheid om uitvoeringstaken of bedrijfsvoeringstaken uit te voeren, de wettelijke verantwoordelijkheden van het college.

- Een **openbaar lichaam** is de meest zware samenwerkingsvorm binnen de Wgr. Het openbaar lichaam verschilt van de bedrijfsvoeringsorganisatie omdat het een gedeeld bestuur heeft, terwijl de BVO een enkelvoudig bestuur heeft. Het gedeeld bestuur bestaat uit het Dagelijks Bestuur, het Algemeen Bestuur en de voorzitter. Gemeenten die deelnemen aan het openbaar lichaam kunnen taken en bevoegdheden delegeren aan het samenwerkingsverband. Het openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid waardoor het over een eigen begroting en jaarrekening beschikt. Daarnaast kan het contracten aangaan, personeel in dienst nemen, fondsen beheren en samenwerkingsverbanden oprichten.

De keuze voor een gemeenschappelijke regeling hangt af van de bevoegdheden die worden overgedragen. Dit houdt in dat een gemeenschappelijke regeling kan worden ingesteld door het college, de raad of door beiden.³ Bij een raadsregeling beslist de gemeenteraad over het aangaan van een gemeenschappelijke regeling: raadsleden hebben het eindoordeel, kunnen de regeling ook initiëren of voorstellen van het college wijzigen. Dezelfde bevoegdheden heeft de raad bij een gemengde regeling waaraan raadsleden deelnemen, maar in dat geval moet het college ook instemmen met de samenwerking. Zij gaat immers ook participeren in het samenwerkingsverband. Bij een collegeregeling beslist het college over het oprichten van een gemeenschappelijke regeling, mits de raad eerst toestemming heeft verleend. De raad kan de samenwerking dus wel blokkeren, maar niet initiëren of wijzigen. In figuur 2.1 is een beknopt overzicht te zien van hoe de verschillende vormen worden opgericht.

Vorm	Rol college	Rol raad
Raadsregeling	Het college kan concepten voorbereiden	De raad beslist
Collegeregeling	Het college beslist (definitief na toestemming raad)	De raad moet toestemming geven en kan de samenwerking dus blokkeren
Gemengde regeling	De raad en het college beslissen samen, zij moeten eenzelfde besluit nemen	

Figuur 2.1: Vormen van oprichting van een gemeenschappelijke regeling

³ Zie onder meer De Greef, R., & Stolk, R. (2015). *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*. Den Haag: Sdu, p. 30.

3. De gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland

Zoals weergegeven in paragraaf 1.3 is er in dit onderzoek gekeken naar de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland. In dit hoofdstuk wordt duiding gegeven aan deze gemeenschappelijke regeling. Daarbij wordt ingegaan op de structuur van de samenwerking en de manier waarop de gemeente Kaag en Braassem vertegenwoordigd is in het samenwerkingsverband.

Holland Rijnland is een bestuurlijk samenwerkingsverband dat de samenwerking tussen dertien gemeenten stimuleert en faciliteert. De samenwerkende gemeenten zijn Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude.

Het samenwerkingsverband is een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam. Het bestuur van Holland Rijnland bestaat uit:

- Algemeen bestuur – twee leden uit alle deelnemende gemeenten
- Dagelijks bestuur – het algemeen bestuur kiest uit haar midden de leden voor het dagelijks bestuur
- Voorzitter – dit is de burgemeester van de gemeente Leiden, de heer H. Lenferink

De gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland is opgericht als een gemengde regeling waaraan raden deelnemen, wat inhoudt dat de leden van het gemeenschappelijk orgaan worden gekozen door de gemeenteraden. In Holland Rijnland wijst elke gemeenteraad twee vertegenwoordigers aan in het AB, wat raadsleden kunnen zijn maar ook de burgemeester of wethouders mogen worden aangewezen. Kaag en Braassem heeft er na de laatste verkiezingen voor gekozen om twee collegeleden af te vaardigen in het algemeen bestuur van Holland Rijnland:

- Burgemeester K.M. van der Velde-Menting
- Wethouder P.C. van der Wereld-Verkerk

De leden van het dagelijks bestuur worden door en uit het algemeen bestuur aangewezen en dienen voort te komen uit de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten. Uit elk van de drie sub regio's binnen Holland Rijnland (Duin- en Bollenstreek, Leidse Regio en Rijn- en Veenstreek) zijn momenteel twee leden voorgedragen in het dagelijks bestuur. Voor de regio Rijn- en Veenstreek, waar Kaag en Braassem onderdeel van is, bestaat de afvaardiging deze periode uit de burgemeester van Alphen aan den Rijn en een wethouder van Nieuwkoop.⁴

⁴ Na de afronding van dit onderzoek heeft er een verandering in de afvaardiging plaatsgevonden. Wethouder Schoonderwoerd van de gemeente Kaag en Braassem is eind juni benoemd als lid van het dagelijks bestuur van Holland Rijnland. Hij vervangt de wethouder van de gemeente Nieuwkoop.

Elk lid van het dagelijks bestuur is tevens voorzitter van een portefeuillehoudersoverleg (PHO) van Holland Rijnland. Het dagelijks bestuur doet na advisering door het portefeuillehoudersoverleg voorstellen aan het algemeen bestuur of de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten. Er zijn meerdere PHO's waarin verschillende thema's worden behandeld: 1) Maatschappij en Jeugd, 2) Energie, 3) Economie en Leefomgeving en 4) Bestuur en Middelen. In ieder PHO zit vanuit alle deelnemende gemeenten het lid van het college dat het desbetreffende thema in zijn of haar portefeuille heeft.

Vanuit de gemeente Kaag en Braassem zijn alle leden van het college van B&W vertegenwoordigd in één of meerdere PHO's. Binnen de gemeente worden de PHO's ambtelijk voorbereid en met de verantwoordelijk portefeuillehouder voorbesproken. Vervolgens vindt er binnen het college overleg plaats over deze voorbereiding en stelt zij op basis daarvan een richting vast voor de inbreng van Kaag en Braassem in het PHO, waarna de portefeuillehouder daarmee op pad gaat.

Naast de voorbereiding van de regionale overleggen binnen de eigen gemeente, vindt er vaak ook nog afstemming plaats binnen de subregio Rijn- en Veenstreek, waar ook Nieuwkoop en Alphen aan den Rijn deel van uitmaken. Gezien de stemverhouding binnen het samenwerkingsverband, is het voor een relatief kleine gemeente als Kaag en Braassem van belang om aan de voorkant medestanders te zoeken om samen sterker te staan.⁵ Om die reden hebben collegeleden en ambtenaren van de gemeente regelmatig contact in de subregio om de overleggen van Holland Rijnland voor te bespreken en de standpunten te verenigen. Dat afstemming met name in Rijn- en Veenstreek plaatsvindt, komt doordat Kaag en Braassem met de gemeenten in deze subregio de meeste overeenkomsten heeft.

⁵ Voor elke 10.000 inwoners wordt één stem uitgebracht. Daardoor varieert het aantal stemmen per gemeente van drie stemmen voor de gemeente Zoeterwoude tot 39 stemmen voor de gemeente Leiden. De gemeente Kaag en Braassem heeft, net als meerdere kleine gemeenten, 9 stemmen in het algemeen bestuur.

4. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen beschreven ten aanzien van de sturing van de gemeenteraad op de samenwerking in Holland Rijnland. Hierbij wordt er een onderscheid gemaakt tussen algemene bevindingen over de samenwerking (4.1) en bevindingen over de betrokkenheid van de raad bij de samenwerking (4.2). Er wordt ingegaan op hoe de invloed van de raad is georganiseerd, hoe de mogelijkheden om te sturen door raadsleden worden ervaren en wat het van raadsleden vraagt om invloed uit te oefenen op de samenwerking.

4.1 Algemene bevindingen met de samenwerking in Holland Rijnland

4.1.1 Het belang van de samenwerking

Het belang van de samenwerking in Holland Rijnland voor de gemeente Kaag en Braassem komt op verschillende manieren tot uiting. Zo werd tijdens de interviews door het merendeel van de raadsleden, collegeleden en ambtenaren benadrukt dat de gemeente te klein is om een aantal taken alleen uit te voeren. Bovendien kwam naar voren dat een kleine gemeente als Kaag en Braassem veel profijt heeft van de samenwerking vanwege de aanwezigheid van grotere gemeenten die over het algemeen meer ambtelijke capaciteit en expertise hebben om taken uit te voeren. Het betreft een breed palet aan taakvelden, met onder meer economische zaken, toerisme en recreatie, verkeer en vervoer, wonen, de sociale agenda en de regionale investeringsstrategie.

Verder zien met name ambtenaren en collegeleden de positie ten opzichte van de provincie Zuid-Holland als belangrijke reden om in de regio samen te werken. Zo werd in de interviews gesteld dat het van belang is om als gemeenten gezamenlijk op te trekken in bepaalde zaken om iets van de grond te krijgen bij de provincie.

Als laatste werd het delen van kennis en expertise als belangrijke reden voor samenwerking genoemd, alleen blijkt dat raadsleden daar een andere invulling aan geven dan ambtenaren en collegeleden. Raadsleden benoemen vooral het voordeel dat kennis van andere gemeenten gebruikt kan worden om de eigen gemeente verder te brengen. Ambtenaren en het college geven aan vooral het gesprek met collega's te waarderen om tot een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke vraagstukken te komen.

4.1.2 Knelpunten van de samenwerking

Hoewel de samenwerking in Holland Rijnland belangrijke voordelen kent voor Kaag en Braassem, worden een aantal aspecten binnen de samenwerking als knelpunt ervaren. De abstracte doelen en onderlinge afspraken zorgen ervoor dat het lastig is om duidelijke resultaten te zien. Alhoewel tijdens de interviews werd onderschreven dat doelen in sommige gevallen niet kunnen worden uitgedrukt in harde cijfers, hebben vooral raadsleden moeite met het feit dat het niet concreet genoeg is. Men benadrukt dat er meer focus moet worden aangebracht in hoe en wat de regio wil bereiken.

Ook heerst bij raadsleden het gevoel dat de samenwerking in Holland Rijnland erg ver weg staat. Uit de interviews kwam naar voren dat de besluiten in het samenwerkingsverband vooral op regionaal niveau worden genomen, op afstand van de gemeenteraad en inwoners. Dat de raad teveel op afstand staat, werd in verschillende interviews mede toegeschreven aan de vertegenwoordiging van collegeleden in het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband. Terwijl sommige respondenten denken dat er minder binding is met de raad omdat er geen raadslid is afgevaardigd in het algemeen bestuur en zij zodoende minder (rechtstreeks) op de hoogte worden gebracht van wat er speelt, zetten andere respondenten juist vraagtekens bij het afvaardigen van een raadslid in het algemeen bestuur. Volgens deze respondenten komt er in dat geval immers veel druk te liggen bij één raadslid die alle belangen van de raad moet samenbrengen, wat lastig is gezien de inhoudelijke verschillen tussen partijen. Ondanks dat hier geen duidelijke lijn in te trekken is, zijn de meeste respondenten het er wel over eens dat onderlinge afstemming van groot belang is.

4.2 Bevindingen met betrekking tot de rol van de raad

Aangezien er geen raadsleden in het bestuur van Holland Rijnland zitten, en de meeste besluiten regionaal worden genomen, is het van belang dat er op een manier afstemming plaatsvindt met de raad. Uit de interviews blijkt dat de raad op verschillende manieren wordt betrokken bij de regionale besluitvorming in Holland Rijnland, welke gekoppeld kunnen worden aan drie verschillende fasen van invloed: informatie, debat en sturing.

4.2.1 Informatievoorziening

Het betrekken van de raad bij Holland Rijnland gebeurt ten eerste door het verstrekken van informatie over de samenwerking. Raadsleden kunnen op de hoogte blijven van de samenwerking middels de website van Holland Rijnland of het online informatiesysteem iBabs van de gemeente. Via deze kanalen worden alle vergaderstukken van een portefeuillehoudersoverleg of een overleg van het algemeen bestuur openbaar gemaakt. Daarnaast worden er regionale bijeenkomsten voor raadsleden georganiseerd vanuit Holland Rijnland en worden er in opdracht van het college af en toe raadsinformatiebrieven gestuurd over de stand van zaken. Deze raadsinformatiebrieven gaan vaak over onderwerpen die op dat moment actueel zijn, zoals de Regionale Energie Strategie, of over thema's die in het algemeen bestuur zijn behandeld.

Ondanks dat uit de interviews naar voren kwam dat raadsleden de informatievoorziening over het algemeen overzichtelijk en volledig vinden, zijn er een aantal punten waar zij tegen aanlopen. Ten eerste benoemd een groot deel van de raadsleden dat de informatie over het algemeen niet actief naar hen toekomt. Raadsleden moeten het vaak zelf opzoeken als zij iets over regionale onderwerpen willen weten en daarom laten ze het nu nog regelmatig lopen. Zo omschrijft een raadslid:

“Ja nu krijgen wij af en toe op de agenda de zienswijze te zien en de begroting en dan de RES van Holland Rijnland maar voor de rest moet je echt af en toe denken oh er is Holland Rijnland, dat je

hem toevallig in de agenda ziet staan en dat je even kijkt wat de stukken zijn. [.....] Zou ik je heel eerlijk zeggen dat ik hem vaak laat lopen.” (R6)

Daarnaast geven raadsleden aan dat zij moeite hebben met de hoeveelheid informatie over de samenwerking in Holland Rijnland. Een regionale bijeenkomst heeft vaak een hele grote stapel agendastukken en ook nog eens dikke pakken papier, wat het lastig maakt om de gewenste informatie eruit te halen. Om die reden hebben raadsleden meer behoefte aan kort en bondige informatie over de belangrijkste ontwikkelingen in de regio. Zo stelt een raadslid:

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

Als laatste ervaart het merendeel van de raadsleden de aanlevering van de informatie vanuit Holland Rijnland, met name de vergaderstukken van de PHO's, vaak als te laat. Voor raadsleden is dit een belemmering omdat zij moeilijker op de hoogte kunnen blijven van wat er speelt en amper tijd hebben om te reageren. Het aanleveren van de stukken sluit bovendien vaak niet goed aan bij de planning van de gemeente, waardoor er voor het college weinig tijd is om de raad te informeren over de inbreng van Kaag en Braassem.

4.2.2 Ruimte voor debat

De raad heeft de mogelijkheid om over de verkregen informatie vragen te stellen of in discussie te gaan tijdens raadsavonden van zowel de eigen gemeente als Holland Rijnland. Raadsleden kunnen via de griffie contact opnemen met het college en het ambtelijk apparaat of rechtstreeks met de portefeuillehouder. Nagenoeg alle raadsleden vinden Kaag en Braassem een toegankelijke, laagdrempelige organisatie waar men gemakkelijk bij het college terecht kan met vragen. Hoewel de raad tevreden is over de mogelijkheden om vragen te stellen, wordt hier voor regionale onderwerpen maar weinig gebruik van gemaakt. Vooral uit de interviews met ambtenaren blijkt dat raadsleden hen in beperkte mate weten te bereiken over regionale onderwerpen. Een ambtenaar heeft daar de volgende verklaring voor:

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

Dit beeld kwam in de interviews met raadsleden ook naar voren. Raadsleden hebben de indruk dat er met het wegvallen van de raadswerkgroep regio en het tijdelijk ontbreken van een coördinerend ambtenaar regiozaken nu minder ruimte is om het over regionale onderwerpen te hebben. Er ligt daarom nu een voorstel vanuit het college om op aanvraag van raadsleden op de maandagavond een spreekuur te organiseren waar zij vragen kunnen stellen aan de portefeuillehouder over regionale

onderwerpen. De raadsleden krijgen dan al voor het weekend de annotatie voor het PHO toegestuurd, die op dinsdag in het college wordt vastgesteld, zodat zij de mogelijkheid hebben het college input te geven.

Tegelijkertijd werd in een paar interviews gesteld dat de raad over de eigen agenda gaat en dat zij door proactief te zijn zelf kan beslissen over welke onderwerpen zij het wil hebben. Met name raadsleden, maar ook ambtenaren en collegeleden, zien dat het lastig is om regionale onderwerpen op de agenda te krijgen vanwege de drukke planning van de raad. Bovendien worstelen raadsleden met tijdsgebrek, waardoor prioriteiten dan sneller bij lokale ontwikkelingen liggen. Dit leidt ertoe dat de debatten over regionale onderwerpen vooral gevoerd worden rondom formele momenten waarop de raad iets moet vaststellen, zoals de begroting of een zienswijze. Op die momenten komt de regio prominent langs in de gemeenteraad, maar over het algemeen geldt dat de raad zelf regionale onderwerpen moet agenderen.

Voor de regionale themabijeenkomsten die Holland Rijnland organiseert hebben raadsleden niet altijd belangstelling. Raadsleden geven aan dat dit voor een belangrijk deel te maken heeft met interesse en het tijdsbeslag om zo'n bijeenkomst te bezoeken. Tijdens de interviews kwam daarom naar voren dat er meer aansluiting moet zijn bij de belevingswereld van raadsleden door meer bijeenkomsten in de eigen gemeente te organiseren:

“Dat de gemeenten ook zelf veel meer de handschoen moeten oppakken om in eigen huis, want raadsleden zijn vaak wel bereid om naar het gemeentehuis toe te gaan of die zijn al gewend om daar op maandagavond te vergaderen, in het eigen vergadercircuit een plek en tijd en ruimte te organiseren om die regionale onderwerpen te bespreken.” (C2)

4.2.3 Sturing

De raad heeft een aantal mogelijkheden om direct of indirect te sturen op de samenwerking in Holland Rijnland. Binnen de gemeente wordt veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen over bijvoorbeeld de begroting, kaderbrief of grote beleidsstukken van Holland Rijnland. Hoewel Kaag en Braassem graag een zienswijze indient, zijn respondenten minder tevreden met het moment waarop deze beïnvloeding plaatsvindt. Met een zienswijze kan de raad immers pas achteraan in het proces wensen en bedenkingen kenbaar maken, waardoor er weinig ruimte is om daadwerkelijk input te leveren. Daarom zouden meerdere raadsleden, maar ook ambtenaren, het waarderen als de gemeenteraad vaker vooraan in het proces betrokken wordt. Zoals een raadslid het samenvat:

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

Daarnaast ervaren raadsleden dat het lastig is om met een zienswijze daadwerkelijk verandering te bewerkstelligen aangezien meerdere gemeenteraden het dan met elkaar eens moeten zijn of er zelfs

een meerderheid in het algemeen bestuur nodig is. Om via een zienswijze te sturen op wat er in de samenwerking gebeurt, is het vaak dus van belang om voor die tijd nauw samen te werken met andere gemeenteraden. Op dit moment wordt er slechts in beperkte mate afstemming gezocht met andere raden. In de interviews kwam naar voren dat er af en toe binnen partijen onderling contact is met raadsleden uit andere gemeenten over een bepaald onderwerp of dat er contact is met raadsleden uit de gemeenten Alphen aan den Rijn en Nieuwkoop. Een aantal raadsleden is van mening dat er geen frequent contact is met andere raden omdat het al lastig genoeg is om in de eigen gemeenteraad het eens te worden:

“Als je het dan hebt over met elkaar een route bepalen [.....] en dan weer ziet hoeveel amendementen er komen op een RES en alleen al binnen onze gemeenteraad. Als dan al die gemeenteraden dat doen, dan kom je er ook gewoon niet met elkaar.” (R5)

Verder heeft de raad de mogelijkheid om via het eigen college invloed uit te oefenen op de samenwerking in Holland Rijnland door een opdracht mee te geven aan de portefeuillehouder. Uit de interviews blijkt dat de raad op dit moment de portefeuillehouders weinig op pad stuurt om tijdens een regionaal overleg iets binnen te halen op een bepaald onderwerp. Tegelijkertijd heerst er onder respondenten wel het gevoel dat het college de belangen van de raad goed naar voren brengt in regionale overleggen. Dit doen zij aan de hand van de lijn die door de raad is uitgezet:

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

Bovendien is recentelijk de Regionale Agenda Kaag en Braassem geactualiseerd. Dit is een document waarin wordt weergegeven welke regionale thema's voor de gemeente belangrijk zijn en met welke boodschap bij welk gremium Kaag en Braassem aan de slag gaat. In de interviews werd benadrukt dat men het erg belangrijk vindt dat de raad bezig is met het maken van dit soort visies, omdat:

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

Om dit te realiseren is het wel van belang dat de raad erop vertrouwt dat het college haar taken uitvoert zoals afgesproken en dat zij de grip een beetje loslaat.

5. Conclusies en aanbevelingen

De bevindingen zoals deze in het voorgaande hoofdstuk zijn gepresenteerd leiden tot een aantal conclusies en aanbevelingen.

5.1 Conclusie

Het doel van dit onderzoek was om te achterhalen in welke mate raadsleden de mogelijkheden om te sturen op de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland benutten en het idee hebben dat zij met deze mogelijkheden voldoende kunnen (bij)sturen, om vervolgens aanbevelingen te doen om de sturing van de raad te verbeteren. Aan de hand van het normenkader en de verzamelde gegevens wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de onderzoeksvraag: *‘In hoeverre benutten raadsleden van de gemeente Kaag en Braassem de mogelijkheden om te sturen op de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland?’*.

5.1.1 Het gebruik van de mogelijkheden om te sturen op samenwerking

De gemeenteraad heeft verschillende mogelijkheden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland. Raadsleden kunnen informatie verkrijgen middels de website van Holland Rijnland en de regionale bijeenkomsten die worden georganiseerd of via het online informatiesysteem en de raadsinformatiebrieven van de gemeente. In navolging van de fase van informatie kunnen raadsleden vragen stellen over regionale onderwerpen aan het college en ambtenaren of kunnen zij de discussie aangaan tijdens raadsavonden van de eigen gemeente of van Holland Rijnland. Als laatste heeft de raad een aantal mogelijkheden om te sturen op de samenwerking. Zij kan een zienswijze indienen, kaders stellen voor het handelen van het college of een specifieke boodschap meegeven aan de portefeuillehouder op een bepaald thema.

Volgens de norm dienen er niet alleen voldoende mogelijkheden tot sturing te zijn, maar dient de gemeenteraad tegelijkertijd ook zelf actief gebruik te maken van deze mogelijkheden. Het onderzoek laat zien dat het gebruik van bepaalde mogelijkheden om invloed uit te oefenen voor een belangrijk deel wordt bepaald door de inzet van de gemeenteraad zelf. In praktijk blijkt echter dat raadsleden deze actieve houding doorgaans niet snel hebben als het om de samenwerking in Holland Rijnland gaat.

Ten eerste maken raadsleden, doordat informatie niet actief naar hen toekomt, niet veel gebruik van de mogelijkheid om nader informatie over regionale onderwerpen op te zoeken op de website van Holland Rijnland of in iBabs. Daarentegen worden de raadsinformatiebrieven van het college over regionale onderwerpen wel actief bekeken omdat deze rechtstreeks aan de raad worden gestuurd. Verder maakt de raad met name gebruik van een aantal vaste momenten in het jaar om het over regionale onderwerpen te hebben, bijvoorbeeld met de bespreking van de begroting of zienswijzen. Daarbuiten komen de regionale onderwerpen weinig op de agenda en worden er ook nauwelijks vragen over gesteld. De raad kan zelf ook beslissen over welke onderwerpen zij het wil hebben, maar

dan moet zij daar wel actief een afweging in maken. Gezien de grote hoeveelheid onderwerpen waar de raad het over kan hebben en een gebrek aan tijd, lijkt de prioriteit dan sneller bij lokale onderwerpen te liggen. Dit leidt er tevens toe dat er niet altijd belangstelling is om de regionale bijeenkomsten van Holland Rijnland te bezoeken. Als laatste wordt er in de planning van de raad altijd ruimte georganiseerd om de zienswijze te bespreken, waar raadsleden dan ook actief gebruik van maken. Tegelijkertijd komt het zelden voor dat de raad het college voor een overleg op pad stuurt met een bepaalde boodschap aangezien de regionale onderwerpen niet vaak ter sprake komen en er dus ook weinig afstemming plaatsvindt.

5.1.2 De ervaring met de mogelijkheden om te sturen op samenwerking

Het onderzoek toont aan dat raadsleden op een aantal punten tevreden zijn met de mogelijkheden om betrokken te zijn bij en invloed uit te kunnen oefenen op de samenwerking in Holland Rijnland. Zo is wat betreft de informatievoorziening alle informatie over regionale onderwerpen goed te vinden op de website van Holland Rijnland of in iBabs. Dit is in overeenstemming met de norm dat de gemeenteraad volledig geïnformeerd wordt over het samenwerkingsverband. Ook zijn raadsleden positief over de ruimte om vragen te stellen aan het college of de ambtelijke organisatie. Als laatste heerst onder raadsleden het gevoel dat het college de wensen en bedenkingen van Kaag en Braassem goed naar voren brengt in regionale overleggen op basis van de lijn die de raad heeft uitgezet. Dit komt overeen met de norm dat de gemeenteraad heldere kaders opstelt voor het handelen van de vertegenwoordigers van de gemeente in het samenwerkingsverband.

Tegelijkertijd zijn er een aantal barrières waar raadsleden, maar soms ook ambtenaren en collegeleden, tegenaan lopen als het gaat om de mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Volgens de norm zou de informatie over de samenwerking vraaggericht en beknopt aangeboden moeten worden aan de raad. Uit het onderzoek blijkt echter dat raadsleden moeite hebben met de grote hoeveelheid informatie uit Holland Rijnland, waardoor het lastig is om eruit te halen wat belangrijk is. Doordat het lastig is om uit de vele, dikke pakken papier de relevante informatie te halen, zijn raadsleden op dit moment vooral afwachting op wat er in de raad langskomt. Het zou raadsleden daarom helpen als er een soort nieuwsbrief zou zijn waarin wordt samengevat wat de belangrijkste ontwikkelingen zijn binnen de regio. Een andere belangrijke norm als het gaat om de informatievoorziening is dat de gemeenteraad tijdig geïnformeerd dient te worden over het samenwerkingsverband. Het onderzoek laat zien dat zowel raadsleden, collegeleden en ambtenaren worstelen met de late verzending van de vergaderstukken vanuit Holland Rijnland. Er is daardoor amper tijd voor raadsleden om iets met de informatie te kunnen doen of voor het college om afstemming te zoeken met de raad.

Daarnaast mist de gemeenteraad, mede door het wegvallen van de ambtenaar regiozaken en de raadswerkgroep regio, een vast moment voor gesprek over regionale onderwerpen. Bovendien heerst onder raadsleden het gevoel dat de bijeenkomsten van Holland Rijnland te ver van het lokale afstaan en dus dichterbij georganiseerd moeten worden. Het wordt daarom van belang geacht om in de

vergadercyclus van de eigen gemeente tijd en ruimte te organiseren om eens per jaar de regionale onderwerpen te bespreken. Aangezien regionale onderwerpen op dit moment weinig worden geagendeerd en er dus ook niet veel discussie plaatsvindt, wordt er tevens weinig aandacht besteed aan verantwoording.

Verder zijn raadsleden kritisch over het moment in het proces dat zij betrokken worden bij besluiten in het samenwerkingsverband. Op basis van de norm werd gesteld dat de raad tijdig in beeld moet komen bij regionale besluitvorming om te kunnen sturen. In praktijk ligt er echter vaak al een volledig uitgewerkt stuk vanuit Holland Rijnland op het moment dat het naar de raad toegaat voor inspraak. Raadsleden hebben daarom behoefte om meer aan de voorkant betrokken te worden bij regionale onderwerpen door regionale bijeenkomsten anders in te richten waarbij er meer ruimte is voor discussie. Ook is de raad minder tevreden over het instrument van een zienswijze omdat er weinig verandering mee mogelijk is. Om iets te bereiken met een zienswijze moeten meer gemeenteraden over hetzelfde punt vallen, maar dat blijkt vaak niet het geval te zijn. Daarom is het, zoals de norm stelt, van belang om met andere gemeenteraden afstemming te zoeken om de invloed op samenwerking te vergroten. Dit onderzoek laat zien dat raadsleden in beperkte mate contact hebben met andere gemeenteraden. Het is door de beperkte tijd en grote tegenstellingen tussen partijen immers al lastig genoeg om het binnen de eigen gemeenteraad met elkaar eens te zijn.

5.1.3 Beantwoording onderzoeksvraag

Concluderend kan worden gesteld dat de mogelijkheden om te sturen op de samenwerking in Holland Rijnland in verschillende mate door de gemeenteraad worden benut. Aan de ene kant benut de raad vooral de mogelijkheden om te sturen daar waar er daadwerkelijk een moment voor is georganiseerd binnen de eigen gemeente. Dit houdt in dat de raad veel aandacht heeft voor bepaalde regionale onderwerpen waarvoor hun inbreng gevraagd wordt. Overigens wordt van de regionale bijeenkomsten van Holland Rijnland relatief minder gebruik gemaakt terwijl deze ook worden gefaciliteerd. Aan de andere kant worden de mogelijkheden die de raad niet aangereikt worden minder benut. Op bepaalde momenten moet de raad zelf initiatief nemen om bij de samenwerking betrokken te blijven en dat vindt hij lastig vanwege de beperkte tijd en volle agenda's. Dit hangt deels ook samen met een aantal barrières om te kunnen sturen op de samenwerking. Door de grote hoeveelheid informatie en late verzending hebben raadsleden moeite om de belangrijkste punten eruit te halen en wachten zij vooral af welke stukken langskomen in de raad. Bovendien wordt een vast moment in de vergadercyclus gemist om richting te geven aan de inbreng van Kaag en Braassem in de regionale samenwerking. Als laatste wordt de gemeenteraad vaak pas laat in het proces betrokken bij de besluitvorming in Holland Rijnland, waardoor hij weinig meer kan (bij)sturen.

5.2 Aanbevelingen

Aan de hand van de conclusies van dit onderzoek worden in deze paragraaf aanbevelingen gedaan voor het verbeteren van de sturing van de raad op de samenwerking in Holland Rijnland. Deze aanbevelingen kunnen ervoor zorgen dat de betrokkenheid van de raad bij regionale besluitvorming wordt vergroot en de barrières om invloed uit te oefenen worden overbrugd. De eerste drie aanbevelingen richten zich op het college van B&W, aanbeveling vijf en zes op de gemeenteraad.

5.2.1 College van B&W

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

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

2. Onderzoek hoe Holland Rijnland met het versturen van de vergaderstukken beter kan aansluiten bij de vergadercyclus van de gemeente

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

3. Overleg met Holland Rijnland over een andere opzet van de regionale bijeenkomsten voor raadsleden

Hoewel er vanuit Holland Rijnland steeds meer aandacht is voor de inbreng van raadsleden, worden zij nu vooral achteraan in het proces betrokken. Op het moment dat er al een uitgewerkt plan ligt gaat deze naar de raad ter bespreking of wordt er een informatiebijeenkomst georganiseerd om de raden bij te praten. Om de afstand met de deelnemende gemeente te verkleinen en het gevoel een beetje weg te

nemen dat Holland Rijnland ver van het lokale afstaat, is het echter van belang om de invulling van deze regionale bijeenkomsten met raadsleden anders te organiseren. Daarbij dient er minder nadruk te liggen op het zenden van informatie en meer ruimte te zijn om input te geven op de plannen en met elkaar in debat te gaan over mogelijke issues die spelen. Zo kunnen er bijvoorbeeld ontwerpssessies met raadsleden worden georganiseerd om hen de mogelijkheid te geven actief mee te denken in de aanpak van de regionale thema's. Het is natuurlijk lastig om alle raadsleden van alle gemeenten uit te nodigen voor zo'n sessie, daarom kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan de mogelijkheid om een vertegenwoordiging vanuit iedere raad deel te laten nemen.

5.2.2 Gemeenteraad

1. Zet de bespreking van de belangrijkste regionale thema's jaarlijks op de raadsagenda

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

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

De raad kan met vragen over de regio via de griffie contact opnemen met het college en de ambtelijke organisatie of direct met de portefeuillehouder. In praktijk maken raadsleden weinig gebruik van deze mogelijkheid als het over regionale onderwerpen gaat, terwijl ambtenaren en het college aangeven er zonder meer voor open te staan om alle vragen te beantwoorden. Het is daarom van belang om als raad een meer proactieve houding aan te nemen ten aanzien van de samenwerking in Holland Rijnland. Laat het college niet alleen informeren op het moment dat zij daarvoor het initiatief neemt, maar onderneem zelf ook actie wanneer er behoefte is aan meer of concreter inzicht in het samenwerkingsverband. Zo ligt er een plan om op de maandagavond een spreekuur te organiseren voor vragen over regionale samenwerking, wat een mooie kans is om als raad in gesprek te gaan met het college over regionale onderwerpen. Om hier optimaal gebruik van te maken wordt het aangeraden om binnen de eigen fractie een of twee mensen aan te wijzen die de stukken voor het regionaal overleg bekijken, zodat zij goed op de hoogte zijn van wat er speelt en gerichte vragen kunnen stellen aan het college. Vervolgens is het wel van belang dat deze raadsleden in de eigen fractie terugkoppelen wat er is besproken.

Bijlage 1 – Overzicht van bestudeerde documenten

Document	Omschrijving	Auteur	Empirische deelvraag
Gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland	Wetstechnische informatie over het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland	Holland Rijnland	1
Regionale Agenda 2019-2023	Overzicht van de producten en diensten die Holland Rijnland in de periode 2019-2023 wil leveren	Holland Rijnland	1
Regio Monitor Verbonden Partijen en DVO's 2017	Inzicht in de Verbonden Partijen, DVO's en subsidierelaties van de gemeente Kaag en Braassem (oktober 2017)	Gemeente Kaag en Braassem	2
Geactualiseerde Regionale Agenda Kaag en Braassem	Inzicht in de belangrijkste regionale thema's waar Kaag en Braassem prioriteit aan geeft (april 2020)	Gemeente Kaag en Braassem	1, 2
Afvaardiging Verbonden Partijen	Brief van het college inzake de afvaardiging in verschillende Verbonden Partijen (juli 2018)	Gemeente Kaag en Braassem	1
Informatiebrief Vergadering Algemeen Bestuur Holland Rijnland	Brief van het college inzake informatie vergadering AB Holland Rijnland 18 december 2019	Gemeente Kaag en Braassem	2
Regionale Bedrijventerreinenstrategie	Brief van het college inzake de meest recente ontwikkelingen in de regionale bedrijventerreinenstrategie (15 april 2019)	Gemeente Kaag en Braassem	2

Bijlage 2 – Overzicht van respondenten

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