

Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten

**Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties,
democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit**

Prof. dr. Marcel Boogers
Dr. Pieter-Jan Klok
Prof. dr. Bas Denters
Dr. Maurits Sanders

m.m.v.
Michel Linnenbank

April 2016

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van BZK. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

UNIVERSITEIT TWENTE.

Inhoudsopgave

1	<u>INLEIDING</u>	4
2	<u>REGIONAAL BESTUUR: DYNAMIEK EN DIVERSITEIT</u>	6
2.1	BESTUURLIJKE DRUKTE?	6
2.2	RELATIE TEN OPZICHTE VAN LOKAAL BESTUUR: AANVULLEN OF UITHOLLEN?.....	7
3	<u>EFFECTEN VAN REGIONAAL BESTUUR VOOR GEMEENTEN</u>	9
3.1	DEMOCRATISCHE KWALITEIT: CONTROLE, TOEZICHT, VERANTWOORDING.....	9
3.2	EFFECTIVITEIT: BATEN EN KOSTEN.....	10
3.3	KENMERKEN DIE EFFECTEN VAN REGIONAAL BESTUUR BEÏNVLOEDEN	11
4	<u>ONDERZOEKSOPZET</u>	15
4.1	ONDERZOEK FUNCTIONEREN REGIONAAL BESTUUR	15
4.2	METING EFFECTEN REGIONAAL BESTUUR.....	19
4.3	ANALYSE EFFECTEN REGIONAAL BESTUUR	22
5	<u>GEMEENTEN EN HUN SAMENWERKINGSVERBANDEN</u>	25
5.1	DE KLUWEN ONTWARD.....	25
5.2	HOEVEEL SAMENWERKINGSVERBANDEN?.....	26
5.3	WELKE SAMENWERKINGSVERBANDEN?	26
5.4	RECHTSVORM.....	27
5.5	DOEL SAMENWERKING	28
5.6	HOEVEEL SAMENWERKINGSPARTNERS?.....	29
5.7	SAMENWERKINGSVERBANDEN VERBONDEN.....	32
5.8	BEVOEGDHEDENOVERDRACHT EN DOORZETTINGSMACHT	33
5.9	SAMENWERKINGSCULTUUR.....	33
5.10	RELATIE TUSSEN STRUCTUUR, DOELEN EN CULTUUR.....	34
6	<u>EFFECTEN VAN REGIONAAL BESTUUR VOOR GEMEENTEN</u>	36
6.1	DEMOCRATISCHE KWALITEIT EN BESTUURLIJKE EFFECTIVITEIT GEMETEN.....	36
6.2	DEMOCRATISCHE KWALITEIT: DIRECTE EN INDIRECTE INVLOED	36
6.3	BESTUURLIJKE EFFECTIVITEIT: KOSTEN.....	37
6.4	BESTUURLIJKE EFFECTIVITEIT: BATEN.....	38
6.5	REGIONAAL BESTUUR IN PERSPECTIEF: AANVULLEN OF UITHOLLEN?	38
6.6	EFFECTEN VAN REGIONAAL BESTUUR VERKLAARD	40
7	<u>SAMENWERKINGSVERBANDEN ONDER DE LOEP</u>	44
7.1	VERDIEPEND BEELD.....	44
7.2	VEILIGHEIDSREGIO'S.....	45
7.3	ARBEIDSMARKTREGIO'S.....	46
7.4	REGIONALE AFVALVERWERKING.....	48

7.5	REGIONALE ECONOMISCHE ONTWIKKELING	49
7.6	SAMENWERKINGSVERBANDEN VERGELEKEN	52
7.7	AANVULLEN EN UITHOLLEN?.....	54
8	<u>SAMENVATTING EN CONCLUSIES.....</u>	56
8.1	INLEIDING.....	56
8.2	HOE BELANGRIJK IS REGIONAAL BESTUUR?	56
8.3	IS 'BESTUURLIJKE DRUKTE' EEN PROBLEEM?	57
8.4	WAT ZIJN DE EFFECTEN VAN REGIONAAL BESTUUR VOOR GEMEENTEN?.....	58
8.5	WAT VERKLAART DE EFFECTEN VAN REGIONAAL BESTUUR?	58
8.6	WAT BETEKENT DIT VOOR HET DEBAT OVER REGIONAAL BESTUUR?	60
8.7	WAT DIEN T NOG VERDER TE WORDEN ONDERZOCHE?.....	61

1

Inleiding

Het belang van regionale bestuursvormen neemt door een aantal ontwikkelingen flink toe. Nieuwe gemeentelijke taken en lokale bezuinigingstaakstellingen vragen steeds meer om intergemeentelijke samenwerking. Tegelijkertijd zijn regionale oplossingen vaker nodig voor de aanpak van bovengemeentelijke vraagstukken op het gebied van veiligheid, arbeidsmarkt, woningmarkt en infrastructuur. Het aloude debat over de wenselijkheid en onwenselijkheid van regionale bestuursvormen krijgt hiermee een nieuwe impuls.

Het debat over regionaal bestuur spitst zich vooral toe op de juiste verdeling van taken en bevoegdheden en wordt daarom vooral in normatieve termen gevoerd. Beeldvorming en feiten over regionaal bestuur zijn hierdoor niet altijd helder van elkaar te onderscheiden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wenst het debat over regionaal bestuur daarom te ondersteunen met wetenschappelijk onderzoek naar het feitelijk functioneren van regionale besturen. Om die reden heeft het ministerie de Universiteit Twente (UT) een verdiepend onderzoek laten uitvoeren naar de democratische kwaliteit en effectiviteit van regionale bestuursvormen, dat voortbouwt op de eerder door de UT uitgevoerde *quick scan* en het hiervoor ontwikkelde onderzoeks-instrumentarium.¹

Na een korte schets van de ontwikkeling en de verschijningsvormen van regionaal bestuur zullen eerst enkele perspectieven worden geschetst op het functioneren van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de gevolgen hiervan voor gemeenten. Hierna wordt in de onderzoeks-aanpak aangegeven welke indicatoren zijn gebruikt om de effecten van regionaal bestuur voor gemeenten in kaart te brengen. Daarbij zal worden uiteengezet welk onderzoeks-instrumentarium is gebruikt en hoe dit is toegepast. Vervolgens worden de onderzoeksresultaten besproken. Allereerst worden gemeenten en hun samenwerkingsverbanden belicht, waarbij de relatiestructuur en samenwerkingscultuur van regionale besturen in kaart wordt gebracht en de effecten van dergelijke verbanden voor gemeenten worden beschreven. Vervolgens wordt ingezoomd op specifieke samenwerkingsverbanden: veiligheidsregio's, arbeidsmarktregio's en

¹ Boogers, M., B. Denters, M. Sanders (2015), *Effecten van regionaal bestuur: quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur* (onderzoek i.o.v. BZK), Enschede: Universiteit Twente.

samenwerkingsverbanden op de gebieden afvalverwerking en economische ontwikkeling. Tot slot zullen de effecten van regionaal bestuur voor gemeenten worden samengevat en van duiding worden voorzien.

2

Regionaal bestuur: dynamiek en diversiteit

De wenselijkheid en onwenselijkheid van regionale bestuursvormen is een van de *evergreens* in het debat over de organisatie van het binnenlands bestuur in Nederland. De afgelopen decennia zijn met een zekere regelmaat bestuurlijke hervormingen voorgesteld: hierbij kan worden gedacht aan gewestvorming, miniprovincies en stadsregio's. Dat hier weinig tot niets van terecht is gekomen wil niet zeggen dat er niets is veranderd. Integendeel. Zo is in de afgelopen decennia het aantal gemeenten aanmerkelijk gereduceerd en is de gemeentelijke schaal vergroot. Verder kwam er een Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en een flink aantal aanpassingen hierop, die allen tot doel hadden om de samenwerking tussen gemeenten te ondersteunen en te versterken. Van dit wettelijk instrumentarium is uitgebreid gebruik gemaakt om gemeentelijke taken efficiënter uit te voeren en om bovenlokale maatschappelijke opgaven effectiever aan te pakken. Verder zijn verplichte regionale samenwerkingsverbanden (functionele regio's) in belang toegenomen, waarbij onder meer moet worden gedacht aan politieregio's, veiligheidsregio's, jeugdzorgregio's, arbeidsmarktregio's en omgevingsdiensten.²

2.1 Bestuurlijke drukte?

De organische groei van gemeentelijke samenwerkingsverbanden heeft volgens sommigen geleid tot een nogal ondoorzichtige structuur waarin niet altijd duidelijk is welke taak binnen welk samenwerkingsverband thuishoort en wie waarvoor verantwoordelijk is. Lokale en regionale bestuurders en hun maatschappelijke partners klagen over 'bestuurlijke spaghetti' en 'bestuurlijke drukte': het grote aantal regionale besturen zou de effectiviteit en de democratische controle in de weg staan.³ In het onderzoek beogen we dergelijke veronderstellingen omtrent het functioneren van regionale besturen empirisch te toetsen. Daarbij is het zaak recht te doen aan de veelheid aan verschijningsvormen van het regionaal bestuur.

² Boogers, M.J.G.J.A., & Hendriks, F. (2006). Naar een toekomstbestendig middenbestuur. *Bestuurswetenschappen*, 60(4), 274-293. Zie ook: Denters, B. (2011). Regionale samenwerking: vooral nu nodig. In: *Kennisplatform Verkeer en Vervoer. Update. No. 4* <http://www.kpvv.nl/KpVV/KpVV-Overige-Content/KpVV-Overige-Content-Media/Bijlagen-publicaties/Update-04-01-screenpdf.pdf>

³ Deze kritiek is overigens niet nieuw. Zie: Denters (1987), Gemeentelijke samenwerking: de lappendeken in de lappenmand? Een politicologische benadering, in: T.P.W.M. van der Krogt et. al. (red.) *Big is beautiful? Schaalveranderingen in overheid en samenleving*, Vuga, 's-Gravenhage, pp. 127 - 148.

2.2 Relatie ten opzichte van lokaal bestuur: aanvullen of uithollen?

Een bijzonder aspect van regionaal bestuur – dat in het vooronderzoek⁴ nog niet is belicht – verbindt de democratische kwaliteit van het regionaal bestuur met de bestuurlijke effectiviteit ervan. Het betreft de feitelijke relatie tussen de besluitvorming in de gemeenteraad en de besluitvorming in het regionaal bestuur. Daarbij kan het regionaal bestuur de besluitvorming in de gemeenteraad aanvullen en/of uithollen.⁵ In het eerste geval is er sprake van *verlengd* lokaal bestuur, in het tweede geval kan beter worden gesproken van *verlegd* lokaal bestuur.

- Democratische aanvulling: regionale besturen zijn ingesteld om gemeenten beter in staat te stellen om hun beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. In dat opzicht vullen zij de besluitvorming in de gemeenteraad aan: regionaal bestuur maakt het mogelijk dat de democratische besluiten van de gemeenteraad ook tot uitvoering worden gebracht. Regionaal bestuur moeten we dan opvatten als *verlengd* lokaal bestuur.
- Democratische uitholling: hiertegenover staat dat regionale samenwerking er ook toe kan leiden dat belangrijke politieke beslissingen niet meer door de gemeenteraad maar door het regionaal bestuursorgaan worden genomen. Het regionaal bestuur holt de lokale besluitvorming uit, waarmee de gemeenteraad haar directe invloed verliest. Regionaal bestuur kunnen we dan het beste duiden als *verlegd* lokaal bestuur.

Tabel 2.1: Relatie tussen regionaal en lokaal bestuur; mate van aanvulling en uitholling lokale besluitvorming

	<i>Uithollen</i>	<i>sterk</i>	<i>zwak</i>
<i>Aanvullen</i>			
sterk		1: lokaal-regionaal samenspel	2: regionale aanvulling
zwak		3: regionale uitholling	4: irrelevantie

In de praktijk is er echter meestal sprake van mengvormen van verlengd en verlegd lokaal bestuur:

- **LOKAAL-REGIONAAL SAMENSPEL**: In het eerste type worden lokale beleidsdoelstellingen door het regionaal bestuur gerealiseerd

⁴ Boogers, M., B. Denters, M. Sanders (2015), *Effecten van regionaal bestuur: quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur* (onderzoek i.o.v. BZK), Enschede: Universiteit Twente.

⁵ Jacobsen, I. (2014), 'Regional Governance Networks: Filling In or Hollowing Out?', in: *Scandinavian Political Studies* 38 (2), pg. 115-136.

terwijl tegelijkertijd belangrijke vraagstukken aan het lokaal bestuur worden onttrokken. Er is hier sprake van een samenspel tussen lokale en regionale besluitvormingsprocessen: gemeenteraden leveren wat invloedsmogelijkheden in om hier een meer doeltreffende uitvoering van hun besluiten voor terug te krijgen.

- REGIONALE AANVULLING: Het tweede type realiseert lokale doelstellingen zonder vraagstukken aan het lokaal bestuur te onttrekken. Dit regiobestuur kan worden gekarakteriseerd als een zuiver verlengd lokaal bestuur.
- REGIONALE UITHOLLING: In de derde groep worden belangrijke politieke vraagstukken aan het gemeentebestuur onttrokken zonder dat hier de realisatie van lokale beleidsdoelstellingen tegenover staat. Hier is sprake van een zuiver verlegd lokaal bestuur.
- IRRELEVANTIE: Het laatste type is er geen sprake van aanvulling of uitholling. Lokale beleidsdoelstellingen worden niet door het regiobestuur gerealiseerd, terwijl er ook geen sprake is van een overdracht van belangrijke politieke bevoegdheden. Dit bestuur is voor gemeenten in democratisch opzicht irrelevant.

3

Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten

Op basis van de bestuurswetenschappelijke literatuur kunnen de effecten van regionaal bestuur in twee hoofdrubrieken worden ingedeeld:

- **DEMOCRATISCHE KWALITEIT:** Allereerst kunnen de effecten van regionaal bestuur voor de *democratische kwaliteit* worden onderscheiden. Deze hebben betrekking op de wijze waarop regionale bestuursvormen voor gemeenten gevolgen hebben voor democratische sturing, controle en verantwoording.
- **EFFECTIVITEIT:** Daarnaast zijn er gevolgen voor de *effectiviteit* en de doelmatigheid van het lokale bestuur en lokale beleid. Het gaat hierbij om de vraag of en hoe intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bijdragen aan de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Daarbij is het ook van belang in kaart te brengen welke kosten hierbij in het geding zijn.

3.1 Democratische kwaliteit: controle, toezicht, verantwoording

Nu steeds meer gemeentelijke taken worden behartigd door regionale besturen wordt de vraag naar de democratische kwaliteit steeds urgenter.⁶ Dit is zeker het geval als beleidsrijke, strategische en tactische taken (ruimtelijk economisch beleid en gedecentraliseerde taken in het sociale domein) op regionaal niveau worden voorbereid en uitgevoerd.

Democratische kwaliteit: invloedsmogelijkheden

We omschrijven democratische kwaliteit in termen van de mogelijkheden voor burgers en/of hun vertegenwoordigers om de besluitvorming van regionale besturen te beïnvloeden. Bij die mogelijkheden zijn drie aspecten van belang:

- het bestaan van een mogelijkheid
- het feitelijk gebruik van die mogelijkheid
- de feitelijke invloed als resultaat van het gebruik van de mogelijkheid.

⁶ Zie ook: Raad voor het openbaar bestuur (2015), *Democratische legitimiteit samenwerkingsverbanden* (briefadvies), Den Haag: Rob/Rfv; Raad voor het openbaar bestuur (2015), *Wisselwerking: naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, Den Haag: Rob/Rfv

In onze representatieve democratie ligt het accent op de mogelijkheden voor indirecte vertegenwoordiging, waarbij de nadruk ligt op de rol van de gemeenteraad als de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging. In dit onderzoek zal in elk geval de rol van deze raden en hun leden worden belicht. Hiervoor zullen we aansluiten bij eerdere studies.⁷ Daarbij dienen de mogelijkheden van gemeenteraden bij de kaderstelling, controle en verantwoording van regionale besturen aan de orde te komen. Naast deze indirecte vertegenwoordiging is het echter ook van belang om aandacht te besteden aan directe mogelijkheden die regionale besturen bieden aan burgers en maatschappelijke organisaties om zich te informeren over en invloed uit te oefenen op regionale besluitvorming.

3.2 Effectiviteit: baten en kosten

Bij de bepaling van de effecten van regionaal bestuur is in de eerste plaats van belang of het beoogde maatschappelijk rendement of meerwaarde ook *daadwerkelijk wordt gerealiseerd*. Daarnaast zijn de kosten van de samenwerking eveneens van betekenis. In aansluiting op de *state of the art* internationale theorievorming op basis van de *Institutional Collective Action* (ICA) benadering⁸, gaan we hier nader in op de baten en kosten van samenwerking.

Baten: wat levert regionaal bestuur op voor gemeenten?

Bij de baten gaat het om de mate waarin lokale beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd. Zoals hiervoor is aangegeven kan daarbij een onderscheid worden gemaakt tussen strategische, tactische en operationele doelen.

- Bij strategische doelen gaat het om het in onderlinge samenhang aanpakken van maatschappelijke vraagstukken op de schaal waarop deze vraagstukken zich voordoen (*economies of scope*). Strategische doelen hebben een integraal karakter.
- Tactische doelen betreffen de schaalvoordelen die kunnen worden bereikt door beleidskennis en inhoudelijke expertise te delen en financiële risico's gezamenlijk af te dekken (*economies of policy*). Tactische doelen zijn meestal sectoraal van aard.
- Operationele doelen hebben ten slotte betrekking op het bereiken van bedrijfseconomische schaalvoordelen (*economies of scale*) door gezamenlijke bedrijfsvoering (hierbij kan gedacht worden aan

⁷ O.a.: Westerveld, G. (2005), *Democratische kwaliteit van Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden*, Den Haag: BZK; Traag, J., (1993), *Interbestuurlijke samenwerking. Democratie of verlengd lokaal bestuur?*, Enschede: Febodruk.

⁸ Feiock, R. (ed.) (2004), *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, Washington D.C., Georgetown University Press; Feiock, R. (2007), 'Rational Choice and Regional Governance', in: *Journal of Urban Affairs*, 29 (1), pg. 47-63. Zie ook: Boogers, M. (2013), *Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms succes heeft* (oratie), Enschede: Universiteit Twente, pg 14-17.

personeel, organisatie, ICT en administratie) of dienstverlening (bijvoorbeeld: vuilophaaldiensten en groenvoorziening).

Kosten: welke inspanningen vraagt regionaal bestuur van gemeenten?

Tegenover de baten van regionale bestuursvormen, staan de kosten ervan. Deze kosten hebben niet alleen betrekking op de financiële bijdragen met het oog op de gemeenschappelijk in regionaal verband te realiseren doelen, maar betreffen ook de niet-financiële samenwerkingskosten. Volgens het ICA-theorema kunnen vijf verschillende kostensoorten worden onderscheiden:⁹

- Informatiekosten: de inspanningen die nodig zijn om inzicht te krijgen in onder meer de doelen en middelen van de samenwerkingspartners;
- Coördinatiekosten: de kosten van het afstemmen van regionale beslissingen met andere overheden en organisaties (interbestuurlijke afstemming) en met aanpalende beleidsdomeinen (intersectorale afstemming);
- Onderhandelingskosten: de kosten voor het bereiken van overeenstemming over de inhoud en vorm van de samenwerking en over de verdeling van de kosten en opbrengsten;
- Handhavings- en bewakingskosten: de inspanningen die men moet doen om te bezien of partners zich houden aan gemaakte afspraken en voldoen aan aangegane verplichtingen;
- Vertegenwoordigingskosten: de handelingen die men moet verrichten voor overleg en ruggenspraak met de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten, samenwerkingspartners andere overheden en inwoners.

3.3 Kenmerken die effecten van regionaal bestuur beïnvloeden

Om een goed beeld te krijgen van de effecten van regionaal bestuur is het van belang dat de factoren die hierop van invloed zijn in ogenschouw worden genomen. Volgens de literatuur hangen de onderscheiden effecten (op het gebied van de bestuurlijke effectiviteit en de democratische kwaliteit) af van verschillende kenmerken van regionaal bestuur.¹⁰

Doel regionale samenwerking

Dit onderscheid is van belang omdat bepaalde doelstellingen nu eenmaal lastiger te realiseren zijn dan andere. Bij operationele samenwerking is het

⁹ Boogers, M. (2013), *Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms succes heeft* (oratie), Enschede: Universiteit Twente, pg 15.

¹⁰ Boogers, M. (2013), *Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms succes heeft* (oratie), Enschede: Universiteit Twente, pg 29-36; Lowery, D. (2000), 'A transaction costs model of metropolitan governance: Allocation vs. redistribution in urban America', in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), pg 49-78; Healey, P. (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*, London: Routledge, pg 171-201.

bijvoorbeeld (in vergelijking met strategische en tactische samenwerking) relatief eenvoudig om financiële investeringen en opbrengsten te verdelen tussen samenwerkingspartners. Dit brengt minder onderhandelingskosten met zich mee, waardoor het voor een regionaal bestuur eenvoudiger is effectief te opereren. Bovendien is operationele samenwerking doorgaans relatief beleidsarm, terwijl strategische en tactische samenwerking veelal politieke keuzes inhouden. Strategische samenwerking bemoeilijkt niet alleen de besluitvorming, maar stelt eveneens extra hoge eisen aan de democratische kwaliteit.

Basis en institutionele structuur samenwerking

In de praktijk wordt vaak een onderscheid gemaakt naar de basis van de samenwerking (vrijwillig of opgelegd) en de formele structuur (zwaar of licht). Als gemeenten taken en bevoegdheden overdragen aan een regionaal bestuursorgaan kan dit de baten van samenwerking vergroten en de kosten ervan verminderen, maar het kan tegelijkertijd de democratische legitimatie bemoeilijken.

*Relatiestructuur van het samenwerkingsverband*¹¹

Intergemeentelijke samenwerking vindt plaats binnen een breder netwerk van gemeenten. Voor het functioneren van de samenwerking en de effecten ervan zijn de kenmerken van dit netwerk van belang. In de literatuur wordt het aantal samenwerkingspartners in verband gebracht met de hoogte van de besluitvormingskosten en de effectiviteit van de samenwerking.¹² Daarnaast zijn kenmerken van de relatiestructuur van partners van belang. Een belangrijk kenmerk is het *aantal samenwerkingsrelaties*. Verder spelen ook de *congruentie* (samenwerking met steeds dezelfde regionale partners) en de *integraliteit* (samenwerking op uiteenlopende beleidsterreinen in een beperkt aantal meervoudige samenwerkingsverbanden) van samenwerkingsrelaties een rol. Volgens de genoemde theorieën leidt een groter aantal samenwerkingsrelaties tot een grotere complexiteit, hetgeen ten koste kan gaan van de effectiviteit en de democratische kwaliteit (bijvoorbeeld vanwege de geringe transparantie). Ook kan het aantal samenwerkingsverbanden waarin men deelneemt leiden tot hogere besluitvormingskosten. Daar staat wel tegenover dat congruentie en

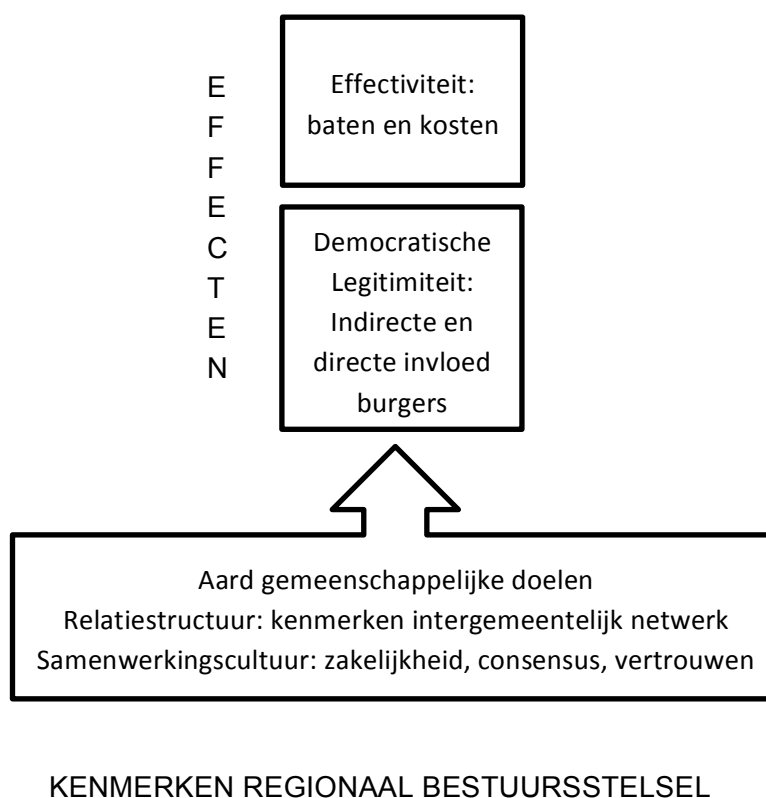
¹¹ Dit netwerk kan worden beschreven vanuit het actorperspectief en vanuit het netwerkperspectief. Bezien vanuit de actor (een gemeente X): is bijvoorbeeld de vraag met hoeveel andere gemeenten gemeente X samenwerkt, of X en die andere gemeenten qua hulpbronnen en belangen vergelijkbaar zijn, of de samenwerking van X met de andere gemeenten enkelvoudig of meervoudig is en of er sprake is van vertrouwen tussen X en de andere gemeenten? Vanuit het perspectief van het netwerk als geheel is de vraag: hoe staat het met deze zaken als men alle gemeenten in een samenwerkingsverband of een bepaalde geografisch samenhangend gebied (bijvoorbeeld een COROP-regio of een stedelijke agglomeratie) tezamen beziet? Zoals later zal worden uiteengezet, zal het actorperspectief hier vooral centraal staan.

¹² Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard: Harvard University Press; Ostrom, E., R. Gardner, J. Walker (1994), *Rules, Games and Common-Pool Resources*, Ann Arbor: University of Michigan Press; Feiock, R. (2007), 'Rational Choice and Regional Governance', in: *Journal of Urban Affairs*, 29 (1), pg. 47-63; Boogers, M. (2013), *Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms succes heeft* (oratie), Enschede: Universiteit Twente, pg 14-17.

integraliteit een positieve invloed kunnen hebben op de baten en een negatief effect op de kosten van de samenwerking. Zo zouden een hoge mate van congruentie en integraliteit *package deals* mogelijk maken en bijvoorbeeld de kosten van *monitoring* kunnen verminderen.¹³ Vervolgens is ook de *samenwerkingscultuur* van belang. Een belangrijk kenmerk daarvan is de mate van *consensus*. Bij een hoge mate van consensus en afwezigheid van conflicten is de kans op effectiviteit groter en zijn besluitvormingskosten en afbreukrisico's lager. In de literatuur bestaat overeenstemming over het belang van *wederzijds vertrouwen* als basis voor een goede samenwerking.¹⁴ Tenslotte is ook de *zakelijkheid* van de bestuurscultuur van belang. Naarmate de samenwerking op een zakelijker manier vorm krijgt zou de effectiviteit en de transparantie van de samenwerking groter kunnen zijn.

Alle bovengenoemde effecten van regionaal bestuur en de kenmerken die deze kunnen beïnvloeden zijn in figuur 3.1. in kaart gebracht.

Figuur 3.1: Basismodel analyse effecten van regionale samenwerking



¹³ Zie: Axelrod, R. (1990). *The evolution of cooperation*. Harmondsworth [1984]: Penguin

¹⁴ Zie bijvoorbeeld: Feiock, R. (ed.) (2004), *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, Washington D.C., Georgetown University Press; Feiock, R. (2007), 'Rational Choice and Regional Governance', in: *Journal of Urban Affairs*, 29 (1), pg. 47-63.

Uit dit basismodel zijn relevante kernvariabelen te herleiden voor de analyse van de effecten van regionaal bestuur. Deze zijn in tabel 3.1. samengevat.

Tabel 3.1: Relevante variabelen, deelaspecten en kernvariabelen

Variabelen	Deelaspecten	Kernvariabelen
<i>Democratische kwaliteit</i>	Indirect: rol gemeenteraden	Mogelijkheid, gebruik en effecten controle, toezicht en verantwoording
	Direct: betrokkenheid inwoners en organisaties	Mogelijkheid, gebruik en effecten controle, toezicht en verantwoording
<i>Effectiviteit</i>	Baten: schaalvoordelen	Strategische schaalvoordelen: <i>economies of scope</i> Tactische schaalvoordelen: <i>economies of policy</i> Operationele schaalvoordelen: <i>economies of scale</i>
	Kosten: Samenwerkings- en afstemmingskosten	Informatiekosten Coördinatiekosten Onderhandelingskosten Handhavingskosten Vertegenwoordigingskosten
<i>Regionaal bestuursstelsel</i>	Netwerk kenmerken	Omvang (aantal gemeenten) Relatiestructuur (aantal samenwerkingsverbanden, congruentie, integraliteit) Samenwerkingscultuur (consensus, vertrouwen en zakelijkheid)

4

Onderzoeksopzet

Hoofddoel van het onderzoek is beantwoorden van de vraag: *hoe functioneert het regionaal bestuur in Nederland en welke gevolgen heeft dit voor gemeenten?*

Met het oog op dit doel zijn drie subdoelstellingen van belang:

1. In de eerste plaats is het van belang om vast te stellen hoe het regionaal bestuur is ingericht en hoe hierin wordt samengewerkt. Hiervoor dienen de genoemde kenmerken van regionaal bestuur in kaart te worden gebracht.
2. In de tweede plaats moeten de effecten van regionaal bestuur voor gemeenten worden vastgesteld. Het gaat daarbij niet alleen om de democratische kwaliteit van regionaal bestuur en de rol van de gemeenteraden hierin, maar om de bestuurlijke effectiviteit van regionale samenwerking.
3. Tot slot dient het verband te worden vastgesteld tussen de kenmerken van regionaal bestuur en de effecten ervan voor gemeenten.

Om deze doelen te realiseren is gekozen voor een onderzoeksaanpak die uit drie delen bestaat, voor elke subdoelstelling één.

4.1 Onderzoek functioneren regionaal bestuur

Het eerste deelonderzoek richt zich op de inrichting en het functioneren van regionaal bestuur.¹⁵ De verschillende kenmerken van het regionale bestuur worden daarmee in kaart gebracht. Zoals in het vorige hoofdstuk al is aangegeven, gaat het hierbij om het doel van de samenwerking, de institutionele kaders, de netwerkstructuur van het samenwerkingsverband en de relatie met het lokaal bestuur.

Analyseniveaus

De inrichting en het functioneren van regionale samenwerkingsverbanden kan op twee verschillende niveaus worden bestudeerd.

¹⁵ Net als in het vooronderzoek wordt regionaal bestuur hier gedefinieerd als het geheel van de door Nederlandse gemeenten ingestelde regionale samenwerkingsverbanden en de door de Rijksoverheid verplichte regionale samenwerkingsvormen die zijn gericht is op het behartigen van een publiek belang.

- I. Het eerste analyseniveau betreft de *individuele gemeenten*. Regionaal bestuur heeft hier betrekking op het geheel van regionale samenwerkingsverbanden waaraan een gemeente deelneemt. Per gemeente kan de relatie tot haar samenwerkingsverbanden worden getypeerd in termen van de onderscheiden kernvariabelen. Zo kan per *gemeente* onder meer worden aangegeven met hoeveel andere gemeenten in hoeveel samenwerkingsverbanden wordt samengewerkt.
- II. Het tweede niveau betreft *afzonderlijke samenwerkingsverbanden*. Ook hier kan men de kernvariabelen gebruiken om de samenwerking (bijvoorbeeld bij veiligheid of afvalverwerking) te typeren, in termen van bijvoorbeeld het aantal samenwerkende gemeenten en andere kengetallen.

Dit betekent dat de eerste deelstudie als volgt is opgebouwd:

1. Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden per gemeente: Allereerst is per gemeente een overzicht gemaakt van alle samenwerkingsverbanden waarin zij participeren. Voor de inventarisatie van samenwerkingsverbanden zijn gemeentelijke programmabegrotingen opgevraagd en bestudeerd. Hierin staan in de verplichte paragraaf 'verbonden partijen' alle samenwerkingsverbanden opgenomen, waarbij het onderzoek zich beperkt heeft tot alle samenwerkingsverbanden die voldoen aan de gehanteerde definitie van regionaal bestuur.¹⁶ Behalve dat hiermee een overzicht wordt gekregen van het aantal regiobesturen en de taakvelden waarop hierin door gemeenten wordt samengewerkt, is later (na bestudering van de programmbegroting van andere gemeenten in de regio) ook een overzicht gemaakt van het aantal gemeenten waarmee wordt samengewerkt. Op basis van de summiere informatie in de programmabegroting is het in het vooronderzoek gebleken dat het lastig is om van de afzonderlijke regelingen te bepalen of zij een strategisch, tactisch of operationeel karakter hebben. Om die reden is aanvullende informatie verzameld via enquêtering van gemeentesecretarissen. Bij de analyse van regionale samenwerkingsverbanden per gemeente zijn de volgende aspecten in beeld gebracht:
 - Een belangrijk aspect van de samenwerking is het *aantal samenwerkingsverbanden* waarin een gemeente participeert. Deze indicator is van invloed op de complexiteit van het regionaal bestuur. Zijn meerdere of wellicht zelfs alle taken in

¹⁶ Deelnemingen van gemeenten in privaatrechtelijke verbanden die niet door gemeenten zijn opgericht (zoals dat het geval kan zijn bij energie-, kabel-, waterleidingbedrijven en netbeheerders) worden niet als regionaal bestuur aangemerkt, evenmin als het lidmaatschap van de VNG en de deelneming aan de BNG. Euregionale en andere internationale gemeentelijke samenwerkingsverbanden vallen eveneens buiten de gehanteerde definitie van regionaal bestuur.

- één samenwerkingsverband ondergebracht, of hebben gemeente voor elke taak een ander samenwerkingsverband?
- Ook de *taakvelden* waarop binnen elk samenwerkingsverband wordt samengewerkt biedt waardevolle informatie over de structuur van samenwerkingsverbanden. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de taakvelden bedrijfsvoering, economische zaken, welzijn en zorg, ruimtelijke ordening en milieu, toerisme en recreatie, openbare orde en veiligheid, wonen, sociale zaken en werkgelegenheid, openbaar vervoer en infrastructuur, onderwijs cultuur en sport.
 - *Doelstelling regionaal bestuur*: Eerder is gewezen op het belang van het onderscheid tussen strategische, tactische en operationele samenwerking. Omdat de programbegroting hier niet altijd duidelijke informatie over geeft, is aan gemeentesecretarissen gevraagd aan te geven in hoeverre regionale samenwerking voor de eigen gemeente van belang is voor het: realiseren van kerndoelstellingen in het eigen collegeprogramma (strategisch belang), ontwikkelen van doeltreffend beleid (tactisch belang) of voor het benutten van organisatorische schaalvoordelen, o.a. kostenbesparing en verminderen ambtelijke kwetsbaarheden (operationeel belang).
 - Het *bruto aantal samenwerkingspartners*: de som van het aantal partners van alle verbanden waarin een gemeente participeert. Dit bruto aantal samenwerkingspartners is een goede maatstaf voor de bestuurlijke drukte. Het verwijst enerzijds naar de complexiteit van de afstemming binnen de verschillende samenwerkingsverbanden en anderzijds naar de complexiteit van de afstemming tussen deze verbanden.¹⁷
 - Naast het bruto aantal samenwerkingspartners is ook gekeken naar het *gemiddelde aantal partners per samenwerkingsverband*: het bruto aantal samenwerkingspartners gedeeld door het aantal samenwerkingsverbanden waarin de gemeente participeert.
 - Het *netto aantal partners* is het aantal unieke partners waarmee een gemeente in het geheel van alle regionale samenwerkingsverbanden samenwerkt. Bij het bruto aantal partners tellen sommige partners meerdere keren mee, bij het netto aantal niet. Werkt men in drie regelingen samen met een bepaalde gemeente, dan telt deze gemeente bij het bepalen van het netto aantal partners dus slechts eenmaal mee.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: Buchanan, J. M., & Tullock G. (1965). *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press. Ann Arbor: University of Michigan Press en Olson, M. (1971). *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.

- *Territoriale congruentie* betreft de mate waarin gemeenten steeds met dezelfde regionale partners samenwerken. Bij een grote territoriale congruentie is eenduidigheid omtrent de vraag met welke partners wordt samengewerkt, bij een lage territoriale congruentie wordt in ieder samenwerkingsverband met andere partners samengewerkt. Hiervoor is een nieuwe congruentiemaat berekend.¹⁸
 - *Regionale integraliteit*: voor het meten van de integraliteit van het regionaal bestuur is het aantal taakvelden waarop wordt samengewerkt gedeeld door het aantal regiobesturen waarin wordt samengewerkt. Bij een lage integraliteitscore zijn afzonderlijke (deel-) taken telkens in een aparte regeling ondergebracht en is er dus sprake van een sterke verkokering. Dat wil zeggen dat elke (deel-) taak afzonderlijk is georganiseerd. Als alle (deel-) taken zijn geconcentreerd in één bestuurlijk arrangement dan is de score maximaal.
 - *Relatie met lokaal bestuur*: om te weten hoe regionale besluitvorming zich verhoudt tot het lokaal bestuur, is aan zowel de griffiers als de gemeentesecretarissen gevraagd of de belangrijkste gemeentelijke beslissingen op regionaal niveau worden genomen en of regionale beslissingen bindend zijn voor de gemeente.
 - *Samenwerkingscultuur*: Tot slot is de samenwerkingscultuur in beeld gebracht, door gemeentesecretarissen te bevragen op de mate waarin regionale samenwerking zich kenmerkt door onderling vertrouwen en consensus. Ook is gevraagd naar de zakelijkheid van de besluitvorming: de naleving van gemaakte afspraken, snel en daadkrachtig handelen, kostenbewustzijn, duidelijke afspraken en transparante besluitvorming.
2. Analyse van specifieke regionale samenwerkingsverbanden: Hierna is het functioneren van specifieke samenwerkingsverbanden onderzocht. Om een breed palet aan regionale samenwerkingsverbanden te hebben – zowel op fysieke als sociale beleidsterreinen en zowel vrijwillig als verplicht – is gekozen voor veiligheidsregio's en arbeidsmarktregio's, alsmede samenwerkingsverbanden op het gebied van economische ontwikkeling en afvalverwerking. Hierbij is de bestuursstructuur bestudeerd en is gemeentesecretarissen en griffiers gevraagd naar hun feitelijke waarnemingen over het functioneren van deze samenwerkingsverbanden. Daarbij is ingegaan op:

¹⁸ Deze maat is berekend door voor iedere gemeente per samenwerkingsverband na te gaan hoeveel territoriale overlap (dezelfde gemeentelijke deelnemers) er is met de andere samenwerkingsverbanden waarin de gemeente participeert. Vervolgens is voor iedere gemeente de gemiddelde congruentiescore berekend van alle samenwerkingsverbanden waarin zij participeren.

- *Relatiestructuur*: de formele structuur van het samenwerkingsverband (rechtsvorm) en het aantal samenwerkingspartners.
- *Samenwerkingscultuur*: De mate van consensus in de samenwerkingsverbanden is bepaald met behulp van de enquête onder gemeentesecretarissen, waarin wordt gevraagd in hoeverre de samenwerking in de betreffende samenwerkingsverbanden zich de afgelopen jaren kenmerkte door: onderlinge meningsverschillen tussen gemeenten en meningsverschillen tussen regio en gemeenten. Het wederzijds vertrouwen is vastgesteld door gemeentesecretarissen te vragen in hoeverre de samenwerking in de onderscheiden samenwerkingsverbanden zich kenmerkt door: gebrek aan vertrouwen in relatie regio – gemeenten en gebrek aan vertrouwen tussen gemeenten onderling. De mate van zakelijkheid is gemeten met de enquête onder gemeentesecretarissen, waarin is gevraagd in hoeverre de genoemde samenwerkingsverbanden zich de afgelopen jaren kenmerkten door: naleving van gemaakte afspraken; snel en daadkrachtig handelen, sterk kostenbewustzijn, geringe vrijblijvendheid en het maken van afspraken op basis van afrekenbare doelstellingen.

4.2 Meting effecten regionaal bestuur

Voor het vaststellen van de effecten van regionaal bestuur is in het vooronderzoek¹⁹ gebruik gemaakt van een enquête onder gemeentesecretarissen en raadsgriffiers, waarin hen is gevraagd naar diverse aspecten van de democratische kwaliteit en de effectiviteit van regionale samenwerking. Middels vragenlijsten kan men verschillende soorten van gegevens verzamelen. In de eerste plaats kan men zo feitelijke gegevens verzamelen waarbij respondenten fungeren als informant. Ook het CBS gebruikt voor zijn dataverzameling over gemeenten regelmatig enquêtes onder informanten. In de tweede plaats kan men respondenten ook vragen naar hun oordelen (bijvoorbeeld over de effectiviteit van samenwerkingsverbanden). Uiteraard is hierbij in eerste aanleg sprake van subjectieve oordelen. Als binnen samenwerkingsverbanden informatie beschikbaar is van grote aantallen betrokkenen (gemeentesecretarissen en griffiers) kunnen individuele vertekeningen echter tegen elkaar kunnen worden ‘weggestreep’t’ (intersubjectiviteit). Hiermee ontstaat een min of

¹⁹ Boogers, M., B. Denters, M. Sanders (2015), *Effecten van regionaal bestuur: quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur* (onderzoek i.o.v. BZK), Enschede: Universiteit Twente.

meer objectieverbaar beeld van de effecten van regionaal bestuur voor gemeenten.

Gezien hun expertise en oordeelkundigheid zijn secretarissen en griffiers bevroegd.²⁰ Daarnaast is in ruime mate gebruik gemaakt van objectieve en kwantificeerbare gegevens. Op deze wijze kan de geldigheid van de onderzoeksresultaten worden geoptimaliseerd en kunnen problemen bij de bepaling van de effectiviteit worden ondervangen. Zo is bijvoorbeeld het feitelijk bepalen van de effectiviteit van samenwerkingsverbanden op basis van 'objectieve' meetgegevens om allerlei redenen buitengewoon lastig. Zelfs als gegevens over doelbereiking beschikbaar en betrouwbaar zijn,²¹ kan men immers niet exact bepalen in hoeverre deze doelbereiking is toe te schrijven aan het functioneren van het regionale bestuur.²²

Het tweede deelonderzoek naar de effecten van regionaal bestuur zal zich eveneens richten op de verschillende analyseniveaus waarop regiobesturen worden bestudeerd.

1. Effecten van regionaal bestuur per gemeente: Voor alle gemeenten zijn de volgende effecten van regionaal bestuur vastgesteld die betrekking hebben op de democratische kwaliteit en effectiviteit van samenwerking:
 - *Indirecte democratische invloed:* Hierbij is eerst gelet op de indirecte democratische legitimiteit die gestalte krijgt via de democratisch gekozen gemeenteraden van de regiogemeenten. Om de betrokkenheid van deze raden in kaart te brengen is een enquête gehouden onder raadsgriffiers, waarin hen is gevraagd in hoeverre en hoe gemeenteraden bij regionale besluitvorming zijn betrokken.²³ Hierbij is gevraagd naar de mogelijkheden die raadsleden hebben om besluitvorming (tijdig) te beïnvloeden en de mate waarin hiervan gebruik wordt gemaakt. Ook is aan griffiers en secretarissen gevraagd in welke mate de gemeenteraad en het college van B&W invloed hebben op de besluitvorming in regionaal verband. Tot slot zijn vragen gesteld over de informatie-, controle en verantwoordingsmogelijkheden voor

²⁰ Van alle 393 benaderde raadsgriffiers vulde 69% de vragenlijst in; het percentage gemeentesecretarissen dat de vragenlijst invulde bedraagt 58%. Er is niet of nauwelijks sprake van onder- of oververtegenwoordiging van griffiers of gemeentesecretarissen op structuur-variabelen als gemeentegrootte, aantal samenwerkingsverbanden, aantal samenwerkingspartners, congruentie, etc.

²¹ Feitelijke informatie over de effecten van regionaal besturen blijkt in de praktijk lastig te achterhalen. Zo zijn gegevens uit jaarverslagen, jaarrekeningen en programmaverantwoordingen over bijvoorbeeld de realisatie van doelen doorgaans niet gekwantificeerd.

²² Over de moeilijkheden om de effecten van regionaal bestuur meetbaar te maken, zie: Putnam, R.D., R. Leonardi, R.Y. Nanetti, F. Pavoncello (1983) 'Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government', in: *American Political Science Review* 77(1), pg. 55-74.

²³ De vragenlijst die hier wordt gehanteerd bouwt voor op die van het vooronderzoek.

gemeenteraadsleden ten aanzien van intergemeentelijke besluitvorming.²⁴

- De *directe democratische invloed* door participatie van en controle door burgers en lokale/regionale organisaties is eveneens van belang. In de vragenlijst voor de raadsgriffiers én gemeentesecretarissen is daarom ook gevraagd naar de mate waarin intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bij het nemen van belangrijke beslissingen individuele burgers en maatschappelijke organisaties betrekken bij de besluitvorming en de mate waarin het voor burgers en maatschappelijke organisaties duidelijk is welke taken bij de gemeente zelf zijn belegd en welke verantwoordelijkheden bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden berusten.
- *Baten van samenwerking*: overeenkomstig het in hoofdstuk 2 uiteengezette ICA-paradigma, wordt voor de analyse van de effectiviteit van regionaal bestuur een onderscheid gemaakt tussen de baten (samenwerkingsvoordelen) en kosten (samenwerkings- en afstemmingskosten). Deze baten zijn vastgesteld door middel van een enquête onder gemeentesecretarissen.²⁵ Daarin is gevraagd naar de mate waarin intergemeentelijke samenwerking daadwerkelijk bijdraagt aan een effectieve aanpak van belangrijke lokale problemen, een goede dienstverlening aan de inwoners van de gemeente, goed aanbod van lokale voorzieningen, een adequate aanpak van belangrijke regionale problemen, het leveren van goede regionale diensten en een goed aanbod van voorzieningen in de regio.
- *Kosten*: Omdat bestuurskosten moeilijk in financiële middelen zijn te waarderen, is gekozen voor indirecte metingen. Daarbij onderscheiden we in de eerste plaats de *kosten van vertegenwoordiging en controle*. Deze zijn indirect gemeten door gemeentesecretarissen te vragen naar het aantal malen per jaar dat in de gemeenteraad (of in een van de raadscommissies) dan wel in het college van B&W is gesproken over het beleid en het functioneren van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waarin de gemeente participeert en het aantal malen dat de burgemeester of wethouders hebben deelgenomen aan overleg in het kader van deze samenwerkingsverbanden. Verder is gevraagd naar de tijd en energie die nodig is om te komen tot regionale besluiten. Ook hier wordt een indirecte meting gehanteerd, waarbij we vragen naar de mate waarin

²⁴ Voor de vragenlijsten, zie bijlage.

²⁵ De gehanteerde vragenlijsten zijn gebaseerd op die in het vooronderzoek zijn gebruikt.

naar het oordeel van de gemeentesecretaris in de regio sprake is van hoge samenwerkingskosten: langdurig overleg, hoge besluitvormingskosten en grote bestuurlijke drukte.

2. Effecten van specifieke regionale samenwerkingsverbanden: hierna is voor een aantal samenwerkingsverbanden (veiligheidsregio's, arbeidsmarktregio's dieper ingegaan op hun effecten. Daarbij is voor een belangrijk deel gebruik gemaakt van objectieve gegevens over het functioneren van die verbanden: CBS-data die de geldelijke kosten én bereikte resultaten van samenwerking in kaart brengen.
 - *Democratische kwaliteit*: om de democratische kwaliteit van de geselecteerde regionale besturen in beeld te kunnen brengen, is raadsgriffiers gevraagd naar de mate waarin de gemeenteraad hier invloed op heeft.
 - *Kosten: financiële investeringen*: Voor wat betreft de uitgaven zijn hier CBS-begrotingsgegevens van gemeenten in beeld gebracht. Op verschillende taakvelden zijn data verzameld over de kosten per inwoner voor wat betreft regionale economische investeringen, afvalverwerking en de de kosten van de veiligheidsregio en de arbeidsmarktregio. Aan de hand hiervan is later – door vergelijking met gegevens over de relatiestructuur en samenwerkingscultuur van het betreffende samenwerkingsverband – nagegaan welk type samenwerking tot hogere kostenefficiëntie leidt.
 - a. *Andere kosten*: Om de bestuurlijke kosten in kaart te kunnen brengen is gemeentesecretarissen gevraagd naar de mate waarin er sprake is van hoge samenwerkingskosten: bestuurlijke drukte en overbodige overleggen en hoge besluitvormingskosten.
 - *Beleidsresultaten*: Op het gebied van beleidsresultaten is hier gebruik gemaakt van CBS-statistieken zoals die over nieuwe bedrijfsvestigingen, de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden, aanrijtijden van brandweer en de mate van afvalscheiding.

4.3 Analyse effecten regionaal bestuur

In de analyse van de effecten van regionaal bestuur is per analyseniveau nagegaan in welke mate de structuurkenmerken van invloed zijn op de gevonden effecten van regionaal bestuur op het gebied van bestuurlijke effectiviteit en democratische kwaliteit.

- a) *Leidt regionalisering tot een verminderde democratische kwaliteit van de besluitvorming? Welke structuur- en cultuurkenmerken van regionaal bestuur zijn hierop van invloed?*

- Is het aantal samenwerkingsverbanden of hun omvang van invloed op de democratische kwaliteit van het regionaal bestuur?
 - Hebben de aard, het type en het aantal taken waarop wordt samengewerkt gevolgen voor de democratische kwaliteit van regionaal bestuur?
 - Hebben de zakelijkheid van de samenwerking en de kwaliteit van samenwerkingsrelaties invloed op de democratische kwaliteit van het regionaal bestuur?
- b) *Leidt regionale samenwerking tot een hogere doelbereiking en een efficiëntere besteding van overheidsmiddelen? Welke structuur- en cultuurkenmerken van regionaal bestuur zijn hierop van invloed?*
- Is het aantal samenwerkingsverbanden of de omvang van het samenwerkingsverband (het aantal samenwerkingspartners) van invloed op de effectiviteit van regionaal bestuur?
 - Hebben de aard, het type en het aantal taken waarop wordt samengewerkt gevolgen voor de effectiviteit van regionaal bestuur?
 - Heeft de congruentie van regionale samenwerking gevolgen voor de effectiviteit van samenwerking?
 - Hebben de zakelijkheid van de samenwerking en de kwaliteit van samenwerkingsrelaties invloed op de bestuurlijke effectiviteit van het regionaal bestuur?
- c) *In welke mate zijn regionale besturen een aanvulling op of een uitholling van het lokaal bestuur? Welke kenmerken van het lokale en regionale bestuur zijn hierop van invloed?*
- Heeft de omvang van gemeenten effect op de mate waarin er sprake is van aanvulling of uitholling door regionale besturen?
 - Is het aantal samenwerkingsverbanden of hun omvang hierop van invloed?
 - In welke mate zijn de aard, het type en het aantal taken waarop wordt samenwerkt hierbij van belang?

In de onderstaande tabel worden de te analyseren indicatoren per deelonderzoek opgesomd.

Tabel 4.1: Te analyseren indicatoren per deelonderzoek en analyseniveau

Deelonderzoek <i>Analyseniveau</i>	1. beschrijving structuur	2. meting effecten	3. analyse effecten
<i>A. Gemeenten en hun samenwerkingsverbanden</i>	Samenwerkingspartners Samenwerkingsverbanden Juridische vormgeving Congruentie Integraliteit Taakvelden Doelstelling Samenwerkingscultuur: vertrouwen, consensus, zakelijkheid	Indirecte invloed Directe invloed Baten samenwerking Kosten samenwerking	Democratische kwaliteit Bestuurlijke effectiviteit Aanvulling of uitholling?
<i>B. Specifieke samenwerkingsverbanden</i>	Juridische vormgeving Invloedsmogelijkheden Samenwerkingscultuur: vertrouwen, consensus, zakelijkheid	Democratische invloed Effectiviteit Financiële investeringen Beleidsresultaten	Democratische kwaliteit Kostenefficiency Doelbereiking

5

Gemeenten en hun samenwerkingsverbanden

5.1 De kluwen ontward

De samenwerkingsbereidheid van Nederlandse gemeenten is groot te noemen. Gemeenten weten elkaar meestal snel en gemakkelijk te vinden als gezamenlijke actie nodig is, zoals voor het beheer van voorzieningen, de uitvoering van gemeentelijke taken of voor de aanpak van verschillende regionale ontwikkelingen. Hierdoor is rijke schakering ontstaan van samenwerkingsinitiatieven, regionale overlegstructuren en regiobesturen. Dit hechte netwerk van samenwerkingsverbanden is organisch gegroeid en ontwikkelt zich nog steeds. Regionale samenwerkingsverbanden ontstaan, groeien en verdwijnen naar gelang gemeentelijke taken, maatschappelijke opgaven en samenwerkingsvoorkeuren dat verlangen.

Door deze organische groei heeft het geheel van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een nogal ondoorzichtige structuur gekregen. Het is voor alle betrokkenen – en vooral voor inwoners en gemeenteraadsleden – hierdoor niet altijd duidelijk welke taak binnen welk samenwerkingsverband thuishoort en wie waarvoor verantwoordelijk is. Dat geldt ook voor onderzoekers: het is niet eenvoudig gebleken om een omvattend beeld te krijgen van alle samenwerkingsverbanden. Er bestaat immers nog geen centrale registratie van alle regionale samenwerkingsverbanden.²⁶

Voor een inventarisatie van regionale besturen moet daarom per gemeente worden gezocht in de gemeentebegroting, waar onder de paragraaf *verbonden partijen* alle samenwerkingsverbanden opgesomd zijn. Een complicatie hierbij is dat de definitie van *verbonden partijen* niet geheel samenvalt met die van gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Bij *verbonden partijen* moet er sprake zijn van een financieel en bestuurlijk belang, waardoor publiek-private samenwerkingen wel op deze lijst staan, terwijl regionale besturen waarbij geen sprake is van een financieel belang (bijvoorbeeld lichte WGR-regelingen zonder meer) niet op de lijst van *verbonden partijen* zijn opgenomen. Studenten van de Saxion Hogeschool in Deventer en Enschede die onder onze begeleiding deze inventarisatie

²⁶ Het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP) werkt aan een omvattend overzicht van gemeenschappelijke regelingen. Privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden vallen buiten dit overzicht. Tijdens het onderzoek was de registratie van gemeenschappelijke regelingen nog niet gereed.

hebben verricht, zijn daarom uitgebreid geïnstrueerd over hoe de gemeentebegrotingen van alle gemeenten op dit punt moeten worden geanalyseerd. Omdat veel samenwerkingen voor de uitvoering van de WMO, de jeugdzorg en de participatiewet om verschillende redenen vaak niet in de gemeentelijke lijst van verbonden partijen zijn opgenomen²⁷, hebben we deze afzonderlijk in beeld gebracht.

5.2 Hoeveel samenwerkingsverbanden?

Het belang van regionaal bestuur wordt duidelijk geïllustreerd door het aantal samenwerkingsverbanden waarin gemeenten participeren. In totaal zijn 779 samenwerkingsverbanden geïnventariseerd. Met al deze samenwerkingsverbanden onderhouden de 393 gemeenten²⁸ 6467 verschillende relaties, waarmee het gemiddeld aantal samenwerkingsverbanden voor ieder gemeente op ruim 16 komt. De gemeenten in de Hoeksche Waard participeren in de meeste samenwerkingsverbanden: Binnenmaas, Cromstrijen en Strijen kennen 28 samenwerkingsverbanden, terwijl Oud-Beijerland en Korendijk aan 26 resp. 25 samenwerkingsverbanden deelnemen. De gemeenten Midden-Drenthe, Leidschendam-Voorburg (9), Goirle, Kaag & Braassem en Voorschoten (10) hebben de minste samenwerkingsverbanden. Het aantal samenwerkingsverbanden blijkt niet afhankelijk van de omvang van de gemeente. Hoewel kleinere gemeenten in meer samenwerkingsverbanden participeren dan grotere gemeenten, zijn de verschillen verwaarloosbaar.

5.3 Welke samenwerkingsverbanden?

De meeste regionale besturen zijn belast met taken op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu en sociale zaken en werkgelegenheid. Verder zijn veel samenwerkingsverbanden actief op de terreinen welzijn en zorg en bedrijfsvoering.

²⁷ Vaak omdat het hier gaat om lichte WGR-regelingen zonder meer of om centrumgemeente-constructies, waarbij geen sprake is van financieel belang. Soms ook omdat de uitgaven voor deze taken onder andere begrotingsposten zijn opgesomd, ook al worden ze via regionale samenwerkingsverbanden uitgegeven.

²⁸ Tijdens de gegevensverzameling (2015) kende Nederland 393 gemeenten, inmiddels (2016) zijn dat er 390.

Tabel 5.1 regionale besturen per taakgebied, in procenten

taakgebieden regionale besturen	Percentage van aantal verbanden (N)
ruimtelijke ordening en milieu	24 (186)
sociale zaken en werkgelegenheid	23 (183)
welzijn en zorg	18 (144)
bedrijfsvoering	18 (143)
onderwijs, cultuur en sport	15 (118)
economische zaken	9 (73)
toerisme en recreatie	8 (64)
openbare orde en veiligheid	8 (61)
openbaar vervoer en infrastructuur	6 (47)
financiën	5 (39)
wonen	4 (35)
TOTAAL	138 (799)*

*Omdat een aantal samenwerkingsverbanden meer dan één taak behartigen (zie 5.6), is het totaalpercentage hoger dan 100%.

5.4 Rechtsvorm

De meerderheid van alle intergemeentelijke samenwerkingsvormen kent – conform de wens van de wetgever – een publiekrechtelijke structuur. Van de samenwerkingsverbanden waarvan de rechtsvorm kon worden achterhaald, heeft 71% een WGR-structuur. Bij het overige deel waar sprake is van privaatrechtelijke samenwerking, blijkt de stichting de meest voorkomende rechtsvorm te zijn. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van NV's, BV's, coöperaties en overlegplatforms. Daarbij valt op dat er per taakveld grote verschillen bestaan in de juridische grondslag van samenwerking. Samenwerkingsverbanden op het gebied van financiën of van welzijn en zorg kennen vaker een WGR-structuur, terwijl samenwerking op het gebied van onderwijs, cultuur en sport of van economische zaken wat eerder een privaatrechtelijke structuur kennen. De stichtingsvorm blijkt het meest populair bij samenwerkingsverbanden die zich richten op onderwijs, cultuur en sport; samenwerking op het gebied van OV en infrastructuur hebben vaker de vorm van overlegplatform. Bij EZ-samenwerking wordt wat vaker de NV of BV-vorm gekozen.

Tabel 5.2 Rechtsvorm regionale besturen per taakgebied, in procenten

taakgebieden rechtsvorm (%)	WGR	Vereniging	Stichting	NV of BV	Coöperatie	Overleg- platform	TOT
RO en milieu	71	2	6	11	4	6	100
SoZaWe	80	1	5	7	3	4	100
welzijn en zorg	86	0	6	0	2	6	100
bedrijfsvoering	71	1	6	8	6	8	100
onderwijs, cult., sport	50	1	36	4	4	4	100
economische zaken	61	3	6	13	6	11	100
toerisme en recreatie	75	2	5	8	6	5	100
OO&V	82	2	5	2	7	3	100
OV en infrastructuur	62	0	0	8	6	23	100
financiën	85	1	6	8	6	8	100
wonen	66	0	9	3	9	14	100
TOTAAL	71	1	13	8	3	4	100

Gemeenten hebben zowel samenwerkingsverbanden op basis van de WGR als samenwerkingsverbanden met een privaatrechtelijke grondslag. Als voor iedere gemeente wordt gekeken naar al hun samenwerkingsverbanden – ook die waarvan de rechtsvorm onbekend is – blijkt ruim 58% gebaseerd op de WGR. Dit percentage verschilt sterk per gemeente. Gemeenten in Voorne-Putten (Brielle, Hellevoetsluis, Nissewaard en Westvoorne hebben met 91% en 89% de hoogste percentages WGR-samenwerkingsverbanden, terwijl die in Nijkerk en Hoogezand-Sappemeer met 31% het laagste zijn. Tussen grote en kleine gemeenten zijn er in dit opzicht geen verschillen.

5.5 Doel samenwerking

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen ook worden onderscheiden naar hun doelstelling. Regionaal bestuur kan een strategisch doel dienen (het realiseren van de kerndoelstellingen uit het collegeprogramma), een tactisch doel (het ontwikkelen van doeltreffend beleid door onderlinge afstemming, gebruik van gemeenschappelijke expertise en elkaars kennis en ervaring) en een operationeel doel (schaalvoordelen, kostenbesparing en verminderen kwetsbaarheid). Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden blijken voor gemeenten vooral tactische (86%) en operationele doelen (82,8%) te dienen. Strategische doelen zijn voor wat minder gemeenten van belang (73%). Overigens blijkt het onderscheid tussen strategische, tactische en operationele doelen voor gemeenten niet altijd even groot: naarmate een van de genoemde doelen voor een gemeente belangrijker is, neemt ook het belang van andere samenwerkingsdoelen toe. Vanwege deze grote onderlinge samenhang is een algemene index berekend die aangeeft in welke mate regionale

samenwerking voor gemeenten van belang is. In 82,8% van de gemeenten is regionaal bestuur in enige of sterke mate van belang.

Voor de mate waarin samenwerking strategisch van belang is, zijn er geen noemenswaardige verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten. Dat geldt wel voor tactische en operationele doelen: naarmate gemeente kleiner zijn neemt de relevantie van deze samenwerkingsdoelen toe. Ook in het algemeen is het belang van samenwerking groter voor kleinere gemeenten.

Tabel 5.3 Doelstelling samenwerkingsverbanden, in procenten

Belangrijkste doel samenwerkingsverbanden	% ²⁹
Strategisch (realiseren beleidsdoelen)	73,0
Tactisch (afstemming, delen expertise)	86,0
Operationeel (bedrijfseconomische schaalvoordelen)	82,8
Belang samenwerking algemeen	82,8

5.6 Hoeveel samenwerkingspartners?

Ieder samenwerkingsverband bestaat gemiddeld uit ruim 8 gemeenten. Achter dat gemiddelde gaat een grote variëteit schuil: het aantal deelnemers aan samenwerkingsverbanden varieert van 2 tot 54 gemeenten. De grootste verbanden zijn de intergemeentelijke Welstandscommissie Dorp, Stad en Land (54 gemeenten), de Huisvuilcentrale Noord-Holland (46 gemeenten), de Regionale ambulancevoorziening Brabant Midden West Noord (45), Stichting Welstandszorg Noord-Holland (36) en de coöperatieve vereniging Dimpact (samenwerking op het gebied van dienstverlening en bedrijfsvoering met 34 leden). Dankzij deze grote samenwerkingsverbanden hebben sommige gemeenten veel samenwerkingspartners.

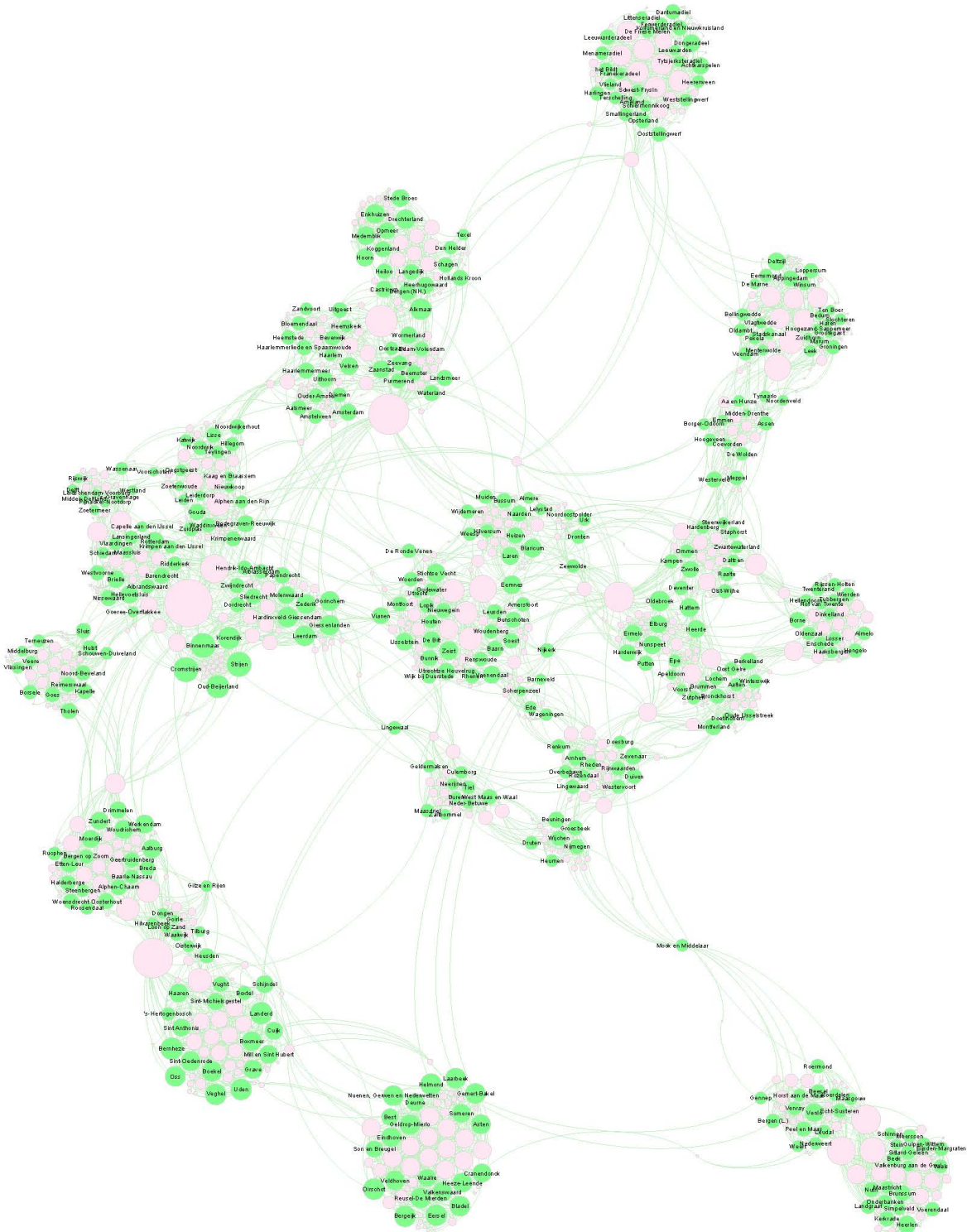
De som van het aantal samenwerkingspartners van alle samenwerkingsverbanden waarin gemeenten participeren, bedraagt gemiddeld 209. Dit is het *bruto* aantal samenwerkingspartners. Omdat gemeenten in meerdere samenwerkingsverbanden vaak met dezelfde gemeenten samenwerken, is het aantal *netto* aantal unieke partners veel lager. Gemiddeld werken gemeenten in alle samenwerkingsverbanden met 47 verschillende gemeenten samen. Ook hier zijn de verschillen groot. De Zeeuwse gemeenten Borsele, Middelburg, Terneuzen, Veere, Vlissingen en de gemeente Midden-Drenthe hebben met 12 verschillende gemeentelijke partners de minst brede samenwerking. Hier tegenover staan Gorinchem (114), Leerdam (110), Urk (109), Noordoostpolder (106) en Zwijndrecht

²⁹ Gemeten op een 10-punts schaal (1-10). Bij een score van 5,5 of hoger is het genoemde doel voor een gemeente van belang. Weergegeven zijn de percentages waar een 5,5 of hoger is gescoord.

(105) met de hoogste aantallen unieke samenwerkingspartners. Het aantal netto partners neemt iets toe met de gemeentegrootte, maar de gevonden verschillen zijn verwaarloosbaar klein.

In figuur 5.1 zijn alle gemeenten weergegeven als groene cirkels. Hun samenwerkingsverbanden zijn roze cirkels. De plaatsing in het vlak geeft aan welke gemeenten vooral met elkaar samenwerken (deze staan dicht bij elkaar en bij de betreffende samenwerkingsverbanden). De omvang van de cirkel geeft voor gemeenten weer van hoeveel verbanden ze lid zijn. Voor samenwerkingsverbanden geeft de omvang weer hoeveel leden ze hebben.

Figuur 5.1. Gemeenten en hun samenwerkingsverbanden



5.7 Samenwerkingsverbanden verbonden

De intergemeentelijke relatiestructuur van gemeenten - het geheel aan samenwerkingsverbanden – kan worden gekarakteriseerd naar de mate van territoriale congruentie en functionele integraliteit.

Territoriale congruentie heeft betrekking op de mate waarin gemeenten in verschillende samenwerkingsverbanden met steeds dezelfde partners samenwerken. Als in regionale samenwerkingsverbanden met steeds dezelfde partners wordt samengewerkt, is de territoriale congruentie maximaal (score 1); als bij ieder samenwerkingsverband met andere partners wordt samengewerkt is de territoriale congruentie minimaal (score 0). Deze maat is berekend door voor iedere gemeente per samenwerkingsverband na te gaan hoeveel territoriale overlap (dezelfde gemeentelijke deelnemers) er is met de andere samenwerkingsverbanden waarin de gemeente participeert. Vervolgens is voor iedere gemeente de gemiddelde congruentiescore berekend van alle samenwerkingsverbanden waarin zij participeren. De territoriale congruentie bedraagt gemiddeld 0,45. De kleinste congruentie is te vinden bij gemeenten die zich tussen twee stadsregio's bevinden (Lansingerland, 0,21) of die aan de rand van hun provincie liggen en daarom vaak verschillende regionale gebiedsindelingen kennen (Nijkerk, 0,19; Zeewolde, 0,23; Eemnes en Vianen, 0,24). De congruentie is het grootst bij de Brabantse gemeenten Best en Waalre (beiden 0,71) en bij de Gelderse gemeenten Buren, Rhenen en Rozendaal (ieder 0,70). De omvang van de gemeente blijkt invloed te hebben op de mate van congruentie: naarmate gemeenten kleiner zijn is de congruentie van hun samenwerking groter.

Een ander aspect van de intergemeentelijke relatiestructuur is de functionele integraliteit: de mate waarin samenwerkingsverbanden taakveldoverschrijdend zijn. Dit is berekend door het aantal taakvelden³⁰ waarop wordt samengewerkt te delen door het aantal samenwerkingsverbanden. De uitkomst van deze berekening drukt het gemiddeld aantal taakvelden uit waarop de samenwerkingsverbanden van een gemeente actief zijn. Voor alle gemeenten bedraagt de gemiddelde integraliteits-score 1,39. Bij 13 gemeenten, zoals de Friese gemeenten Ferweradiel, Franekeradeel en Heerenveen en de Zuid-Limburgse gemeenten Schinnen, Simpelveld, Valkenburg en Voerendaal is er sprake van geen integraliteit: hun samenwerkingsverbanden beperken zich maar tot één taakveld. Hier tegenover staan Ommen (2,33), Oldebroek (2,09), Tilburg (2,08), Hardenberg (2,06) en Kampen (1,94) die in hun regionale samenwerking de

³⁰ Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de taakvelden bedrijfsvoering, economische zaken, welzijn en zorg, ruimtelijke ordening en milieu, toerisme en recreatie, openbare orde en veiligheid, wonen, sociale zaken en werkgelegenheid, openbaar vervoer en infrastructuur, onderwijs cultuur en sport.

hoogste mate van functionele integraliteit kennen. Grotere gemeenten kennen wat hogere integraliteits-scores, maar de gevonden verschillen zijn niet significant.

5.8 Bevoegdhedenoverdracht en doorzettingmacht

De relatie tussen lokale besluitvorming en regionale samenwerking kent twee aspecten. Het eerste aspect heeft betrekking op *bevoegdhedenoverdracht*: in welke mate worden belangrijke lokale besluiten op regionaal niveau genomen? In 44% van de gemeenten rapporteren griffiers én gemeentesecretarissen dat belangrijke lokale besluiten in regionale besturen worden genomen. Naarmate gemeenten kleiner zijn, is er sprake van een sterkere bevoegdhedenoverdracht naar de regio.

Het tweede aspect gaat over *doorzettingmacht*: zijn de beslissingen van het regiobestuur bindend voor gemeenten? Anders dan vaak wordt verondersteld, is regionale besluitvorming niet vrijblijvend voor gemeenten. Voor 81,6% van de gemeenten hebben besluiten van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een bindend karakter. Omdat de meeste samenwerkingsverbanden gebaseerd zijn op de WGR, volgens welke intergemeentelijke beslissingen altijd een bindend karakter hebben, is dat niet verwonderlijk. Ook hier is er een verschil tussen grote en kleine gemeenten: grotere gemeenten ervaren de uitkomsten van regionale besluitvorming als minder bindend.

5.9 Samenwerkingscultuur

Om een beeld te krijgen van de samenwerkingscultuur is gemeentesecretarissen gevraagd naar de mate van consensus en vertrouwen tussen de samenwerkingspartners en de mate waarin er sprake is van zakelijke besluitvorming. Aan de hand van patronen in de antwoorden op alle vragen zijn aparte indexen ontwikkeld, die betrekking hebben op de kwaliteit van de onderlinge verhoudingen en op de zakelijkheid in de regionale samenwerking.³¹

De mate van overeenstemming tussen gemeenten is over het algemeen beperkter dan die tussen gemeenten en het regiobestuur. Voor het vertrouwen tussen samenwerkingspartners is hetzelfde patroon zichtbaar: het vertrouwen tussen gemeenten onderling is meestal lager dan het

³¹ Zie bijlagen.

vertrouwen tussen regiobestuur en gemeenten. In totaal is er volgens meer dan de helft van de gemeenten (55,5%) sprake van goede samenwerkingsrelaties in regionale besturen.

Tabel 5.4 Aspecten samenwerkingscultuur, in procenten

Aanwezigheid aspect samenwerkingscultuur	%³²
Overeenstemming tussen gemeenten	40,3
Overeenstemming tussen regiobestuur en gemeenten	60,2
Vertrouwen tussen gemeenten	54,0
Vertrouwen tussen regiobestuur en gemeenten	69,2
TOTAAL GOEDE SAMENWERKINGSRELATIES	55,5
Naleving van gemaakte afspraken	82,4
Niet vrijblijvend	63,8
Afspraken op basis van afrekenbare doelstellingen	35,4
Snel en daadkrachtig handelen	33,3
Transparantie	56,4
TOTAAL ZAKELIJKHEID	58,2

Intergemeentelijke samenwerking blijkt volgens de meeste gemeenten minder vrijblijvend dan wel eens wordt aangenomen. Een grote meerderheid (82,4%) ziet dat gemaakte afspraken worden nagekomen en oordeelt dat de samenwerking niet vrijblijvend is (63,8%). Hier tegenover staat dat deze afspraken volgens weinig gemeenten worden gemaakt op basis van afrekenbare doelstellingen (35,4%) en dat gemeentelijke samenwerkingsverbanden volgens een minderheid in staat zijn tot snel en daadkrachtig handelen (33,3%). Over het algemeen is er naar het oordeel van 58,2% van de gemeenten sprake van zakelijke samenwerking.

5.10 Relatie tussen structuur, doelen en cultuur

Tussen de verschillende structuur-kenmerken onderling zijn er weinig verbanden waar te nemen. De enige relatie is die tussen de mate waarin op basis van de WGR wordt samengewerkt en het netto aantal partners en aantal samenwerkingsverbanden. Dit lijkt erop te duiden dat gemeenten eerder houvast zoeken bij het instrumentarium van de WGR als hun samenwerkingsrelaties complexer worden. Of omgekeerd: dankzij de wettelijke waarborgen die de WGR biedt op het gebied van sturing, verantwoording en controle kunnen meer complexe relaties worden aangegaan. Verder is er een positief verband tussen het netto aantal partners met de mate van integraliteit (taken per verband).

³² Gemeten op een 10-punts schaal (1-10). Bij een score van 5,5 of hoger is het genoemde aspect van de samenwerkingscultuur aanwezig. Weergegeven zijn de percentages waar een 5,5 of hoger is gescoord.

De relatiestructuur blijkt weinig verband te houden met de samenwerkingsdoelen en de samenwerkingscultuur. Het aantal samenwerkingsverbanden, het aantal samenwerkingspartners, de mate van congruentie of integraliteit blijkt een beperkte invloed hierop te hebben. Voor zover er wel verbanden kunnen worden waargenomen, zijn deze anders dan op grond van theoretische veronderstellingen mag worden verwacht:³³ De verwachting dat een hoge mate van congruentie leidt tot betere samenwerkingsrelaties moet in ieder geval worden gelogenstraft: tussen de mate van congruentie en de kwaliteit van samenwerkingsrelaties bestaat een zwak negatief verband, en dat geldt ook voor de zakelijkheid van de samenwerking. Tussen gemeenten met veel of weinig samenwerkingsverbanden zijn er in dit opzicht geen verschillen. De reden hiervoor kan zijn dat congruentie in veel gevallen ook betekent dat gemeenten om geografische redenen min of meer gedwongen met elkaar samenwerken omdat er geen andere partners in de buurt zijn. Als gemeenten 'tot elkaar veroordeeld' zijn, kunnen meningsverschillen en belangenconflicten zichzelf versterken, hetgeen de samenwerkingscultuur negatief beïnvloedt. Waar de territoriale congruentie lager is hebben gemeenten vaak meer keuze tussen hun samenwerkingspartners; samenwerking komt hier pas tot stand als er enige mate van overeenstemming en onderling vertrouwen is.

De juridische structuur van de samenwerking blijkt wel enig effect te hebben op de samenwerkingscultuur. Naarmate gemeenten meer gebruik maken van de WGR bij samenwerkingsverbanden, rapporteren ze vaker dat de samenwerking zakelijk, transparant en resultaatgericht is.

Tussen de doelen van samenwerking en de samenwerkingscultuur zijn er eveneens enige verbanden waarneembaar. De zakelijkheid van de samenwerking blijkt samen te hangen met het strategische en tactische belang dat aan samenwerking wordt gehecht. In minder mate geldt dat ook voor operationele doelen.

³³ Zie bijvoorbeeld: Feiock, R. (2007), 'Rational Choice and Regional Governance', in: Journal of Urban Affairs, 29 (1), pg. 47-63.

6

Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten

6.1 Democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit gemeten

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, is de democratische kwaliteit en de bestuurlijke effectiviteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden gemeten met behulp van een enquête onder griffiers en gemeentesecretarissen. Voor wat betreft democratische kwaliteit is gelet op de mate waarin gemeenteraden rechtstreeks invloed hebben op het beleid van regionale besturen dan wel indirect invloed hebben via het college van B&W. Ook is gevraagd naar de kwaliteit van de verantwoording van regionale besturen aan gemeenteraden. Tot slot zijn vragen gesteld over de mate waarin inwoners, organisaties en instellingen worden betrokken bij regionale besluitvormingsprocessen.

De bestuurlijke effectiviteit van regionaal bestuur is in kaart gebracht door in te gaan op de kosten en de baten van samenwerking. De kosten zijn niet alleen uitgedrukt in de tijd die raadsleden en wethouders besteden aan regionale besluitvorming, maar ook door vast te stellen in welke mate er in samenwerkingsverbanden sprake is van hoge samenwerkingskosten: bestuurlijke drukte, nodeloos overleg en hoge besluitvormingskosten.

6.2 Democratische kwaliteit: directe en indirecte invloed

Gemeenteraadsleden worden meestal via hun wethouders in regionale besturen vertegenwoordigd. De mate waarin wethouders de regionale besluitvorming effectief weten te beïnvloeden wordt betrekkelijk hoog ingeschat: in 89% van de gemeenten hebben wethouders invloed op regionale besluiten.

In 43% van de gemeenten heeft een of meerdere raadsleden zitting in het bestuur van een regionaal verband, het gemiddelde aantal raadsleden dat in regiobesturen vertegenwoordigd bedraagt 1,63. Daarnaast kunnen raadsleden ook in de gemeenteraad invloed uitoefenen op de regionale besluitvorming, bijvoorbeeld bij de behandeling van regionale voorstellen. De mate waarin zij die mogelijkheid hebben en van deze mogelijkheden effectief gebruik maken is wat lager dan bij wethouders: in ruim 72% van de gemeenten heeft de gemeenteraad enige of grote invloed op regionale besluitvormingsprocessen. Met de verantwoording van regiobesturen aan

gemeenteraden is het wat minder goed gesteld, in bijna 54% van de gevallen worden raadsleden voldoende geïnformeerd door het regiobestuur en slagen zij erin het regiobestuur waar nodig ter verantwoording te roepen. Deze invloed door de gemeenteraad of via de wethouders staat in schril contrast met de mate waarin inwoners, organisaties en instellingen bij de regionale besluitvorming worden betrokken. In maar 4% van de gemeenten is dat het geval. Tussen grote en kleinere gemeenten zijn er voor wat betreft de democratische invloed op regionale samenwerkingsverbanden geen verschillen.

Tabel 6.1 Aspecten democratische kwaliteit regionaal bestuur, in procenten

Invloed en verantwoording	% ³⁴
Invloed college	89,0
Invloed gemeenteraad	72,6
Verantwoording aan gemeenteraad	53,9
Betrokkenheid inwoners en organisaties	4,0

6.3 Bestuurlijke effectiviteit: kosten

De kosten van intergemeentelijke samenwerking kunnen allereerst worden uitgedrukt in de tijd die burgemeesters, wethouders en raadsleden er in investeren. B&W-leden blijken over het algemeen intensief betrokken te zijn bij regionale aangelegenheden. Van hen is 62% wekelijks of vaker aanwezig bij regionale overleggen en/of bespreekt regionale aangelegenheden in het college en gemeenteraad. De tijdsinvestering die regionale samenwerking van raadsleden vraagt is beperkter: 62,1% bespreekt meer dan 3 keer per jaar de besluitvorming van regionale samenwerkingsverbanden of is aanwezig bij raadsbijeenkomsten van deze samenwerkingsverbanden.

Niet alleen de geïnvesteerde tijd is een indicator van de bestuurskosten die regionale besturen met zich meebrengen, maar ook de hoogte van de samenwerkingskosten. Meer specifiek gaat het dan om langdurige en nodeloze overleggen, bestuurlijke drukte en hoge kosten van regionale besluitvorming en afstemming. Bij 52,9% van de gemeenten is in hun samenwerkingsverbanden sprake van hoge samenwerkingskosten.

Opvallend daarbij is overigens dat de ervaren hoogte van de ervaren samenwerkingskosten helemaal geen verband houdt met de tijd die gemeentebesturen investeren in regionale vergaderingen en overleggen. In

³⁴ Gemeten op een 10-punts schaal (1-10). Bij een score van 5,5 of hoger is er sprake van invloed door en verantwoording aan wethouders, raadsleden of inwoners. Weergegeven zijn de percentages waar een 5,5 of hoger is gescoord.

gemeenten waar men in hun regionale besturen hoge samenwerkingskosten ervaart, besteden wethouders en raadsleden niet meer of minder tijd aan regionale aangelegenheden dan in gemeenten waar die samenwerkingskosten lager zijn.

Tabel 6.2 Aspecten besluitvormingskosten, in procenten

Aspect besluitvormingskosten	%
Tijdsbesteding B&W (meer dan wekelijks)	62,0
Tijdsbesteding raad (vaker dan 3 keer per jaar)	62,1
Hoge samenwerkingskosten	52,9

6.4 Bestuurlijke effectiviteit: baten

Om de baten van intergemeentelijke samenwerking vast te kunnen stellen, is gelet op de mate waarin het voor de gemeente of de regio resultaten oplevert. Bij lokale resultaten gaat het om een effectieve aanpak van plaatselijke problemen, goede dienstverlening aan inwoners in de gemeente en een goed aanbod aan lokale voorzieningen. Regionale resultaten hebben betrekking op een doeltreffende aanpak van regionale vraagstukken, goede dienstverlening aan inwoners in de regio en een kwalitatief hoogstaand regionaal voorzieningenniveau.

Tabel 6.3 Resultaten regionaal bestuur, in procenten

Baten: resultaten regionaal bestuur ³⁵	%
Lokaal: resultaten voor gemeente	69,4
Regionaal: resultaten voor regio	79,7

Regionale samenwerking levert voor een ruime meerderheid van alle gemeenten zichtbare resultaten op, zowel lokaal als regionaal. Daarbij zijn regionale resultaten voor gemeenten meestal duidelijker zichtbaar dan de lokale resultaten. Tussen grote en kleine gemeenten is er in dit opzicht wel een verschil: in de kleinere gemeenten ziet men vaker lokale resultaten van regionale samenwerking dan in grotere gemeenten. Voor de mate waarin er regionale resultaten worden behaald, zijn er geen verschillen.

6.5 Regionaal bestuur in perspectief: aanvullen of uithollen?

De democratische kwaliteit en de bestuurlijke effectiviteit van samenwerkingsverbanden kunnen worden gezien als twee zijden van één

³⁵ Gemeten op een 10-punts schaal (1-10). Bij een score van 5,5 of hoger worden de lokale dan wel regionale beleidsdoelstellingen gerealiseerd door gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Weergegeven zijn de percentages waar een 5,5 of hoger is gescoord.

democratische medaille. Invloed van de gemeenteraad op samenwerkingsverbanden kan dan theoretisch worden geduid als input-legitimiteit of *citizen effectiveness*; bestuurlijke effectiviteit als output-legitimiteit of *system capacity*.³⁶ Beide aspecten van democratie kunnen niet zonder elkaar: een sterke invloed van de gemeenteraad is nodig om de volkswil naar voren te kunnen brengen en een effectief bestuur is nodig om die volkswil te kunnen realiseren.

In paragraaf 2.2 is de relatie tussen de besluitvorming in de gemeenteraad en de besluitvorming in het regionaal bestuur uiteengezet in termen van aanvullen en uithollen.³⁷ Aanvullen betekent dat het regionaal bestuur bijdraagt aan de realisatie van lokale beleidsdoelen. De output-legitimiteit is hier hoog; er is sprake van verlengd lokaal bestuur. Uithollen houdt in dat de gemeenteraad weinig invloed heeft op het regionaal bestuur. De input-legitimiteit staat hier onder druk. Er kan dan worden gesproken van *verlegd* lokaal bestuur.

Om vast te kunnen stellen in hoeverre regionale samenwerkingsverbanden het lokaal bestuur aanvullen dan wel uithollen, is gebruik gemaakt van twee eerder besproken metingen: de mate van controle door de gemeenteraad (zie 6.2) en de mate waarin regionaal bestuur bijdraagt aan lokale beleidsdoelstellingen (zie 6.4). Het overzicht dat zo ontstaat laat zien dat er nauwelijks sprake is van een situatie waarbij regionale besturen de lokale democratie alleen uithollen. In plaats daarvan kan juist veel vaker gesproken worden van een aanvulling van de lokale democratie door het regiobestuur.

- **REGIONALE UITHOLLING:** de gemeenteraad heeft hier weinig invloed op het regionaal bestuur zonder dat hier de realisatie van lokale beleidsdoelstellingen tegenover staat. Hier is sprake van een zuiver verlegd lokaal bestuur. Deze vorm komt met 8,7% het minste voor.
- **IRRELEVANTIE:** Bij dit type is er geen sprake van aanvulling of uitholling. De gemeenteraad heeft weliswaar invloed op regionale samenwerkingsverbanden, maar omdat deze nauwelijks van belang zijn voor het bereiken van gemeentelijke beleidsdoelstellingen zijn ze in democratisch opzicht irrelevant. Voor ruim een vijfde (22,7%) van de gemeenten is dit het geval.
- **LOKAAL-REGIONAAL SAMENSPEL:** In deze situatie heeft de gemeenteraad betrekkelijk weinig invloed op het regionaal bestuur, maar leveren regionale samenwerkingsverbanden wel een bijdrage

³⁶ Scharpf, F. (1999), *Governing in Europe: Effective and democratic?*, Oxford: Oxford University Press; Dahl, R., E. Tufte (1973), *Size and Democracy*, Stanford: Stanford University Press.

³⁷ Jacobsen, I. (2014), 'Regional Governance Networks: Filling In or Hollowing Out?', in: *Scandinavian Political Studies* 38 (2), pg. 115-136.

aan het realiseren van lokale beleidsdoelstellingen. Er is dus sprake van een ruilrelatie: gemeenteraden geven invloed op in ruil voor grotere mogelijkheden om hun democratische besluiten te kunnen realiseren. Voor bijna een vijfde van de gemeenten (18,6%) geldt deze situatie.

- **REGIONALE AANVULLING:** In het laatste type relaties is er sprake van regiobesturen die lokale doelstellingen realiseren zonder dat de gemeenteraad de controle hierop verliest. Dit type regiobestuur kan worden gekarakteriseerd als zuiver verlengd lokaal bestuur. Voor de helft (50%) van alle gemeenten is daar sprake van.

Tabel 6.4 Relatie tussen regionaal en lokaal bestuur; invloed van gemeenteraad op regionaal bestuur en de mate waarin regionaal bestuur bijdraagt aan lokale beleidsdoelstellingen, in procenten³⁸

<i>invloed gemeenteraad lokale effectiviteit</i>	<i>zwak</i>	<i>sterk</i>
zwak	regionale uitholling 8,7%	irrelevantie 22,7%
sterk	lokaal-regionaal samenspel 18,6%	regionale aanvulling 50,0%

De grootste gemeenten (>100.000) kennen wat vaker een situatie van aanvulling of irrelevantie terwijl voor de kleinste gemeenten (<20.000) wat vaker sprake is van lokaal-regionaal samenspel. De gevonden verschillen tussen grote en kleine gemeenten zijn echter verwaarloosbaar. Aanvullende analyses laten zien dat andere structuur- en cultuurkenmerken van samenwerkingsverbanden geen invloed hebben op de mate van aanvulling of uitholling van het lokaal bestuur door het regionaal bestuur.

6.6 Effecten van regionaal bestuur verklaard

Nu duidelijk is wat de effecten van regionaal bestuur voor gemeenten zijn, is het van belang na te gaan welke factoren deze verklaren. Pas dan wordt duidelijk welke kenmerken van regionale besturen tot bepaalde effecten leiden. Zijn overzichtelijke samenwerkingsverbanden met weinig gemeenten beter controleerbaar door gemeenteraden? Leidt een goede samenwerkingscultuur tot een hogere bestuurlijke effectiviteit van samenwerkingsverbanden? Of zijn juist structuurkenmerken als de mate van congruentie of het aantal samenwerkingspartners meer van belang? Met behulp van verschillende regressieanalyses is daarom nagegaan in welke mate kenmerken van de samenwerkingscultuur en de samenwerkingsstructuur afzonderlijk van invloed zijn op de democratische

³⁸ De schaalscores op de variabelen lokale resultaten en invloed door de gemeenteraad zijn hier gedichotomiseerd: scores beneden 5,5 geven zwakke resultaten of invloed weer, scores boven 5,5 een sterke invloed of sterke resultaten.

kwaliteit en de bestuurlijke effectiviteit van regionale samenwerkingsverbanden.³⁹

Democratische kwaliteit

Naarmate een gemeente met meer verschillende gemeenten samenwerkt, heeft het college van B&W minder invloed op regionale samenwerkingsverbanden. Met een groot aantal samenwerkende partners is het voor een gemeente lastiger om een eigen stempel op de besluitvorming te drukken. Als de zakelijkheid van de samenwerking groter is, neemt de invloed van het college juist toe. Ook de juridische structuur is van belang: samenwerking in WGR-verband geeft het college meer invloed dan samenwerking in privaatrechtelijke constructies. Als regionale besluitvorming gestructureerd verloopt, is het voor colleges eenvoudiger om daadwerkelijk invloed uit te oefenen. Opvallend is dat collegeleden meer invloed hebben naarmate gemeenten in meer verschillende regionale verbanden samenwerken. Hierin weerspiegelt zich de sectorale taakverdeling in college's van B&W: met meer samenwerkingsverbanden is de kans groter dat elke wethouder voor zijn of haar portefeuille een eigen samenwerkingsverband heeft. Verder blijkt de invloed van collegeleden vooral te worden bepaald door de tijd die ze besteden aan regionale samenwerking: hoe meer tijd, hoe meer invloed.

Dat effect van tijdbesteding geldt nog meer voor raadsleden: de tijd die ze besteden aan regionale samenwerking is de enige factor die van belang is voor hun invloed op regionale besturen. Voor de mate waarin regiobesturen verantwoording afleggen aan de gemeenteraad konden geen verklaringsfactoren worden gevonden. De betrokkenheid van inwoners en organisaties blijkt vooral te kunnen worden verklaard door de mate waarin gemeenten in een WGR-structuur samenwerken. De garanties die de WGR biedt voor openbaarheid en transparantie van samenwerking blijken dus een duidelijk effect te hebben. Ook de zakelijkheid van de samenwerking – waarvan transparantie een belangrijk aspect is – heeft een positief effect op de betrokkenheid van inwoners bij regionaal bestuur.

Bestuurlijke effectiviteit: kosten

De mate waarin in samenwerkingsverbanden sprake is van hoge samenwerkingskosten blijkt opvallend genoeg te kunnen worden verklaard door de mate van congruentie. Zoals eerder is uiteengezet (in paragraaf 5.10) zijn de samenwerkingsrelaties in congruente regio's wat minder harmonieus. Een middel om met het gebrek aan vertrouwen en consensus in deze regio's om te kunnen gaan is een samenwerkingsstructuur met veel

³⁹ Regressieanalyses berekenen de afzonderlijke invloed van een verklaringsfactor, waarbij wordt gecontroleerd voor de invloed die andere verklaringsfactoren tegelijkertijd uitoefenen. De resultaten van de regressieanalyses zijn weergegeven in de bijlage.

conflictdempende mechanismen.⁴⁰ De complexiteit hiervan brengt extra samenwerkingskosten met zich mee. En zonder conflictdempende mechanismen leiden meningsverschillen en belangentegenstellingen ook tot hoge samenwerkingskosten. Naast de kwaliteit van samenwerkingsrelaties is de zakelijkheid van samenwerking van invloed op de hoogte van de ervaren samenwerkingskosten.

Een ander aspect van samenwerkingskosten is de tijdsinvestering die regionale samenwerking van bestuurders vraagt. De tijdsinvestering van collegeleden wordt negatief beïnvloed door de omvang van de gemeente: burgemeesters en wethouders uit kleinere gemeenten hebben de neiging meer tijd aan regionale aangelegenheden te besteden. Voor de tijdsbesteding van raadsleden zijn geen verklarende factoren gevonden.

Bestuurlijke effectiviteit: baten

Regionale samenwerking heeft vooral voor kleinere gemeenten meerwaarde. De mate waarin regionale samenwerking bijdraagt aan het realiseren van lokale beleidsdoelen wordt met andere woorden negatief beïnvloed door de omvang van de gemeente. Verder blijkt de juridische structuur van de samenwerking van belang: als gemeenten meer samenwerken op basis van de WGR levert samenwerking duidelijker lokale resultaten op. Tot slot heeft ook de zakelijkheid van de samenwerking een positief effect op de mate waarin lokale resultaten worden behaald.

Ook voor het bereiken van regionale beleidsresultaten is vooral de zakelijkheid van samenwerking van belang. Daarnaast heeft het samenwerken in WGR-verband een positief effect op de regionale effectiviteit van samenwerkingsverbanden. Tot slot draagt de kwaliteit van de samenwerkingsrelaties – de mate van consensus en onderling vertrouwen – bij aan het realiseren van regionale beleidsdoelen.

Verklaringsfactoren in overzicht

Het overzicht van alle verklaringsfactoren laat zien dat structuurkenmerken in beperkte mate van belang zijn voor de democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit van samenwerkingsverbanden:

- Het aantal samenwerkingsverbanden, het aantal samenwerkingspartners, de congruentie, de integraliteit en de juridische structuur van de samenwerking blijken maar weinig invloed te hebben op de democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit van samenwerkingsverbanden.
- De verwachting dat samenwerking met veel verschillende partners complexer is en democratisch lastiger te controleren, blijkt alleen

⁴⁰ Tavares, A.F., R. C. Feiock (2014), *Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe: An Institutional Collective Action Framework*, paper presented at ECPR conference Glasgow, Scotland, September 3–6, 2014.

voor de invloed van B&W's relevant, verder heeft het aantal samenwerkingspartners of samenwerkingsrelaties geen invloed.

- Het effect van congruente samenwerking – zoveel mogelijk steeds met dezelfde samenwerkingspartners samenwerken – blijkt beperkt en waar aanwezig juist negatief. Zoals in paragraaf 5.10 al is aangegeven, kan dit te maken hebben met het gegeven dat gemeenten vaak tot congruente samenwerking zijn gedwongen omdat er geen andere partners in de buurt zijn.
- De juridische structuur van samenwerking heeft daarentegen wel het verwachte effect, ook al is deze ook hier gering. De WGR blijkt garantie te bieden voor transparantie en verantwoording, hetgeen de invloed van colleges van B&W, de betrokkenheid van inwoners en organisaties en de lokale effectiviteit van samenwerkingsverbanden ten goede komt.

Culturele factoren blijken de democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit van regionaal bestuur sterker te beïnvloeden:

- De zakelijkheid van de samenwerkingscultuur bepaalt in enige mate de democratische invloed van het college op samenwerkingsverbanden en de betrokkenheid van inwoners en organisaties.
- De kwaliteit van de onderlinge verhoudingen heeft een sterke invloed op de bestuurlijke effectiviteit, zowel voor wat betreft de hoogte van de samenwerkingskosten als voor wat betreft het bereiken van regionale resultaten.
- Het gedrag van bestuurders – dat eveneens kan worden opgevat als een cultuuraspect – blijkt eveneens van belang: de tijd die collegeleden en raadsleden besteden aan regionale aangelegenheden blijkt hun democratische invloed in de regio in belangrijke mate te kunnen verklaren.

Tabel 6.5 factoren die de effecten van regionaal bestuur positief (+) of negatief (-) beïnvloeden

effecten regionaal bestuur		verklaringsfactoren
democratische kwaliteit	invloed college	netto aantal samenwerkingspartners – aantal samenwerkingsverbanden + WGR-structuur + zakelijkheid + tijdsbesteding college +
	invloed gemeenteraad	tijdsbesteding gemeenteraad +
	verantwoording aan gemeenteraad	geen
	betrokkenheid inwoners en organisaties	WGR-structuur + zakelijkheid samenwerking +
effectiviteit: kosten	samenwerkingskosten	congruentie + kwaliteit samenwerkingsrelaties - zakelijkheid samenwerking -
	tijdsbesteding college	aantal inwoners –
	tijdsbesteding gemeenteraad	geen
effectiviteit: baten	lokale resultaten	aantal inwoners – WGR-structuur + zakelijkheid samenwerking +
	regionale resultaten	WGR-structuur + kwaliteit samenwerkingsrelaties + zakelijkheid samenwerking +

7

Samenwerkingsverbanden onder de loep

7.1 Verdiepend beeld

Voor een meer verdiepend inzicht in de achtergronden van de kosten en baten van regionale samenwerking, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op het functioneren van de door de wetgever ingestelde veiligheidsregio's en arbeidsmarktregio's en op de door gemeenten opgerichte samenwerkingsverbanden op het gebied van afvalverwerking en economische ontwikkeling. Via enquêtes onder raadsgriffiers en gemeentesecretarissen en analyses van CBS-statistieken worden de volgende aspecten van ieder samenwerkingsverband in kaart gebracht:

- Structuur samenwerking:
 - Aantal deelnemende gemeenten (analyse samenwerkingsverbanden)
 - Congruentie (analyse samenwerkingsverbanden)⁴¹
- Samenwerkingscultuur:
 - Zakelijkheid samenwerking (volgens gemeentesecretarissen)
 - Consensus en vertrouwen (volgens gemeentesecretarissen)
- Democratische kwaliteit:
 - Invloed gemeenteraad (volgens griffiers)
- Bestuurlijke effectiviteit, kosten:
 - Samenwerkingskosten (volgens gemeentesecretarissen)
 - Kosten per inwoner (CBS-gegevens)
- Bestuurlijke effectiviteit, baten:
 - Resultaten voor gemeente (volgens gemeentesecretarissen)
 - Resultaten voor regio (volgens gemeentesecretarissen)
 - Behaalde beleidsresultaten (CBS-gegevens)

Behalve dat de genoemde regionale samenwerkingsverbanden op deze punten met elkaar worden vergeleken, zullen ze ook worden vergeleken met het in het vorige hoofdstuk besproken algemene beeld van samenwerkingsverbanden.

⁴¹ Voor de congruentie per samenwerkingsverband is de gemiddelde congruentie van de aangesloten gemeenten berekend. Om die reden zijn de gemiddelde congruentie-scores van elk type verband gelijk.

7.2

Veiligheidsregio's

Nederland is ingedeeld in 25 veiligheidsregio's, waarin gemeenten samenwerken op het gebied van brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR). Deze samenwerking is verplicht en is gebaseerd op de WGR. De kleinste veiligheidsregio's zijn Amsterdam-Amstelland en Flevoland met 6 gemeenten, terwijl Utrecht en Midden-West Brabant met 26 gemeenten het grootst zijn.

- Vergeleken met de andere onderzochte regionale samenwerkingsverbanden en het in het vorige hoofdstuk beschreven algemene beeld, wordt de samenwerking in veiligheidsregio's gekenmerkt door goede samenwerkingsrelaties en een hoge mate van zakelijkheid.
- De democratische kwaliteit, gemeten naar de mate waarin de gemeenteraad invloed heeft, is zwak te noemen. Maar in 12% van de regio's vinden de griffiers dat de gemeenteraad in enige of sterke mate invloed heeft op het beleid van de veiligheidsregio. Dat percentage contrasteert met het algemene beeld van samenwerkingsverbanden en met enkele andere samenwerkingsverbanden die onderzocht zijn.
- Hier staat tegenover dat de samenwerkingskosten relatief laag zijn, zeker in vergelijking met het algemene beeld van samenwerkingsverbanden.
- De gemiddelde kosten per inwoner voor brandweer en rampenbestrijding (die overigens niet exclusief worden uitgegeven door veiligheidsregio's) bedragen €60,11.
- De mate waarin de samenwerking in de veiligheidsregio bijdraagt aan het bereiken van lokale doelstellingen wordt als hoog ingeschat, zeker als we dit vergelijken met het algemene beeld. Dat geldt nog sterker voor het bereiken van regionale beleidsresultaten.
- Voor een min of meer objectieve maatstaf van de effectiviteit van veiligheidsregio's, zijn CBS-gegevens gebruikt over de mate waarin veiligheidsregio's voldoen aan de norm voor aanrijtijden van de brandweer (8 minuten). Het gemiddelde van -4,4% heeft aan dat de gemiddelde veiligheidsregio deze norm niet geheel haalt maar een aanrijtijd heeft die 4,4% langer is. Drenthe (-18,75%), Groningen en Limburg-Noord (beiden -15,0%) scoren in dit opzicht het slechtst, Amsterdam-Amstelland en Haaglanden (beiden +20,0%) het best.

Tabel 7.1 Veiligheidsregio: structuur, cultuur, democratische kwaliteit en effectiviteit.

	Veiligheids-regio	regio's algemeen*
aantal gemeenten (gem.)	8	8
zakelijkheid ⁴²	66,2	58,2
goede samenwerkingsrelaties	70,2	55,5
invloed gemeenteraad	29,5	46,7
hoge samenwerkingskosten	31,3	40,5
kosten per inwoner in €	60,11	-
lokale resultaten	80,3	69,4
regionale resultaten	93,4	79,7
afwijking norm aanrijtijden brandweer in %	-4,4	

*Voor de vergelijkbaarheid is hier niet uitgegaan van de in het vorige hoofdstuk gepresenteerde schaalscores, maar van de antwoorden op afzonderlijke vragen over deze aspecten van samenwerking. Deze zijn op een gelijklopende manier gesteld als de vragen over specifieke samenwerkingsverbanden.

Als gekeken wordt naar de factoren die van invloed zijn op de democratische kwaliteit en de bestuurlijke effectiviteit van veiligheidsregio's, valt het volgende op:

- Als veiligheidsregio's uit meer gemeenten bestaan hebben gemeenteraden hier minder invloed op.
- Naarmate de samenwerkingsrelaties slechter zijn, er meer leden zijn aangesloten en de congruentie groter is, nemen de samenwerkingskosten in de veiligheidsregio toe.
- Geen enkel structuur- of cultuurkenmerk van veiligheidsregio's is van invloed op de gemiddelde kosten van rampenbestrijding in crisisbeheersing.
- Het behalen van lokale en regionale beleidsresultaten en het halen van de aanrijtijden-norm voor de brandweer blijkt positief te worden beïnvloed door de zakelijkheid van de samenwerkingscultuur.

7.3 Arbeidsmarktregio's

In totaal zijn er 35 arbeidsmarktregio's waarin gemeenten en het UWV samenwerken op het gebied van arbeidsbemiddeling en arbeidstoeleiding. De indeling in arbeidsmarktregio's is door de deelnemende gemeenten zelf bepaald, onder regie van een landelijke programmaraad. De arbeidsmarktregio's bestaan sinds 2012 en zijn sinds 2014 belast met de uitvoering van de participatiewet. Bij elke arbeidsmarktregio zijn gemiddeld 11 gemeenten aangesloten. De arbeidsmarktregio's Flevoland, Midden-Holland en Haaglanden zijn met 5 leden het kleinst, Groningen is met 27 gemeenten het grootst.

- Hoewel de samenwerkingsrelaties relatief erg goed zijn, is de zakelijkheid van de samenwerking in arbeidsmarktregio's minder

⁴² De zakelijkheid van samenwerking, de kwaliteit van samenwerkingsrelaties, invloed van de gemeenteraad, de hoogte van de besluitvormingskosten en de mate waarin lokale of regionale resultaten zijn behaald zijn allen gemeten op een 10-punts schaal (1-10). Weergegeven zijn de percentages waar een 5,5 of hoger is gescoord.

sterk dan de andere onderzochte regionale besturen en dan het algemene beeld van samenwerkingsverbanden.

- Ook de invloed van de gemeenteraad valt negatief op: deze is verhoudingsgewijs erg gering: maar 8,8% van de griffiers vindt dat de raad hier enige invloed op heeft.
- De hoogte van de samenwerkingskosten onderscheidt zich minder sterk van de andere onderzochte regiobesturen, maar is wel flink lager dan het algemene beeld van samenwerkingsverbanden.
- De kosten voor werkgelegenheidsbeleid per inwoner bedraagt €186,10, waarvan ook hier geldt dat dit niet alleen maar wel voor een belangrijk deel door arbeidsmarktregio's wordt uitgegeven.
- De mate waarin de arbeidsmarktregio bijdraagt aan het behalen van lokale beleidsdoelstellingen wordt lager ingeschat dan bij andere onderzochte specifieke samenwerkingsverbanden, wat in minder mate ook voor het bereiken van regionale beleidsdoelen geldt. Vergeleken met het algemene beeld van samenwerkingsverbanden scoren arbeidsmarktregio's op dit punt trouwens positiever.
- Voor een objectieverbaar beeld van de beleidsprestaties van arbeidsmarktregio's is de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden geanalyseerd. De regio's Drechtsteden en Zaanstreek-Waterland zijn met een daling van 0.38% respectievelijk 0,37% het meest effectief, terwijl Zuid-Limburg en Helmond - De Peel met -0.08% en -0.14% het minst succesvol zijn in het bevorderen van werkgelegenheid. De gemiddelde daling is -0,26.

Tabel 7.2 Arbeidsmarktregio: structuur, cultuur, democratische kwaliteit en effectiviteit.

	Arbeidsmarktregio	regio's algemeen*
aantal gemeenten (gem.)	11	8
zakelijkheid ⁴³	48,5	58,2
goede samenwerkingsrelaties	70,1	55,5
invloed gemeenteraad	27,9	46,7
hoge samenwerkingskosten	29,4	40,5
kosten per inwoner in €	186,10	-
lokale resultaten	67,5	69,4
regionale resultaten	74,7	79,7
Ontwikkeling bijstand '11-'14 in %	-0,26	

*Voor de vergelijkbaarheid is hier niet uitgegaan van de in het vorige hoofdstuk gepresenteerde schaalesscores, maar van de antwoorden op afzonderlijke vragen over deze aspecten van samenwerking. Deze zijn op een gelijklopende manier gesteld als de vragen over specifieke samenwerkingsverbanden.

Een analyse van factoren die de democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit van arbeidsmarktregio's beïnvloeden, levert de volgende resultaten op:

- De invloed van gemeenteraden op arbeidsmarktregio's neemt toe naarmate het aantal aangesloten gemeenten afneemt; verder heeft

⁴³ De zakelijkheid van samenwerking, de kwaliteit van samenwerkingsrelaties, invloed van de gemeenteraad, de hoogte van de besluitvormingskosten en de mate waarin lokale of regionale resultaten zijn behaald zijn allen gemeten op een 10-punts schaal (1-10). Weergegeven zijn de percentages waar een 5,5 of hoger is gescoord.

de kwaliteit van de samenwerkingsrelaties en de mate van congruentie een positief effect op de invloed door de gemeenteraad.

- Bij een meer congruente samenwerking zijn de samenwerkingskosten hoger.
- Het aantal samenwerkingspartners verhoogt de gemiddelde kosten van arbeidsbemiddeling en arbeidstoeleiding per inwoner.
- Arbeidsmarktregio's slagen er beter in om lokale en regionale beleidsresultaten te boeken als er sprake is van een zakelijke en resultaatgerichte samenwerking.

7.4 Regionale afvalverwerking

Ons onderzoek naar samenwerkingsverbanden op het gebied van afvalverwerking heeft 38 regionale organisaties voor afvalverwerking opgeleverd. De meesten ervan hebben de structuur van N.V. of B.V. met gemeenten (en soms ook andere overheden) als aandeelhouder, een enkele keer is deze taak ondergebracht in een ander samenwerkingsverband zoals een regionale omgevingsdienst. De grootste regionale afvalverwerkings-organisatie is de Huisvuilcentrale Noord-Holland met 46 gemeenten (en 6 waterschappen) uit Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland. De kleinste organisaties is het samenwerkingsverband noordoost Groningen (Sanog) dat belast is met de inzameling en verwerking van afvalstoffen in Appingedam en Delfzijl.

- Zoals van dit soort wat meer bedrijfsmatige samenwerking mag worden verwacht, kent deze een sterk zakelijk karakter. Ook de samenwerkingsrelaties zijn goed, zeker in vergelijking met het algemene beeld van samenwerkingsverbanden.
- De invloed van de gemeenteraad op regionale afvalverwerking – voor wie vooral de tarieven een belangrijk issue zijn – is ongeveer gelijk met het algemene beeld, maar veel groter dan bij de eerder genoemde veiligheids- en arbeidsmarktregio's.
- Samenwerking op het gebied van afvalverwerking heeft zoals gezegd een vrij zakelijk karakter. Anders dan bij samenwerkingsverbanden op andere terreinen, kunnen financiële kosten en baten hier relatief eenvoudig verdeeld worden. De samenwerkingskosten zijn hier daarom lager dan bij andere samenwerkingsverbanden.
- De kosten voor afvalverwerking (incl. inzameling) bedragen gemiddeld €97,17 per inwoner.
- Samenwerking op het gebied van afvalverwerking draagt het sterkst bij aan het bereiken van lokale beleidsdoelstellingen. Vergeleken met andere samenwerkingsverbanden scoort regionale afvalverwerking op dit punt het best. Dat is ook het geval voor het behalen van regionale beleidsdoelen.

- De effectiviteit van regionale afvalverwerking is uitgedrukt in het percentage afval dat gescheiden wordt. Het landelijk gemiddelde ligt op 63%. Omgevingsdienst Brabant-Noord scoort met 91% het hoogst, terwijl dat percentage bij Afvalbeheer Groningen met 46% het laagst ligt.

Tabel 7.3 Regionale afvalverwerking: structuur, cultuur, democratische kwaliteit en effectiviteit.

	Regionale afvalverwerking	regio's algemeen*
aantal gemeenten (gem.)	10	8
zakelijkheid ⁴⁴	83,2	58,2
goede samenwerkingsrelaties	76,9	55,5
invloed gemeenteraad	48,7	46,7
hoge samenwerkingskosten	16,8	40,5
kosten per inwoner in €	97,17	-
lokale resultaten	86,7	69,4
regionale resultaten	78,3	79,7
Afvalscheiding in %	63%	

*Voor de vergelijkbaarheid is hier niet uitgegaan van de in het vorige hoofdstuk gepresenteerde schaalscores, maar van de antwoorden op afzonderlijke vragen over deze aspecten van samenwerking. Deze zijn op een gelijklopende manier gesteld als de vragen over specifieke samenwerkingsverbanden.

Als gekeken wordt naar de achtergronden van de genoemde aspecten van democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit, blijken de volgende factoren van belang:

- Er zijn geen structuur- of cultuur-factoren aanwijsbaar die een duidelijke invloed hebben op de democratische kwaliteit van regionale afvalverwerking.
- Net als bij de eerdergenoemde samenwerkingsverbanden, geldt ook hier dat een sterke congruentie tot hogere samenwerkingskosten leidt. Goede samenwerkingsrelaties doen de samenwerkingskosten juist weer afnemen.
- De congruentie van de samenwerking blijkt de hoogte van de kosten voor afvalverwerking negatief te beïnvloeden: bij een sterkere congruentie zijn de kosten per inwoner hoger.
- Het behalen van lokale en regionale beleidsdoelen blijkt vooral afhankelijk van de zakelijkheid in de samenwerkingsrelaties.
- Voor de effectiviteit van samenwerking is de kwaliteit van de samenwerkingsrelaties van belang.

7.5 Regionale economische ontwikkeling

Gemeenten werken al decennialang samen op het gebied van regionale economische ontwikkeling. Vanwege het nationale belang van regionale

⁴⁴ De zakelijkheid van samenwerking, de kwaliteit van samenwerkingsrelaties, invloed van de gemeenteraad, de hoogte van de besluitvormingskosten en de mate waarin lokale of regionale resultaten zijn behaald zijn allen gemeten op een 10-punts schaal (1-10). Weergegeven zijn de percentages waar een 5,5 of hoger is gescoord.

economische groei, heeft de landelijke overheid deze samenwerkingsverbanden vaak gestimuleerd of verplicht.⁴⁵ Na gewesten in de jaren 1970 volgden stedelijke knooppunten en kaderwetgebieden in de jaren 1980 en 1990, die uiteindelijk uitmondde in de zogenaamde WGR+-regio's in 2006. Acht stadsregio's⁴⁶ werkten hier verplicht samen op het gebied van economische ontwikkeling, bedrijfsvestigingen, grondbeleid en infrastructuur. Deze WGR+-regio's zijn in januari 2015 afgeschaft, in de meeste gevallen hebben deze plaatsgemaakt voor lichtere samenwerkingsverbanden. Parallel aan deze ontwikkeling zijn vanaf de jaren 1990 in meerdere regio's *regional development boards* opgericht waarin gemeenten, bedrijven en kennis- en onderwijsinstellingen samenwerken op het gebied van economische structuurversterking. Deze hebben doorgaans een privaatrechtelijk karakter. In veel andere regio's zijn zeer lichte samenwerkingsverbanden actief op het gebied van economische ontwikkeling, vaak in de vorm van overlegtafels of portefeuillehoudersoverleggen. Omdat deze geen wettelijke status hebben (WGR of privaatrechtelijk) konden deze verbanden niet allemaal worden achterhaald. Tot slot worden in veel regio's regionale bedrijventerreinen gezamenlijk geëxploiteerd en ontwikkeld. Voor nogal wat gemeenten in het landelijk gebied is dat de enige vorm van regionale economische samenwerking met een wettelijke status.

In totaal zijn 30 verschillende regionale samenwerkingsverbanden op het gebied van economische ontwikkeling aangetroffen. De grootsten zijn de metropoolregio's Rotterdam-Den Haag en Eindhoven met respectievelijk 23 en 21 aangesloten gemeenten; bedrijfsschap Medel (Tiel en Over-Betuwe) en het regionaal bedrijventerrein Achterhoek-West zijn met 2 en 4 leden het kleinst.

- Samenwerking ter bevordering van regionale economie kent vergeleken met de meeste andere samenwerkingsverbanden een wat minder zakelijk karakter. De kwaliteit van de samenwerkingsrelaties is beter dan die van het algemene beeld, maar lager dan de andere onderzochte samenwerkingsverbanden.
- De invloed van de gemeenteraad op regionale economische samenwerking is wat groter dan op de andere onderzochte samenwerkingsverbanden en vergelijkbaar met het algemene beeld.
- De samenwerkingskosten zijn hier het hoogst van alle hier besproken samenwerkingsverbanden. Omdat er grote politieke en financiële belangen gemoeid zijn met regionale economische

⁴⁵ Boogers, M. (1997), *Het Onderste Uit De Kan: Maatschappelijk Draagvlak Voor Stadsregionaal Bestuur In Het Knooppunt Arnhem-Nijmegen* (dissertatie), Delft: Eburon; Boogers, M. & F. Hendriks, (2006), 'Naar een toekomstbestendig middenbestuur', in: *Bestuurswetenschappen*, 60(4), pg. 274-293.

⁴⁶ De stadsregio's Amsterdam, Arnhem-Nijmegen, Eindhoven, Haaglanden, Rotterdam, Twente, Utrecht, Parkstad (Heerlen e.o.).

samenwerking en de baten van deze samenwerking moeilijk concreet kunnen worden gemaakt (vandaar ook de wat lagere zakelijkheid), is dat ook begrijpelijk.

- De kosten voor economische ontwikkeling bedragen €25,06 per inwoner.
- In vergelijking tot de meeste andere samenwerkingsverbanden, draagt regionale economische samenwerking minder bij aan het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen. Hier staat tegenover dat deze samenwerking wel veel beter scoort op het bereiken van regionale doelstellingen. Vergeleken met het algemene beeld functioneert regionale economische samenwerking beter voor het bereiken van lokale en regionale resultaten.
- Om de effectiviteit van regionale economische samenwerking vast te kunnen stellen met objectieve meetgegevens, zijn CBS-statistieken geanalyseerd over het aantal nieuwe bedrijfsvestigingen per 1000 inwoners. Het gemiddelde bedraagt 6,9. De regio's Amsterdam en Food Valley zijn in dit opzicht het meest effectief met ruim 8 nieuwe bedrijfsvestigingen per 1000 inwoners, de regio's Eemsdelta en Achterhoek met ongeveer 5 nieuwe vestigingen scoren hier juist het slechtst.

Tabel 7.4 Regionale economische ontwikkeling: structuur, cultuur, democratische kwaliteit en effectiviteit.

	Regionale econom. ontwikkeling	regio's algemeen*
Aantal gemeenten (gem.)	11	8
zakelijkheid ⁴⁷	53,2	58,2
goede samenwerkingsrelaties	66,4	55,5
invloed gemeenteraad	41,6	46,7
hoge samenwerkingskosten	18,3	40,5
kosten per inwoner in €	25,06	-
lokale resultaten	69,5	69,4
regionale resultaten	87,8	79,7
Nieuwe bedrijfsvestigingen per 1000 inwoners	6,9	

*Voor de vergelijkbaarheid is hier niet uitgegaan van de in het vorige hoofdstuk gepresenteerde schaalscores, maar van de antwoorden op afzonderlijke vragen over deze aspecten van samenwerking. Deze zijn op een gelijklopende manier gesteld als de vragen over specifieke samenwerkingsverbanden.

De volgende factoren blijken invloed te hebben op het functioneren van regionale economische samenwerking:

- De mate van democratische controle blijkt niet te kunnen worden verklaard door de structuur en cultuur van deze samenwerkingsverbanden.

⁴⁷ De zakelijkheid van samenwerking, de kwaliteit van samenwerkingsrelaties, invloed van de gemeenteraad, de hoogte van de besluitvormingskosten en de mate waarin lokale of regionale resultaten zijn behaald zijn allen gemeten op een 10-punts schaal (1-10). Weergegeven zijn de percentages waar een 5,5 of hoger is gescoord.

- De hoogte van de samenwerkingskosten blijkt vooral af te hangen van de zakelijkheid en de kwaliteit van de samenwerkingsrelaties.
- De zakelijkheid van de samenwerking beïnvloedt het bereiken van lokale resultaten. Het behalen van regionale resultaten blijkt naast zakelijkheid vooral afhankelijk van de mate van congruentie (-) en het aantal deelnemende gemeenten (+).
- Het aantal deelnemende gemeenten blijkt ook een positief effect te hebben op het aantal nieuwe bedrijfsvestigingen. Waarschijnlijk speelt hier een economisch agglomeratie-effect, volgens welke het vestigingsklimaat voor bedrijven wordt bevorderd door de aanwezigheid van een groot aantal en een grote diversiteit aan bedrijven.⁴⁸

7.6 Samenwerkingsverbanden vergeleken

Als de bovengenoemde samenwerkingsverbanden op het gebied van Veiligheid, Arbeidsmarkt, afvalverwerking en economische ontwikkeling met elkaar worden vergeleken, zijn een aantal patronen waar te nemen.

Tabel 7.5 Vergelijking van vier typen regio's op structuur, cultuur, democratische kwaliteit en effectiviteit.

	Veiligheids-regio	Arbeids-marktregio	Regionale afval-verwerking	Regionale econom. ontwikkeling	regio's algemeen*
aantal gemeenten (gem.)	8	11	10	11	8
zakelijkheid ⁴⁹	66,2	48,5	83,2	53,2	58,2
goede samenwerkingsrelaties	70,2	70,1	76,9	66,4	55,5
invloed gemeenteraad	29,5	27,9	48,7	41,6	46,7
hoge samenwerkingskosten	31,3	29,4	16,8	18,3	40,5
kosten per inwoner in €	60,11	186,10	97,17	25,06	-
lokale resultaten	80,3	67,5	86,7	69,5	69,4
regionale resultaten	93,4	74,7	78,3	87,8	79,7

*Voor de vergelijkbaarheid is hier niet uitgegaan van de in het vorige hoofdstuk gepresenteerde schaalscores, maar van de antwoorden op afzonderlijke vragen over deze aspecten van samenwerking. Deze zijn op een gelijklopende manier gesteld als de vragen over specifieke samenwerkingsverbanden.

In de eerste plaats is de zakelijkheid van de samenwerking en de hoogte van de samenwerkingskosten afhankelijk van het type taken dat wordt uitgevoerd. Daar waar kosten en baten van de taakuitvoering betrekkelijk eenvoudig te definiëren en te verdelen zijn onder de samenwerkingspartners – zoals bij veiligheidstaken en bij afvalverwerking het geval is – verloopt samenwerking zakelijker en zijn de samenwerkingskosten lager. Omdat kosten en baten beter verdeeld kunnen worden tussen gemeenten zijn ook de ervaren lokale resultaten hier hoger.

⁴⁸ P.R. Krugman (1991), 'Increasing returns and economic geography', in: *Journal of Political Economy* 99 (4), pp. 483-499.

⁴⁹ De zakelijkheid van samenwerking, de kwaliteit van samenwerkingsrelaties, invloed van de gemeenteraad, de hoogte van de besluitvormingskosten en de mate waarin lokale of regionale resultaten zijn behaald zijn allen gemeten op een 10-punts schaal (1-10). Weergegeven zijn de percentages waar een 5,5 of hoger is gescoord.

Op het gebied van arbeidsmarkt en vooral economische ontwikkeling zijn met name de baten minder helder te omschrijven en is medewerking van een groot aantal private partners noodzakelijk, wat de samenwerking compliceert en de samenwerkingskosten zo verhoogt.

In de tweede plaats blijkt het onderscheid tussen verplichte en vrijwillige samenwerkingsverbanden van belang voor de democratische invloed van gemeenteraden: bij de verplichte veiligheids- en arbeidsmarktregio's is deze democratische invloed aanzienlijk lager dan bij de vrijwillige samenwerkingsverbanden op het gebied van afvalverwerking en economische ontwikkeling.

Een vergelijking van de factoren die het functioneren van de verschillende typen samenwerkingsverbanden beïnvloeden laat zien dat culturele factoren (zakelijkheid, kwaliteit samenwerkingsrelaties) twee keer vaker van belang zijn dan structurele factoren (aantal leden, congruentie). Net als in het vorige hoofdstuk al bleek, hebben deze structurele factoren vaak een andere invloed dan op grond van de theorie mag worden verwacht: een sterkere congruentie blijkt te leiden tot hogere samenwerkingskosten (veiligheidsregio, arbeidsmarktregio), hogere kosten (afvalverwerking) en tot lagere regionale resultaten (regionale economische ontwikkeling). Het aantal samenwerkende leden heeft zoals mocht worden verwacht hogere samenwerkingskosten tot gevolg (veiligheidsregio) en leidt tot hogere kosten (arbeidsmarktregio), maar leidt soms ook tot betere beleidsresultaten (regionale economische ontwikkeling). Het enige aspect waar structurele factoren wel de verwachte invloed hebben, is de invloed van de gemeenteraad. Met een groter aantal leden neemt de invloed van de gemeenteraad af (veiligheids- en arbeidsmarktregio). Meer congruente regio's kennen een sterkere invloed van de gemeenteraad (arbeidsmarktregio).

Culturele factoren hebben zoals gezegd een aanzienlijk groter belang voor het functioneren van samenwerkingsverbanden. Voor de invloed van de gemeenteraad heeft de kwaliteit van samenwerkingsrelaties alleen een positief effect bij arbeidsmarktregio's, andere aspecten van samenwerkingsverbanden blijken daarentegen in sterke mate verklaard te worden door de kwaliteit van samenwerkingsrelaties en de zakelijkheid van samenwerking. De kwaliteit van samenwerkingsrelaties heeft vooral invloed op de hoogte van de samenwerkingskosten; de zakelijkheid van de samenwerking is juist meer van belang voor de mate waarin beleidsresultaten worden geboekt.

Tabel 7.6 Verklaringsfactoren voor democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit per type regio

regio	Veiligheids-regio	Arbeids-marktregio	Regionale afval-verwerking	Regionale econom. ontwikkeling	Regio's algemeen
te verklaren kenmerken					
invloed gemeenteraad	aantal leden –	aantal leden – goede samenwerkingsrelaties + congruentie +	-	-	-
hoge samenwerkings-kosten	goede samenwerkingsrelaties - aantal leden + congruentie +	congruentie +	goede samenwerkingsrelaties – congruentie +	zakelijkheid - goede samenwerkingsrelaties -	zakelijkheid - goede samenwerkingsrelaties -
kosten per inw. in €	-	aantal leden +	congruentie+	-	nvt
lokale resultaten	zakelijkheid +	zakelijkheid +	zakelijkheid +	zakelijkheid +	zakelijkheid +
regionale resultaten	zakelijkheid +	zakelijkheid +	zakelijkheid +	zakelijkheid + congruentie - aantal leden +	goede samenwerkingsrelaties + zakelijkheid +
resultaten CBS	zakelijkheid +	-	goede samenwerkingsrelaties +	aantal leden +	nvt

7.7

Aanvullen en uithollen?

In aansluiting op de analyses in het vorige hoofdstuk (paragraaf 6.5) is hier nagegaan in hoeverre regionale samenwerkingsverbanden op verschillende beleidsterreinen de lokale besluitvorming aanvullen of uithollen. Aanvullen betekent dat het regionaal bestuur bijdraagt aan de realisatie van lokale beleidsdoelen; uithollen wil zeggen dat de gemeenteraad weinig invloed heeft op het regionaal bestuur. Om vast te kunnen stellen in hoeverre elk samenwerkingsverband het lokaal bestuur aanvult dan wel uitholt, is gebruik gemaakt van twee metingen: de mate van invloed door de gemeenteraad op ieder van de onderscheiden regionale besturen en de mate waarin elk van hen bijdraagt aan lokale beleidsdoelstellingen.

De uitkomsten van deze analyses laten zien dat er grote verschillen zijn tussen de samenwerkingsverbanden op de gebied van veiligheid, arbeidsmarkt, afvalverwerking en economische ontwikkeling. Verder onderscheiden deze regionale zich ook van het algemene beeld van samenwerkingsverbanden.

- **REGIONALE UITHOLLING:** de gemeenteraad heeft hier weinig invloed op het regionaal bestuur zonder dat hier de realisatie van lokale beleidsdoelstellingen tegenover staat. Dit geldt het meest voor arbeidsmarktregio's (25,4%) en het minst voor regionale afvalverwerking (5,7%). Dat is minder dan wat voor samenwerkingsverbanden in het algemeen geldt (8,7%).
- **IRRELEVANTIE:** De gemeenteraad heeft hier weliswaar invloed op regionale samenwerkingsverbanden, maar omdat deze nauwelijks van belang zijn voor het bereiken van gemeentelijke beleidsdoelstellingen zijn ze in democratisch opzicht irrelevant. Dat is het meest het geval bij samenwerking op het gebied van regionale

economische ontwikkeling (10,1%) en bij arbeidsmarktregio's (9,8%) en juist het minst bij veiligheidsregio's (4,8%). In alle gevallen is dat fors minder dan het bij samenwerkingsverbanden in algemeen (22,7%)

- **LOKAAL-REGIONAAL SAMENSPEL:** In deze situatie hebben gemeenteraden weinig invloed, maar geeft het hen wel grotere mogelijkheden om hun besluiten te kunnen realiseren. Hiervan is het meest sprake bij veiligheidsregio's (55,2%) en het minst bij regionale economische ontwikkeling (37,7%). Voor alle onderzochte typen samenwerkingsverbanden is dat steeds meer dan in het vorig hoofdstuk werd gerapporteerd over samenwerkingsverbanden in het algemeen (18,6%).
- **REGIONALE AANVULLING:** Hier realiseren regiobesturen lokale doelstellingen zonder dat de gemeenteraad de controle hierop verliest. Dit komt het meest voor bij regionale afvalverwerking (40,9) en het minst bij arbeidsmarktregio's (18,0%). Het algemene beeld van samenwerkingsverbanden laat een hoger percentage zien (50,0%).

Tabel 7.7 Relatie tussen regionaal en lokaal bestuur per type regionaal bestuur; invloed van gemeenteraad op regionaal bestuur en de mate waarin regionaal bestuur bijdraagt aan lokale beleidsdoelstellingen, in procenten⁵⁰

<i>invloed gemeenteraad lokale effectiviteit</i>	<i>zwak</i>	<i>sterk</i>
zwak	regionale uitholling Veiligheidsregio's: 16,0 Arbeidsmarktregio's: 25,4 Regionale afvalverwerking: 5,7 Regionale economische ontw.: 16,5 <i>Regio's algemeen: 8,7</i>	irrelevantie Veiligheidsregio's: 4,8 Arbeidsmarktregio's: 9,8 Regionale afvalverwerking: 5,7 Regionale economische ontw.: 10,1 Regio's algemeen: 22,7
sterk	lokaal-regionaal samenspel Veiligheidsregio's: 55,2 Arbeidsmarktregio's: 46,7 Regionale afvalverwerking: 47,7 Regionale economische ontw.: 37,7 <i>Regio's algemeen: 18,6</i>	regionale aanvulling Veiligheidsregio's: 24,0 Arbeidsmarktregio's: 18,0 Regionale afvalverwerking: 40,9 Regionale economische ontw.: 36,7 <i>Regio's algemeen: 50,0</i>

⁵⁰ De schaalscores op de variabelen lokale resultaten en invloed door de gemeenteraad zijn hier gedichotomiseerd: scores beneden 5,5 geven zwakke resultaten of invloed weer, scores boven 5,5 een sterke invloed of sterke resultaten.

8

Samenvatting en conclusies

8.1 Inleiding

Met dit onderzoek hebben we de effecten van regionaal bestuur voor gemeenten in kaart gebracht. Daarbij is voor iedere gemeente het regionale bestuursstelsel beschreven; zowel de netwerkstructuur (aantallen samenwerkingsverbanden en samenwerkingspartners, juridische grondslag, congruentie en integraliteit) als de samenwerkingscultuur (kwaliteit onderlinge verhoudingen, zakelijkheid samenwerking). Vervolgens is in beeld gebracht wat de democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit van deze regionale bestuurlijke bestuursstelsels is. Tot slot is nagegaan hoe structuur- en cultuurkenmerken van regionale bestuursstelsels de democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit ervan beïnvloeden. Om een meer verdiept beeld te kunnen krijgen van de effecten van regionaal bestuur, zijn daarnaast aparte analyses uitgevoerd bij veiligheidsregio's, arbeidsmarktregio's en samenwerkingsverbanden op het gebied van afvalverwerking en regionale economische ontwikkeling. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek kort samengevat. Daarnaast zullen de onderzoeksresultaten worden geduid tegen de achtergrond van politiek-bestuurlijke debatten over regionaal bestuur en het wetenschappelijke debat over lokaal bestuur in regionale netwerken.

8.2 Hoe belangrijk is regionaal bestuur?

Regionale bestuursvormen zijn van groot belang voor gemeenten. Meer dan driekwart van alle gemeenten geeft aan dat samenwerkingsverbanden nodig zijn voor het realiseren van de belangrijkste beleidsdoelstellingen van B&W, het ontwikkelen van doeltreffend beleid of voor het verbeteren van de dienstverlening en bedrijfsvoering. Kleinere gemeenten hebben samenwerking het hardst nodig, vooral voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid en voor het verminderen van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie.

Het grote belang van regionale bestuursvormen wordt onderstreept door de enorme veelheid en verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden waarin gemeenten participeren. Een gemiddelde gemeente werkt in 16 samenwerkingsverbanden met 47 verschillende gemeenten samen. Deze samenwerkingsverbanden zijn gebaseerd op de WGR structuur of hebben een privaatrechtelijke grondslag (bv, nv, stichting). Ze zijn licht en

vrijblijvend of zwaar en verplichtend, ze richten zich op een of meerdere taakvelden en ze bestaan uit soms steeds dezelfde gemeenten, en soms juist uit steeds weer andere samenwerkingspartners.

8.3 Is 'bestuurlijke drukte' een probleem?

De regionale bestuursstelsels waarin gemeenten opereren hebben een betrekkelijke complexe structuur. Een populaire gedachte is dat deze complexiteit ('bestuurlijke drukte') negatieve gevolgen heeft voor de onderlinge verhoudingen in samenwerkingsverbanden en daarmee ook voor de bestuurlijke effectiviteit en de democratische kwaliteit ervan. Als gemeenten met veel wisselende partners in veel verschillende verbanden samenwerken, zal onderling vertrouwen moeilijk ontstaan en zal de samenwerking vrijblijvend zijn en weinig opleveren. Verder zal deze samenwerking door haar onoverzichtelijkheid moeilijk democratisch te controleren zijn. Ook bij minder complexe samenwerkingsrelaties worden van regionaal bestuur trouwens democratische problemen verwacht: met hun indirecte democratische legitimatie zou vanzelf een 'democratisch gat' in de regio ontstaan.⁵¹

De uitkomsten van ons onderzoek laten zien dat deze negatieve verwachtingen over regionaal bestuur enige nuancering behoeven. Allereerst is er sprake van een betrekkelijk goede samenwerkingscultuur: een kleine meerderheid van de gemeenten geeft aan dat er in onderling vertrouwen en met consensus op een zakelijke manier wordt samengewerkt.

Die nuancering geldt nog meer voor de democratische kwaliteit van regionale besturen. Ongeveer 90% van de gemeenten heeft via de portefeuillehouders invloed op regionale besluitvormingsprocessen en bijna driekwart heeft hier rechtstreeks via de gemeenteraden invloed op. Alleen de verantwoording van regiobesturen aan de gemeenteraad en de betrokkenheid van burgers en organisaties laat te wensen over.

Ook voor wat betreft de bestuurlijke effectiviteit blijken regionale besturen beter te presteren dan vaak wordt aangenomen. Bijna driekwart van de gemeenten geeft aan dat regionaal bestuur voor de gemeente duidelijke resultaten oplevert, terwijl ruim driekwart merkt dat regionaal bestuur zichtbare resultaten voor de regio oplevert.

⁵¹ Traag, A., (1993), Intergemeentelijke samenwerking : democratie of verlengd lokaal bestuur?, Enschede: Universiteit Twente; zie ook: Raad voor het openbaar bestuur (2015), *Democratische legitimiteit samenwerkingsverbanden* (briefadvies), Den Haag: Rob/Rfv

8.4 Wat zijn de effecten van regionaal bestuur voor gemeenten?

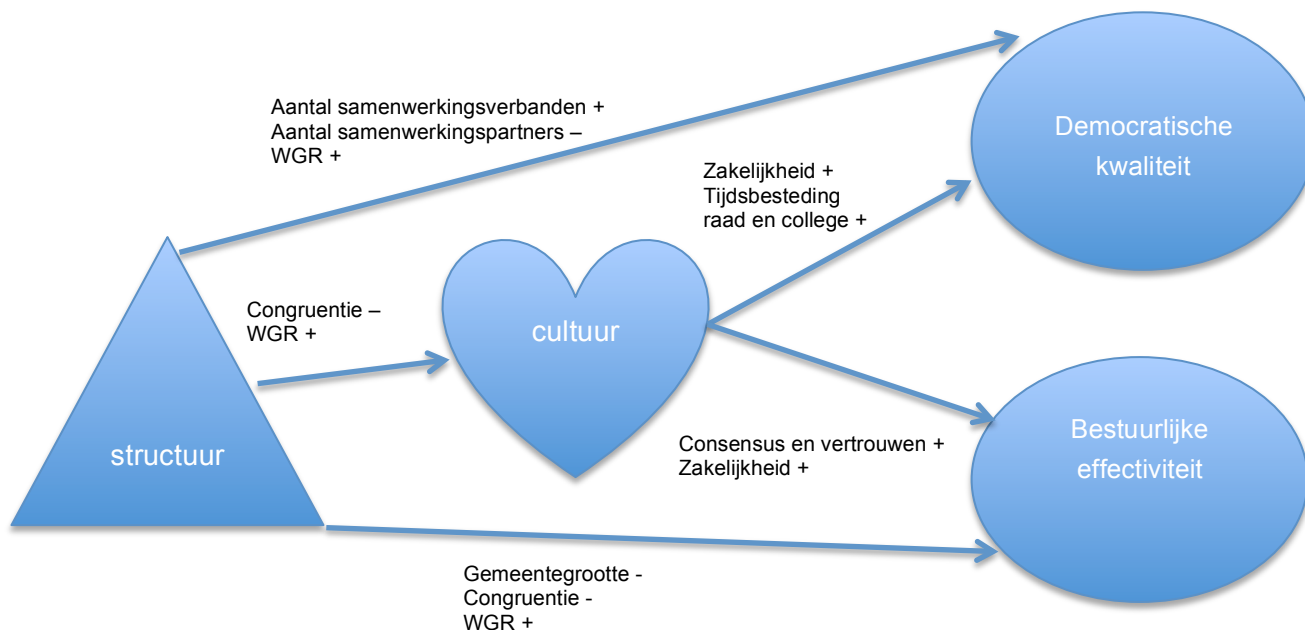
De effecten van regionaal bestuur voor de democratische kwaliteit en de bestuurlijke effectiviteit zijn in deze studie met elkaar verbonden door na te gaan of het regionaal bestuur de gemeentelijke besluitvorming aanvult of uitholt. In de helft van alle gevallen is er sprake van aanvulling: regionale besturen dragen bij aan de realisatie van lokale beleidsdoelen zonder dat dit ten koste gaat van de invloed van de gemeenteraad hierop. Bijna een vijfde van de gemeenten ziet juist een wisselwerking met regiobesturen: de raad heeft weliswaar weinig invloed op regiobesturen, maar heeft dankzij diezelfde regionale besturen wel extra mogelijkheden om zijn beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Van uitholling – een situatie waarbij de raad geen invloed heeft en het regiobestuur ook niet bijdraagt aan het verwezenlijken van gemeentelijke beleidsdoelen – is bijna geen sprake. Hoewel er tussen de verschillende typen regionaal bestuur enige verschillen zijn, hebben regionale verbanden over het geheel gezien betrekkelijk positieve effecten voor gemeenten.

8.5 Wat verklaart de effecten van regionaal bestuur?

De eerdergenoemde verwachtingen over de negatieve gevolgen van regionale ‘bestuurlijke drukte’ moeten nog eens extra worden genuanceerd als wordt nagegaan in welke mate bestuurlijke complexiteit van invloed is op de democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit van regionaal bestuur. Zoals figuur 8.1 laat zien, blijken structuurkenmerken maar in zeer geringe mate van invloed op de samenwerkingscultuur; verder hebben ze ook een gering rechtstreeks effect op de democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit van regionaal bestuur.

De complexiteit van samenwerkingsrelaties heeft zeer beperkte gevolgen voor de samenwerkingscultuur en voor de democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit van regionaal bestuur. Alleen het aantal samenwerkingspartners heeft een gering negatief effect op de democratische kwaliteit van regionaal bestuur.

Figuur 8.1 Overzicht verklaringsfactoren effecten regionaal bestuur



Daar waar er wel effecten worden waargenomen, zijn die vaak anders dan verwacht. Naarmate samenwerking minder complex is – als gemeenten in verschillende regiobesturen vaker met dezelfde gemeenten congruent samenwerken – zijn samenwerkingsrelaties juist minder goed en is de bestuurlijke effectiviteit van regionale samenwerking geringer. Verder blijken wethouders meer invloed te hebben op regionaal bestuur als het aantal samenwerkingsverbanden groter is. De complexiteit van regionale bestuursstelsels blijkt hier dus juist positieve effecten te hebben.

Het belangrijkste structuurkenmerk dat van belang is, is de juridische grondslag van het regionaal bestuur. Naarmate gemeenten hun samenwerkingsverbanden vaker baseren op de WGR, rapporteren zij betere samenwerkingsrelaties, meer democratische invloed en een grotere effectiviteit van regionale besturen. Gezien de kritiek op het instrumentarium van de WGR⁵² is dat een opmerkelijk onderzoeksresultaat.

In vergelijking met structuurkenmerken, blijken culturele factoren veel meer van belang. De democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit blijkt vooral te worden verklaard door de mate waarin gemeenten zakelijk en doelgericht samenwerken en er sprake is van onderling vertrouwen en consensus.

⁵² Zie: Raad voor het openbaar bestuur (2015), *Democratische legitimiteit samenwerkingsverbanden* (briefadvies), Den Haag: Rob/Rfv.

8.6 Wat betekent dit voor het debat over regionaal bestuur?

De voortdurende discussie over de inrichting en het functioneren van regionale bestuursvormen – die altijd ook betrekking heeft op de rol en positie van het lokaal bestuur – heeft een politiek-bestuurlijke en een staatkundige component.

Het politiek-bestuurlijke deel van het regio-debat gaat over de praktische verdeling van taken en bevoegdheden tussen gemeenten en hun samenwerkingsverbanden. Het veel gebruikte adagium ‘lokaal wat kan en regionaal wat moet’ blijkt hierbij meestal weinig houvast te bieden, integendeel. Behalve dat een optimale schaal voor taakuitoefening moeilijk vast te stellen is, miskent deze stelregel de belangenconflicten die inherent zijn aan regionaal bestuur. Meer taken en bevoegdheden voor het regionale samenwerkingsverband betekent immers minder taken en bevoegdheden voor de deelnemende gemeenten. Opvattingen hierover zijn nauw verbonden met ideeën over regionale democratische zeggenschap, die op zichzelf al een bron van discussie zijn. Een optimale verdeling van taken en bevoegdheden en een democratische legitimatie die daarbij past, is in de praktijk daarom onmogelijk. Wat uiteindelijk lokaal kan en regionaal moet is altijd omstreden.

Deze politiek-bestuurlijke discussies geven voeding aan het staatkundige debat over regionaal bestuur, dat vooral op landelijk niveau wordt gevoerd. Het gaat hier over de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur, waarin regionaal bestuur een wezensvreemd element is.⁵³ In dat verband wordt niet voor niets gesproken over ‘hulpconstructies’: ze voorzien in een behoefte maar ze belemmeren de werking van de bestuurlijke hoofdstructuur. Daarbij wordt onder andere gewezen op de problemen van onhelder bestuurlijk eigenaarschap, bestuurlijke drukte en de zwakke democratische legitimatie van het regiobestuur. De vele pogingen van de afgelopen 60 jaar om de bestuurlijke hoofdstructuur te herstellen hebben echter niets opgeleverd.⁵⁴ De vorming van een extra bestuurslaag tussen gemeenten en provincie wordt om allerlei redenen onwenselijk gevonden, net als de vorming van grote agglomeratiegemeenten of de versterking van provincies.

De uitkomst van beide discussies is dat regionale bestuursvormen per definitie omstreden zijn en altijd onvolkomenheden kennen. Zo lang regionaal bestuur voorziet in een behoefte zullen gemeenten en anderen hiermee dus moeten zien te leven. De lange ervaring met – en

⁵³ Zie o.a.: BZK (2013), *Bestuur in Samenhang: de bestuurlijke organisatie in Nederland*, Den Haag: BZK.

⁵⁴ Boogers, M.J.G.J.A., F. Hendriks, (2006), ‘Naar een toekomstbestendig middenbestuur’, in: *Bestuurswetenschappen*, 60(4), pg. 274-293.

voortdurende ontwikkeling van – samenwerking op regionaal niveau bewijst dat gemeenten daartoe goed in staat zijn. De bevindingen van dit onderzoek laten zien waarom: de structuur van het regionaal bestuur is met al zijn onvolmaaktheden minder van belang dan de cultuur van samenwerking. Overeenstemming over de te bereiken doelen en een zakelijke en transparante werkwijze zorgen ervoor dat regionaal bestuur voor gemeenten democratisch gelegitimeerd en effectief is. Hoewel er natuurlijk altijd wat verbeterd kan worden aan de bestuurlijke structuur, onder andere op het gebied van de verantwoording aan de gemeenteraad, zullen investeringen in de samenwerkingscultuur meer opleveren dan nieuwe aanpassingen aan de structuur van het regiobestuur.

8.7 Wat dient nog verder te worden onderzocht?

De uitkomsten van dit onderzoek leveren een nieuwe bijdrage aan het wetenschappelijke debat over de voor- en nadelen van complexe samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. In dit debat staan twee scholen tegenover elkaar. De *Progressive Reformers* benadrukken de nadelen van een versnipperd regionaal bestuur en richten zich daarom op agglomeratiegemeenten of overkoepelende regiobesturen. De *New Regionalists* gaan uit van de voordelen van vrijwillige samenwerking tussen steeds weer andere samenwerkingspartners, waarbij factoren die deze samenwerking begunstigen of belemmeren juist centraal staan.⁵⁵

Anders dan *Progressive Reformers* zouden verwachten, blijkt de complexiteit van samenwerkingsverbanden nauwelijks negatieve effecten te hebben voor de democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit ervan. In lijn met wat de *New Regionalists* voorspellen, heeft deze complexiteit soms zelfs positieve effecten, zoals de opmerkelijke bevindingen over de gevolgen van congruente samenwerking lieten zien. Al met al nuanceren de hier gepresenteerde onderzoeksgegevens de eerste theoretische positie en geven ze enige steun aan de tweede theoretische visie.

Om met grotere stelligheid uitspraken hierover te kunnen doen, zullen een aantal zaken verder moeten worden onderzocht. Allereerst dient te worden nagegaan onder welke omstandigheden een complex geheel aan samenwerkingsrelaties voor gemeenten voordelig of juist nadelig is. Dat we in deze studie nauwelijks effecten hiervan hebben waargenomen, zou er

⁵⁵ Oakerson, R.J. (2004), 'The study of metropolitan governance', in: R. C. Feiock (Ed.), *Metropolitan governance: Conflict, competition, and cooperation*, Washington: Georgetown University Press, pp. 20-57; Olberding, J.C. (2002), 'Does Regionalism Beget Regionalism? The Relationship between Norms and Regional Partnerships for Economic Development.' In: *Public Administration Review*, 62(4), 480-491.

namelijk ook op kunnen duiden dan voor- en nadelen elkaar in evenwicht houden. Door de achterliggende factoren in beeld te brengen, kunnen deze voor- en nadelen duidelijker zichtbaar worden. Ten tweede dient nog te worden nagegaan of en in welke mate de homogeniteit van samenwerkingsverbanden (de mate waarin de deelnemende gemeenten op elkaar lijken voor wat betreft omvang, bevolkingssamenstelling, politieke kleur, etc.) van invloed is op de democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit ervan. Op basis van de theorie worden die effecten verwacht⁵⁶, door deze in kaart te brengen kunnen ook andere al onderzochte effecten beter in beeld komen.

⁵⁶ Ostrom, E. (1998), 'A behavioral approach to the rational choice theory of collective action', in: *American Political Science Review*, 92, 1-22; Feiock, R. C. (2007), Rational choice and regional governance, in: *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47-63.