

Effecten van regionaal bestuur

Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit
van regionaal bestuur

April 2015

Prof. dr. Marcel Boogers
Prof. dr. Bas Denters
Dr. Maurits Sanders

UNIVERSITEIT TWENTE.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 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.

Inhoudsopgave

1	<u>INLEIDING.....</u>	3
2	<u>REGIONAAL BESTUUR: DYNAMIEK EN DIVERSITEIT</u>	5
3	<u>EFFECTEN VAN REGIONAAL BESTUUR VOOR GEMEENTEN.....</u>	8
4	<u>OPERATIONALISERING KERNVARIABLEN</u>	14
5	<u>ONDERZOEKSOPZET.....</u>	21
6	<u>EFFECTIVITEIT VAN REGIONAAL BESTUUR.....</u>	25
7	<u>DEMOCRATISCHE KWALITEIT VAN REGIONAAL BESTUUR.....</u>	30
8	<u>ZICHT OP REGIONAAL BESTUUR.....</u>	34
9	<u>EFFECTEN VAN REGIONAAL BESTUUR.....</u>	43
10	<u>EFFECTEN VAN REGIONAAL BESTUUR ONDERZOCHT</u>	55

1

Inleiding

De wenselijkheid en onwenselijkheid van regionale bestuursvormen is een terugkerend thema in discussies over de organisatie van het binnenlands bestuur. Het debat hierover spitst zich toe op de juiste verdeling van taken en bevoegdheden en wordt daarom vooral in normatieve termen gevoerd. Naast principiële opvattingen en staatsrechtelijke visies spelen institutionele belangen hierbij eveneens een belangrijke rol: *'where you sit is where you stand'*.

Omdat het belang van regionale bestuursvormen door een groot aantal ontwikkelingen toeneemt, wenst het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het debat hierover te ondersteunen met wetenschappelijk onderzoek naar het feitelijk functioneren van regionale besturen. In deze rapportage worden de resultaten gepresenteerd van een *quick scan* van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionale bestuursvormen. Deze *quick scan* geeft een eerste beeld van de gevolgen van regionaal bestuur voor gemeenten. Maar vooral dient het als een test van de indicatoren die hiervoor zijn ontwikkeld. Dit met het oog op een later uit te voeren vervolgonderzoek naar de gevolgen van regionaal bestuur voor gemeenten.

Het hoofddoel van het onderzoek is inzicht krijgen in de effecten van regionaal bestuur op het functioneren van de lokale overheid.

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

1. In de eerste plaats is het van belang om een stelsel van indicatoren te ontwikkelen op basis waarvan de genoemde effecten in kaart kunnen worden gebracht. Dit vraagt om (a) een zinvolle, voor de bestuurspraktijk hanteerbare en herkenbare afbakening van de te onderzoeken effecten (conceptualisering) en (b) een voorstel over de manier waarop de relevante effecten empirisch gemeten kunnen worden (operationalisering).
2. In de tweede plaats dienen de indicatoren te worden getest in een empirisch onderzoek (*quick scan*) van de feitelijke effecten van regionaal bestuur in een beperkt aantal cases. De *quick scan* dient niet alleen voor de toetsing van de bruikbaarheid en de doorontwikkeling van het meetinstrument, maar geeft ook een globaal beeld van de feitelijke effecten van regionaal bestuur.

Na een korte schets van de ontwikkeling en de verschijningsvormen van regionaal bestuur in hoofdstuk 2 zullen in hoofdstuk 3 perspectieven worden geschetst op het functioneren van regionale bestuursvormen. Aan de hand

van theorieën over regionaal bestuur en intergemeentelijke samenwerking zullen in dit hoofdstuk de effectiviteit (kosten en baten) van samenwerking en de democratische kwaliteit worden gedefinieerd. Bovendien worden variabelen geïdentificeerd die de effecten van samenwerking kunnen verklaren. Deze variabelen worden in hoofdstuk 4 geoperationaliseerd. Vervolgens worden in hoofdstuk 5 de onderzoeksopzet gepresenteerd. In de rest van het verslag gaan we in op de resultaten van de *quick scan*. In hoofdstuk 6 staan de onderzoeksresultaten betreffende de opbrengsten en de kosten van de samenwerking centraal. Hoofdstuk 7 bevat de analyse van de democratische kwaliteit. Vervolgens wordt in hoofdstuk 8 het regionale bestuursstelsel gekarakteriseerd. In hoofdstuk 9, tenslotte, brengen we de effectiviteit en de democratische kwaliteit in verband met kenmerken van het regionale bestuursstelsel. De rapportage sluit af met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen en met aanbevelingen voor een verdiepend onderzoek naar de effecten van regionaal bestuur voor gemeenten.

2

Regionaal bestuur: dynamiek en diversiteit

Het debat over regionale bestuursvormen kent een lange geschiedenis, die grofweg in vijf episodes uiteenvalt. De eerste episode start vlak na de Tweede Wereldoorlog, wanneer de vorming van *gewesten* wordt voorgesteld. Aan het begin van de jaren zestig blijkt de tijd rijp voor een tweede ronde in het debat waarin het pleidooi voor gewestelijk bestuur wordt herhaald. Halverwege de jaren zeventig mondt dit pleidooi uit in een veel bredere discussie over de organisatie van het binnenlands bestuur als geheel, waarmee een derde episode start met voorstellen voor *miniprovincies*. Aan het eind van de jaren tachtig start de vierde episode waarin de versterking van *stadsregionaal bestuur* centraal staat. De vijfde episode vangt in 2000 aan met een discussie over de positie van het provinciebestuur en voorstellen voor de versterking van de bestuurlijke structuur van de Randstad. Met de nieuwe Agenda Stad van BZK met maatregelen om de groei, leefbaarheid en innovatie in Nederlandse steden en stedelijke regio's te versterken, lijkt een nieuwe episode in het debat over regionaal bestuur te zijn aangevangen.

Dynamiek

Van de bestuurlijke hervormingen (gewestvorming, miniprovincies, stadsregio's) die in het verleden zijn voorgesteld is weinig tot niets terecht gekomen. Dat wil echter niet zeggen dat er niets is veranderd. Integendeel. In de afgelopen decennia is het aantal gemeenten aanmerkelijk gereduceerd en is de gemeentelijke schaal vergroot. Verder kwam er een nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) die vervolgens regelmatig is aangepast. Doel van deze aanpassingen was steeds om de samenwerking tussen gemeenten te faciliteren en te versterken. Van de Wgr is uitgebreid gebruik gemaakt om gemeentelijke taken efficiënter uit te kunnen 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.¹

¹ 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.kpvn.nl/KpVV/KpVV-Overige-Content/KpVV-Overige-Content-Media/Bijlagen-publicaties/Update-04-01-screenpdf.pdf>

Kritiek

Deze organische groei van gemeentelijke samenwerkingsverbanden heeft volgens sommigen geleid tot een nogal ondoorzichtige structuur waarin onduidelijk 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.² Deze *quick scan* beoogt het functioneren van regionale besturen in kaart te brengen. Daarbij is het zaak recht te doen aan de veelheid aan verschijningsvormen van het regionaal bestuur. Deze diversiteit laat zich ordenen langs twee belangrijke dimensies, te weten: (1) de doelen en (2) de institutionele vormgeving van het regionaal bestuur.

Diversiteit: doelen

Voor wat betreft de doelen kan een onderscheid worden gemaakt tussen strategische, tactische en operationele regionale bestuursvormen.

- Strategische samenwerking is gericht op regionale strategie- en planvorming. Het doel hiervan is de aanpak van gemeenschappelijke maatschappelijke opgaven die op regionaal niveau spelen, zoals demografische en economische ontwikkelingen. Het gaat daarbij ook om economische, ruimtelijke ordenings- en infrastructurele maatregelen die bijdragen aan het versterken van de (internationale) concurrentiepositie van de regio. Strategische samenwerking heeft een territoriaal en integraal karakter.
- Tactische samenwerking betreft regionale beleidsontwikkeling en – implementatie. Hiermee wordt beoogd de bestuurs- en uitvoeringskracht te vergroten van gemeentelijke taken die door hun omvang en complexiteit het vermogen van de gemeentelijke organisatie te boven gaan. In veel gevallen gaat het hier om gezamenlijke uitvoering van gedecentraliseerde beleidsopgaven. Ook verplichte samenwerkingsverbanden als veiligheidsregio's en omgevingsdiensten vallen onder deze categorie. Tactische samenwerking is vooral beleidsmatig en sectoraal.
- Operationele samenwerking heeft betrekking op regionale bedrijfsvoering en beheer, met als doel kwaliteits- en kostenvoordelen te bereiken. Daarbij kan worden gedacht aan gezamenlijke inkoop van diensten of inhuur van personeel, de gemeenschappelijke exploitatie van een publieke voorziening of gezamenlijke verzorging van gemeentelijke dienstverlening.

² 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.

Operationele samenwerking heeft een organisatiegericht en beheersmatig karakter.

Diversiteit: basis en structuur samenwerking

De tweede dimensie waarop regionale bestuursvormen theoretisch kunnen worden onderscheiden is de vraag of gemeenten zelf tot samenwerking besloten hebben en binnen welk structureel kader deze samenwerking vervolgens gestalte krijgt. Beide aspecten betreffen de institutionalisering van de samenwerking.

- Basis samenwerking: verwijst naar het al dan niet vrijwillige karakter van de samenwerking.
- Formele structuur: verwijst naar de hoofdstructuur van de samenwerking, die al dan niet kan zijn gebaseerd op publiekrechtelijke samenwerking en een regionale ambtelijke organisatie (eigenstandig of via een centrumgemeenteconstructie) of privaatrechtelijke vormen van samenwerking.

3

Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten

Op basis van de bestuurswetenschappelijke literatuur kunnen de effecten van regionaal bestuur in twee hoofdrubrieken worden ingedeeld. Allereerst zijn er gevolgen voor de *effectiviteit* 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. Ten tweede 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. Nadat we deze twee categorieën kort hebben besproken, gaan we in op factoren die de samenwerkingseffecten beïnvloeden.

Effectiviteit: kosten en baten

Bij de bepaling van de effecten van regionaal bestuur is in de eerste plaats van belang of het beoogd maatschappelijk rendement of meerwaarde *daadwerkelijk wordt gerealiseerd*. Daarnaast zijn ook de kosten van de samenwerking van betekenis. In aansluiting op de *state of the art* internationale theorievorming op basis van de *Institutional Collective Action* (ICA) benadering³, gaan we hier nader in op de kosten en baten van samenwerking.

Wat levert regionaal bestuur op voor gemeenten?

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

- Bij strategisch 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.

³ 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.

- Operationele doelen hebben ten slotte betrekking op het bereiken van bedrijfseconomische schaalvoordelen (*economies of scale*) door gezamenlijke bedrijfsvoering (personeel, organisatie, ICT, administratie, etc.).

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 vooral de niet-financiële samenwerkingskosten. Deze kosten zijn lastig in geldwaarde uit te drukken, maar het is wel mogelijk om goede niet-financiële indicatoren te definiëren om deze inspanningen te meten. Volgens het ICA-theorema kunnen vijf verschillende kostensoorten worden onderscheiden:⁴

- Informatiekosten: de inspanningen die het kost 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 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.

Democratische kwaliteit: controle, toezicht, verantwoording

Nu steeds meer gemeentelijke taken worden behartigd door regionale besturen wordt de vraag naar de democratische kwaliteit steeds relevanter.⁵ Zeker als beleidsrijke strategische en tactische taken (ruimtelijk economisch beleid en gedecentraliseerde taken in het sociale domein) op regionaal niveau worden voorbereid en uitgevoerd. We omschrijven democratische kwaliteit in termen van de mogelijkheden voor burgers en/of hun vertegenwoordigers om de besluitvorming binnen regionale besturen te beïnvloeden. Bij die mogelijkheden zijn drie aspecten van belang:

- het bestaan van een mogelijkheid

⁴ Boogers, M. (2013), *Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms succes heeft* (oratie), Enschede: Universiteit Twente, pg 15.

⁵ Zie ook: Raad voor het openbaar bestuur (2015), *Democratische legitimiteit samenwerkingsverbanden* (briefadvies), Den Haag: Rob/Rfv.

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

In onze representatieve democratie ligt het accent hierbij op de mogelijkheden voor indirecte vertegenwoordiging, waarbij de nadruk ligt op de rol van de gemeenteraad als de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging op lokaal niveau. In het onderzoek zal in elk geval de rol van deze raden en hun leden moeten worden belicht. In het onderzoek zullen we aansluiten bij eerdere studies.⁶ 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 mogelijkheden die regionale besturen bieden aan burgers en maatschappelijke organisaties om zich te informeren over en invloed uit te oefenen op regionale besluitvorming.

Factoren die effecten van regionaal bestuur beïnvloeden

Voor een goed beeld 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 doelmatigheid, doeltreffendheid en democratische kwaliteit) van een drietal factoren af. Twee van deze factoren zijn al in hoofdstuk 2 aan de orde geweest:⁷

- Het karakter van de gemeenschappelijke doelen: In dit kader is in hoofdstuk 2 een onderscheid gemaakt tussen strategisch, tactische en operationele doelen. Dit onderscheid is hier van belang omdat bepaalde doelstellingen nu eenmaal lastiger te realiseren zijn dan andere. Bij operationele samenwerking is het bijvoorbeeld (in vergelijking met strategische en tactische samenwerking) relatief eenvoudig om financiële investeringen en opbrengsten te verdelen tussen samenwerkingspartners en brengt regionaal bestuur minder onderhandelingskosten met zich mee en is het makkelijker effectief te opereren. Bovendien is operationele samenwerking doorgaans relatief beleidsarm, terwijl strategische en tactische samenwerking veelal politieke keuzes inhouden. Dat bemoeilijkt niet alleen de besluitvorming, maar stelt eveneens extra hoge eisen aan de democratische kwaliteit.

⁶ 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.

⁷ 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), 49-78; Healey, P. (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*, London: Routledge, pg 171-201.

- Basis en structuur samenwerking: In hoofdstuk 2 is 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. Ook het aantal verschillende samenwerkingsverbanden is van invloed op de kosten, baten en democratische beïnvloedingsmogelijkheden van regionaal bestuur in een regio.
- Kenmerken van het netwerk van partners:⁸ Intergemeentelijke samenwerking vindt plaats binnen een netwerk van actoren. Voor het verloop en de effecten van samenwerking zijn de kenmerken van dit netwerk van belang. In de literatuur⁹ is er tot dusver al veel aandacht geschonken aan de *omvang* (aantal betrokken gemeenten) van het netwerk in samenhang met de *homogeniteit* van het netwerk (met betrekking tot de hulpbronnen of belangen van de partners). Daarbij wordt het aantal samenwerkingspartners in verband gebracht met de hoogte van de besluitvormingskosten en de effectiviteit van de samenwerking.¹⁰ In diezelfde literatuur acht men de homogeniteit van de gemeenten eveneens van belang. Theoretisch gezien zal een geringe regionale homogeniteit een negatief effect hebben op de mogelijkheden om overeenstemming te vinden over regionale aangelegenheden.¹¹ Daarnaast zijn kenmerken van de relatiestructuur van partners van belang. Een belangrijk kenmerk is het *aantal samenwerkingsrelaties*. Verder spelen ook de *congruentie* en de *integraliteit* van samenwerkingsrelaties een rol. Volgens de genoemde theorieën leidt een groter aantal samenwerkingsrelaties tot een grotere complexiteit, hetgeen en ten koste kan gaan van de effectiviteit en de democratische kwaliteit (vanwege bijvoorbeeld de geringe transparantie). Ook kan het aantal samenwerkingsverbanden waarin men deelneemt leiden tot hogere besluitvormingskosten. Daar staat wel tegenover dat naarmate de congruentie (samenwerking met

⁸ 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?

⁹ 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.

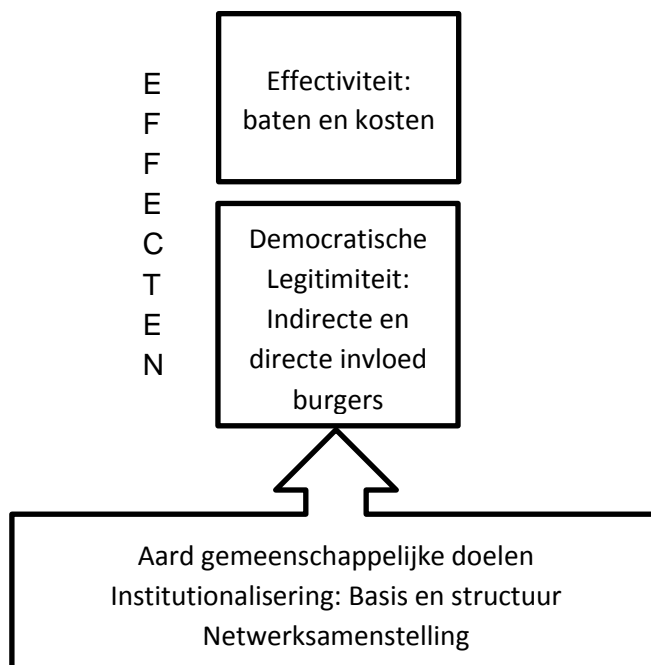
¹⁰ Zie: Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard: Harvard University Press.

¹¹ Zie: Denters, S. A. H. (1987). Gemeentelijke samenwerking: de lappendeken in de lappenmand? Een politicologische benadering. In T. W. P. M. v. d. Krogt, et. al. (Ed.), *Big is beautiful? Schaalveranderingen in overheid en samenleving* (pp. 127-148). 's-Gravenhage: Vuga

steeds dezelfde regionale partners) en de integraliteit (samenwerking op veel velden, maar in een beperkt aantal meervoudige samenwerkingsverbanden) een positieve invloed op de kosten baten en een negatief effect op de kosten van de samenwerking kunnen hebben. Zo zouden een hoge mate van congruentie en integraliteit *package deals* mogelijk maken en bijvoorbeeld de kosten van *monitoring* kunnen verminderen.¹² Tenslotte 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 consensus over het belang van *wederzijds vertrouwen* als basis voor een goede samenwerking.¹³ Tenslotte besteden we ook nog aandacht aan de *zakelijkheid* van de bestuurscultuur. Naarmate de samenwerking op een zakelijker manier vorm krijgt zou de effectiviteit en de transparantie van de samenwerking groter kunnen zijn.

De effecten van regionaal bestuur en de factoren die deze beïnvloeden kunnen zijn in Figuur 3.1. in kaart gebracht.

Figuur 3.1: Basismodel analyse effecten van regionale samenwerking



¹² Zie: Axelrod, R. (1990). *The evolution of cooperation*. Harmondsworth [1984]: Penguin

¹³ 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.

Op grond van dit basismodel zijn relevante kernvariabelen geïdentificeerd 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>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>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>Regionaal bestuursstelsel</i>	Doel samenwerking	Strategische, tactische of operationele doelen
	Institutionele kaders	Basis en structuur samenwerking
	Netwerk kenmerken	Omvang (aantal gemeenten) Homogeniteit (omvang etc.) Relatiestructuur (aantal samenwerkingsverbanden, congruentie, integraliteit) Samenwerkingscultuur (consensus, vertrouwen en zakelijkheid)

4

Operationalisering kernvariabelen

In het vorige hoofdstuk zijn de kernvariabelen benoemd die centraal moeten staan in een analyse van de effecten van regionaal bestuur. In dit hoofdstuk operationaliseren we deze kernvariabelen en identificeren we de indicatoren die we zullen hanteren bij de beschrijving en verklaring van effecten van regionaal bestuur. Daarbij gaan we achtereenvolgens in op de effectiviteit en de democratische kwaliteit van de samenwerking. Daarna wordt stilgestaan bij de operationalisering van een aantal factoren die deze effecten van samenwerking kunnen verklaren.

Effectiviteit regionale samenwerking: baten en kosten

Overeenkomstig het in hoofdstuk 2 uiteengezette ICA-paradigma, wordt voor de analyse van de effectiviteit van regionaal bestuur een onderscheid gemaakt tussen de *baten (schaalvoordelen)* en *kosten (samenwerkings- en afstemmingskosten)*. Voor de bepaling van deze kernvariabelen zal gebruik gemaakt worden van een enquête onder gemeentesecretarissen.¹⁴ Daarin is gevraagd naar de mate waarin intergemeentelijke samenwerking *noodzakelijk* is voor, alsmede *daadwerkelijk bijdraagt* aan:

- een effectieve aanpak van belangrijke lokale problemen,
- een goede dienstverlening aan de inwoners van de gemeente
- de goed aanbod van lokale voorzieningen
- een adequate aanpak van belangrijke regionale problemen
- het leveren van goede regionale diensten
- een goed aanbod van voorzieningen in de regio

Verder is gevraagd naar de *kosten van regionale samenwerking*. Omdat deze kosten niet of nauwelijks in geldelijke termen 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 te vragen naar het aantal malen dat:

- in de gemeenteraad (of in een van de raadscommissies) het afgelopen jaar is gesproken over het beleid en het functioneren van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waarin de gemeente participeert;
- in het college van B&W is gesproken over het beleid en het functioneren van deze samenwerkingsverbanden;

¹⁴ Voor de opzet van het onderzoek zie het volgende hoofdstuk; voor de vragenlijsten, zie bijlage B.

- de burgemeester of wethouders hebben deelgenomen aan overleg in het kader van deze samenwerkingsverbanden.

Verder is gevraagd naar de hoogte van de *besluitvormingskosten*. Dit betreft de tijd en energie die nodig is op te komen tot regionale besluiten. Ook hier is een indirecte meting gehanteerd, waarbij we hebben gevraagd naar de mate waarin naar het oordeel van de gemeentesecretaris in de regio sprake is van:

- onnodige bestuurlijke drukte;
- langdurig enodeloos overleg;
- hoge kosten van besluitvorming en afstemming.

Democratische kwaliteit regionale samenwerking

Hierbij is eerst gelet op de *indirecte democratische legitimiteit* die gestalte krijgt via de door democratisch gekozen gemeenteraden van de regiogemeenten. Om de betrokkenheid van deze raden in kaart te brengen is een enquête gehouden onder raadsgriffiers.¹⁵ Hen is gevraagd naar de mate waarin gemeenteraden bij regionale besluitvorming zijn betrokken:

- op tijd bij regionale besluitvorming betrokken;
- gelegenheid hebben om bij dergelijke besluiten hun opvattingen kenbaar te maken;
- geïnteresseerd zijn in dergelijke besluiten;
- tijd hebben om zich te verdiepen en participeren in belangrijke intergemeentelijke besluitvormingsprocessen;
- gebruik maken van beschikbare mogelijkheden om belangrijke besluiten van samenwerkingsverbanden te beïnvloeden¹⁶.

Ook is aan griffiers en gemeentesecretarissen gevraagd in welke mate de standpunten van de raad en het college invloed hebben op de besluitvorming in regionaal verband. Tot slot zijn vragen gesteld over de informatie-, controle en verantwoordingsmogelijkheden voor gemeenteraadsleden ten aanzien van intergemeentelijke besluitvorming.¹⁷

De *directe democratische legitimiteit* door participatie van en controle door burgers en lokale/regionale organisaties is eveneens van belang. In de vragenlijst voor de raadsgriffiers is daarom ook gevraagd naar de mate waarin intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bij het nemen van belangrijke beslissingen op hun werkterrein:

- individuele burgers uit de regio betrekken bij de besluitvorming;

¹⁵ Voor de opzet van het onderzoek zie het volgende hoofdstuk; voor de vragenlijsten, zie bijlage A.

¹⁶ Vergelijkbare vragen zijn aan de gemeentesecretaris ook gesteld betreffende de betrokkenheid van collegeleden bij de besluitvorming.

¹⁷ Voor de vragenlijsten, zie bijlage A.

- lokale en regionale maatschappelijke organisatie uit de regio betrekken bij de besluitvorming ;
- voor burgers en maatschappelijke organisaties in de gemeente duidelijk welke taken bij de gemeente zelf zijn belegd en welke verantwoordelijkheden bij welke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden berusten;
- burgers en maatschappelijke organisaties actief informeren over de uitvoering en resultaten van hun besluiten?
- burgers en maatschappelijke organisatie adequate mogelijkheden bieden om vragen te stellen en inlichtingen te verkrijgen over de uitvoering en resultaten van besluiten van het samenwerkingsverband.

Kenmerken van het regionale bestuursstelsel: mogelijke verklaringsfactoren

Nu duidelijk is met welke indicatoren we de effectiviteit en de democratische kwaliteit van de regionale samenwerking in kaart zullen brengen, gaan we in op de operationalisatie van de mogelijke verklarende variabelen. Daarbij is in het vorige hoofdstuk een onderscheid gemaakt naar het karakter van (A) de met de samenwerking beoogde doelen, (B) basis en de structuur van de samenwerking en (C) kenmerken van het samenwerkingsnetwerk. Hieronder gaan we in op de operationalisering van elk van deze aspecten.

A) Karakter van de gemeenschappelijke doelen

Eerder is gewezen op het belang van het onderscheid tussen strategische, tactische en operationele samenwerking. Met het oog hierop is aan de gemeentesecretarissen gevraagd om aan te geven in hoeverre intergemeentelijke 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);
- benutten van organisatorische schaalvoordelen, o.a. kostenbesparing en verminderen ambtelijke kwetsbaarheden (operationeel belang).

Daarnaast is op basis van een analyse van gemeentelijke programma-begrotingen getracht per samenwerkingsverband te bepalen of de samenwerking een strategisch, tactisch of operationeel karakter had. Op basis van de summier informatie in de programmabegroting was het veelal lastig om de afzonderlijke regelingen adequaat te classificeren. Datzelfde probleem deed zich voor bij de bepaling van het inhoudelijke focus in de samenwerking. In dat verband zijn de taakvelden geïnventariseerd waarop regionale besturen actief zijn. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de taakvelden bedrijfsvoering, financiën, 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.

B) Basis en structuur van de samenwerking

Deze indicator is in eerste aanleg relevant voor het typeren van het karakter van de afzonderlijke samenwerkingsverbanden. Op basis van een analyse van gemeentelijke programmabegrotingen is de *juridische vorm* van de regionale samenwerkingsverbanden nagegaan. Hierbij worden de volgende organisatievormen onderscheiden: WGR openbaar lichaam, WGR gemeenschappelijk orgaan, WGR centrumgemeente, WGR bestuursovereenkomst, Vereniging, stichting, naamloze vennootschap, besloten vennootschap, coöperatie, commanditaire vennootschap, overlegplatform. Verder kon op basis van landelijke wet- en regelgeving ook worden bepaald of de samenwerking *wettelijk verplicht* was of niet.

C) Kenmerken regionaal netwerk

In het vorige hoofdstuk is vastgesteld dat de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur naar verwachting voor een belangrijk deel afhangt van kenmerken van het regionale netwerk. Een aantal variabelen zijn hierbij van belang.

Omvang en homogeniteit:

- Omvang (aantal samenwerkingspartners): beziet men één samenwerkingsverband dan is deze maatstaf eenvoudig te bepalen op basis van het (absolute) aantal gemeenten in een regio of een samenwerkingsverband. Typeert men een gemeente of een COROP-gebied dan kan een onderscheid worden gemaakt tussen het bruto en netto aantal samenwerkingspartners.
 - Het *bruto aantal samenwerkingspartners* is 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. De complexiteit van de afstemmingsopgave is naar verwachting groter naarmate het aantal partijen in een samenwerkingsverband groter is en naarmate het aantal samenwerkingsverbanden waarin men deel neemt groter is.¹⁸
 - Naast het bruto aantal samenwerkingspartners kijken we in de analyses ook naar het *gemiddelde aantal partners per samenwerkingsverband*: het bruto aantal samenwerkings-

¹⁸ 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

- partners 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.
 - Homogeniteit naar omvang: Een belangrijk spanningsveld in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is de relatie tussen grote en kleine gemeenten (die qua hulpbronnen, belangen en behoeften kunnen verschillen). Een simpele maatstaf ter bepaling van deze homogeniteit is de ratio van de gemiddelde gemeentegrootte tot de omvang van de grootste gemeente in de regio of het samenwerkingsgebied. Deze maatstaf varieert tussen 0 (heterogeniteit) en 1 (homogeniteit).
 - Maatschappelijke homogeniteit: naast de homogeniteit naar omvang kunnen ook andere vormen van homogeniteit een rol spelen. Ook hier bepalen we de homogeniteit door een stadscore te vergelijken met een regio-score.¹⁹ Daarbij zijn de volgende sociaal-demografische factoren geanalyseerd: bevolkingsopbouw naar leeftijd (groene en grijze druk), welstand (in termen van inkomen en waarde onroerend goed) en sociale behoeften (geïndiceerd door percentage niet-westerse allochtonen en het aandeel van de beroepsbevolking dat een uitkering ontvangt (AO, WW en ABW). Tot slot is de centrumstad en de rest van de regio vergeleken op de partijpolitieke signatuur, uitgedrukt in percentage stemmen voor de grootste partij. Aan de hand hiervan wordt duidelijk hoe gelijksoortig of ongelijksoortig de belangen en opvattingen van de samenwerkende gemeenten zijn. Ook deze maatstaven variëren tussen 0 (heterogeniteit) en 1 (homogeniteit).

Relatiestructuur samenwerking:

- Aantal samenwerkingsverbanden: Een belangrijk aspect van de samenwerking is de vraag in hoeveel samenwerkingsverbanden een gemeente participeert. Deze indicator is van invloed op de complexiteit van het regionaal bestuur. Zijn meerdere of wellicht zelfs alle taken in één samenwerkingsverband ondergebracht, of hebben gemeente voor elke taak een ander samenwerkingsverband?

¹⁹ Om ervoor te zorgen dat deze maatstaf varieert tussen 0 (heterogeniteit) en 1 (homogeniteit) berekenen we hier de indexscore door per gebied de ratio te nemen van laagste score (b.v. 20% ouderen in stad) en de hoogste score (b.v. 30% allochtonen in de regio).

- 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. De territoriale congruentie kan per gemeente worden berekend door het netto aantal samenwerkingspartners te delen door het bruto aantal partners en dat getal te vermenigvuldigen met 10. De minimale score benadert 0, de maximale score is 10.²⁰
- Regionale integraliteit: voor het meten van de integraliteit van het regionaal bestuur wordt het aantal taakvelden waarop wordt samengewerkt gedeeld door het aantal regiobesturen waarin wordt samengewerkt. Bij een lage integraliteitsscore 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. Deze maximumscore is gelijk aan het aantal (deel-) taken waarop wordt samengewerkt. Omdat 11 taken worden onderscheiden (zie boven), is de maximumscore 11; de theoretische minimumscore benadert 0.

Samenwerkingscultuur:

- Consensus: De mate van consensus in de regio is bepaald met behulp van de enquête onder gemeentesecretarissen, waarin (op een schaal van 1-10) is gevraagd in hoeverre de samenwerking in de betreffende regio zich in de afgelopen jaren kenmerkte door:
 - onderlinge meningsverschillen tussen gemeenten;
 - meningsverschil tussen regio en gemeenten.

Voor onze maatstaf zijn de items omgescoord, zodat een hoge score weinig/geen meningsverschillen en een grote consensus aangeven.

- Wederzijds vertrouwen: Dit is bepaald op basis van de enquête onder gemeentesecretarissen, waarin (op een schaal van 1-10) is gevraagd in hoeverre de samenwerking in de betreffende regio zich in de afgelopen jaren kenmerkte door:
 - gebrek aan vertrouwen in relatie regio – gemeenten;
 - gebrek aan vertrouwen tussen gemeenten onderling.
- Zakelijkheid: Dit is bepaald op basis van de enquête onder gemeentesecretarissen, waarin is gevraagd (ook op een schaal van 1-10) in hoeverre de samenwerking in de betreffende regio zich in de afgelopen jaren kenmerkte door:

²⁰ Deze maat kan ook worden gebruikt op het regionale niveau. Dan neemt men het gemiddelde aantal samenwerkingspartners van de regiogemeenten als noemer. Deze maat voor territoriale congruentie komt in grote lijnen overeen met de maat die gehanteerd wordt op regioatlas.nl van het ministerie van BZK, maar is wat eenvoudiger te berekenen.

- het realiseren van tastbare resultaten;
- naleving van gemaakte afspraken;
- snel en daadkrachtig handelen;
- gering kostenbewustzijn;
- vrijblijvendheid;
- het maken van afspraken op basis van afrekenbare doelstellingen.

5

Onderzoeksopzet

Het onderzoek naar de effecten van regionaal bestuur voor gemeenten kent een driedelige opzet. In het eerste deel zijn op basis van de literatuur (zie hoofdstuk 4) de indicatoren ontwikkeld. In het tweede deel wordt aan de hand van deze indicatoren een *quick scan* uitgevoerd. In dit hoofdstuk gaan we in op de onderzoeksopzet die we bij deze quick scan hanteren. Op basis van het uitgevoerde onderzoek worden vervolgens in het derde deel van dit rapport de feitelijke effecten van regionaal bestuur in kaart gebracht. We toetsen dan ook de bruikbaarheid van de onderzoeksopzet, de kernvariabelen en hun operationalisering. Dit mondt uit in een aantal voorstellen voor de doorontwikkeling van de onderzoeksopzet en van de indicatoren voor de effecten van regionaal bestuur.

Regionaal bestuur: drie schaalniveaus

Regionaal bestuur definiëren we in dit onderzoek 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.²¹ De begrippen regionaal bestuur, intergemeentelijke samenwerking, regionale samenwerkingsverbanden worden in deze rapportage door elkaar gebruikt. In de analyses van het regionaal bestuur zijn in principe *drie schaalniveaus* relevant.

1. Het eerste schaalniveau betreft de *individuele gemeenten*. Per gemeente kan de relatie tot het samenwerkingsverband worden getypeerd in termen van de onderscheiden kernvariabelen. Zo kan per *gemeente* onder meer worden aangegeven met hoeveel andere gemeenten wordt samengewerkt en in hoeverre deze samenwerking complex is.
2. Het tweede niveau betreft *afzonderlijke samenwerkingsverbanden*. Ook hier kan men de kernvariabelen gebruiken om de samenwerking (bijvoorbeeld bij de afvalverwijdering of de jeugdzorg) te typeren, in termen van bijvoorbeeld het aantal en de homogeniteit van de samenwerkende gemeenten en andere kengetallen.
3. Het derde niveau betreft *geografische regio's*. Ook voor dergelijke regio's kan men met behulp van de kernvariabelen samenwerkingsverhoudingen karakteriseren. Vanuit een

²¹ Veel samenwerkingsvormen vallen binnen deze definitie van regionaal bestuur, maar niet alle. 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.

beleidsperspectief is dit laatste niveau hoogst relevant. De Raad voor de Leefomgeving beklemtoont het belang van (stedelijke) regio's voor het innovatievermogen en de concurrentiekracht van de Nederlandse economie.²² Verder wordt ook in de Agenda Stad ingezet op het versterken van de aantrekkelijkheid en de bereikbaarheid van de stedelijke regio's met het oog op de versterking van de stedelijke concurrentiekracht. Eén van de centrale vraagstukken waarmee de stedelijke regio's in Nederland, maar ook elders, te maken hebben, is de omstandigheid dat bij het bestuur van sociaal en economisch samenhangende (geografische) regio's meerdere gemeenten en andere overheidsorganisaties zijn betrokken.

Daarom besteden we in deze quick scan ook aandacht aan het regionale niveau, door een analyse van een aantal COROP-gebieden. In totaal kent ons land veertig van deze gebieden. Deze gebieden bestaan uit een stedelijke kern en het op die kern georiënteerde omliggende verzorgingsgebied, dat is bepaald op grond van bestaande woonwerkrelaties.²³

In de quick scan concentreren we ons op een analyse van het eerste en het derde niveau. Omdat een analyse van afzonderlijke samenwerkingsverbanden in het bestek van deze quick scan erg arbeidsintensief is, is het tweede analyseniveau buiten beschouwing gelaten. De voor de analyse van het eerste en derde niveau verzamelde gegevens lenen zich echter ook voor een analyse van het tweede niveau. In een vervolgonderzoek zouden ook de deze gegevens op het niveau van specifieke samenwerkingsverbanden geanalyseerd kunnen worden.

Caseselectie

Met het oog op de doelstellingen van het onderzoek – het testen van indicatoren en het geven van een *quick scan* van de effecten van regionaal bestuur voor gemeenten – zijn voor de analyses vier COROP-gebieden geselecteerd. Per COROP-gebied zijn vervolgens alle gemeenten onderzocht en alle regionale samenwerkingsverbanden die door deze gemeenten zijn aangegaan. De vier COROP-gebieden zijn doelgericht geselecteerd. Er is gelet op de het aantal gemeenten, de bevolkingsomvang, de stedelijkheid en de ligging van de regio.

- TWENTE: 14 gemeenten (Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser,

²² Raad voor de Leefomgeving (2014), De toekomst van de stad: de kracht van nieuwe verbindingen. Den Haag: Rli.

²³ Het voordeel van de indeling in COROP-gebieden is dat deze het gehele land omvat, het nadeel is dat de indeling betrekkelijk gedateerd is (1971). Men zou daarom ook een regionale indeling kunnen hanteren, bijvoorbeeld de door het CBS ontwikkelde indeling in 22 functionele stedelijke gebieden, die recenter is maar niet heel Nederland bestrijkt.

- Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand, Wierden), groot, voormalige WGR+-stadsregio, Oost-Nederland.
- ZUIDOOST DRENTHE 3 gemeenten (Borger-Odorn, Emmen, Coevorden), klein, landelijke regio, Noordoost-Nederland.
- ZUIDWEST GELDERLAND: 10 gemeenten (Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal, Zaltbommel), middelgroot, gematigd stedelijke regio, Midden-Nederland.
- AGGLOMERATIE 'S-GRAVENHAGE: 6 gemeenten ('s-Gravenhage, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Zoetermeer), voormalige WGR+-stadsregio, groot, Randstad.

Effectiviteit en democratische kwaliteit regiobestuur

In de quick scan is bij de bepaling van de effectiviteit en de democratische kwaliteit een online enquêteonderzoek uitgevoerd onder alle 33 gemeentesecretarissen en 33 griffiers uit de geselecteerde COROP-gebieden.²⁴ In de enquête is zoveel mogelijk gevraagd naar de feitelijke inschattingen van de respondenten over de kosten en baten en democratische inbedding en het verloop van regionale samenwerking. Op basis hiervan kan een algemeen beeld worden geschetst. Uiteraard is dat beeld gebaseerd op de percepties van deze functionarissen. Binnen de beperkte mogelijkheden van dit vooronderzoek was een onderzoek naar feitelijke prestaties en een evaluatie van besluitvormingsprocessen niet haalbaar. Een verdiepende analyse van afzonderlijke regelingen zou hier meer gedetailleerde informatie over kunnen geven, hetgeen voor een eventueel vervolgonderzoek ook kan worden aanbevolen.

Quick scan regionaal bestuursstelsel

In hoofdstuk 3 is op basis van een literatuuronderzoek een aantal verklarende factoren voor het succes van samenwerkingsverbanden geïdentificeerd die in het vorige hoofdstuk zijn geoperationaliseerd. In ons onderzoek zijn op basis hiervan op verschillende manieren gegevens verzameld over deze factoren.

- In de eerste plaats zijn via *CBS Statline* statistische basisgegevens verzameld voor de 33 gemeenten in de vier geselecteerde COROP regio's. Op basis van deze gegevens is de homogeniteit naar omvang bepaald en zijn ook gegevens verkregen over diverse vormen van maatschappelijke homogeniteit.
- In de tweede plaats zijn in de vier COROP-gebieden voor alle 33 gemeenten de programmabegrotingen opgevraagd en geanalyseerd. In deze documenten is de verplichte paragraaf

²⁴ De enquête is schriftelijk aangekondigd bij alle 33 secretarissen en griffiers. Hierna is een mail gestuurd met een toelichting op de enquête en een hyperlink waarmee de online vragenlijst op Internet kon worden gestart. De enquête is uitgevoerd in week 43, 44 en 45 van 2014. In totaal hebben 22 gemeentesecretarissen en 29 griffiers de vragenlijst ingevuld.

Verbonden Partijen geanalyseerd en zijn alle samenwerkingsverbanden geïnventariseerd die voldoen aan de door ons gehanteerde definitie van regionaal bestuur. Op die manier is een overzicht verkregen van alle regionale samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden met gemeenten die buiten het COROP-gebied vallen zijn eveneens meegenomen. Op die manier kan per gemeente een overzicht worden gegeven van het aantal samenwerkingsverbanden, het aantal beleidsterreinen waarop wordt samengewerkt, de bestuurlijke drukte, de juridische vormgeving van regionale bestuursvormen en de integraliteit en territoriale congruentie van de regionale samenwerking.²⁵

- In de derde plaats is gebruik gemaakt van gegevens uit de internet-enquête onder gemeentesecretarissen, waarin vragen zijn gesteld over de mate van consensus en wederzijds vertrouwen in het samenwerkingsgebied.

²⁵ Bijlage C. geeft een overzicht van de samenwerkingsverbanden die zijn onderzocht.

6

Effectiviteit van regionaal bestuur

In dit hoofdstuk wordt nagegaan wat regionale bestuursvormen voor gemeenten opleveren en welke kosten daar tegenover staan. Hiervoor worden de resultaten geanalyseerd van een enquête onder alle 33 gemeentesecretarissen in de geselecteerde COROP-gebieden. Van hen heeft twee derde (22 secretarissen) de gehele vragenlijst ingevuld.²⁶ Hoewel het beperkt aantal respondenten de betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van de uitkomsten onder druk zet, kunnen er aan de hand van de enquêteresultaten wel tentatieve uitspraken worden gedaan over de kosten en baten van regionale samenwerking. In de enquête stonden de volgende vragen centraal:

1. Wat zijn de mogelijke en de daadwerkelijk gerealiseerde opbrengsten van regionaal bestuur voor gemeenten?
2. Welke bestuurskosten brengt samenwerking met zich mee?

Mogelijke en gerealiseerde opbrengsten voor gemeenten en de regio

Bij de opbrengsten van samenwerking is een onderscheid gemaakt tussen de mogelijke voordelen voor de gemeente en de mogelijke voordelen voor de regio als geheel.²⁷ In de theorievorming wordt aangenomen dat voor duurzame samenwerking zowel successen in termen van de doelstellingen van de deelnemende gemeenten als resultaten op regionaal niveau noodzakelijk zijn.²⁸

Lokale opbrengsten

Intergemeentelijke samenwerking is naar de stellige overtuiging van de gemeentesecretarissen van groot belang voor gemeenten. Desgevraagd is 59% van de secretarissen het eens met de stelling dat samenwerking van strategisch belang is voor de realisatie van kerndoelstellingen in het nieuwe collegeprogramma van B&W.²⁹ Meer dan twee derde (68%) geeft aan dat

²⁶ In de respons is geen over- of ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen gemeenten. Omdat er slechts één gemeentesecretaris uit Zuidoost Drenthe aan het onderzoek heeft deelgenomen, is deze regio buiten de vergelijking met anderen gelaten.

²⁷ Gemeentesecretarissen konden hun opvatting uitdrukken op een tienpuntschaal (1=in zeer geringe mate – 10 = in zeer sterke mate). Bij een score van 7 en hoger zeggen we dat de respondent het stellig eens is met de uitspraak en bij een score van 4 en lager zeggen we dat de respondent het stellig oneens is met de uitspraak.

²⁸ Feiock, R. (2007), 'Rational Choice and Regional Governance', in: *Journal of Urban Affairs*, 29 (1), pg. 47-63; Povan, K.G., H.B. Milward (2001), 'Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks', in: *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 4, pg. 414-423.

²⁹ Meer gedetailleerde gegevens over de uitkomsten van de enquête: zie bijlage B.

samenwerking van belang is voor beter lokaal beleid (door afstemming en het gebruik maken van elkaars kennis en ervaring) en een nog grotere groep (82 procent) onderschrijft de waarde van regionaal bestuur voor het benutten van schaalvoordelen, kostenbesparing en verminderen kwetsbaarheid van (personele) voorzieningen.

- Nut en noodzaak voor gemeenten: Ook op een andere manier is gevraagd naar de bijdrage van regionale samenwerking aan het functioneren van gemeenten. Hierbij is gemeentesecretarissen zowel gevraagd naar hun mening over de *het nut (of de noodzaak) van de samenwerking* voor (1) de aanpak van belangrijke lokale vraagstukken (2) betere diensten voor eigen burgers en (3) betere voorzieningen in eigen gemeente. De helft van de gemeentesecretarissen (50 procent) zijn stellig overtuigd van de noodzaak van samenwerking bij het realiseren van een effectieve aanpak van lokale problemen en het realiseren van betere voorzieningen in de eigen gemeente. De noodzaak van samenwerking bij de dienstverlening aan de burgers wordt minder sterk ervaren (27 procent).
- Lokale opbrengsten: Tot slot is gemeentesecretarissen gevraagd naar hun inschatting van de *feitelijke bijdrage van de samenwerking* aan de aanpak van lokale vraagstukken en aan de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening en voorzieningen. Voor wat betreft de feitelijke realisatie van meerwaarde van de samenwerking zijn de secretarissen over de hele linie minder positief. Slechts iets meer dan een kwart van de secretarissen is van mening dat de samenwerking zeer sterk bijdraagt aan een betere aanpak van belangrijke lokale problemen (27 procent) en betere voorzieningen in de eigen gemeente (27 procent). Ook over de bijdrage aan betere dienstverlening aan de eigen burgers is slechts iets meer dan een op de drie secretarissen zeer positief (36 procent). Ongeveer de helft van de secretarissen is negatief over de meerwaarde van samenwerking voor de eigen gemeente.

Regionale opbrengsten

Bij de regionale opbrengsten is gemeentesecretarissen wederom gevraagd naar hun mening over de noodzaak (of het nut) van de samenwerking en de feitelijke opbrengsten van de samenwerking.

- Nut en noodzaak voor de regio: De secretarissen zijn in overgrote mate stellig overtuigd van de noodzaak van samenwerking met het oog op de aanpak van belangrijke regionale vraagstukken (91 procent), de verbetering van regionale diensten (86 procent) en het realiseren van een goed aanbod van voorzieningen in de regio (77 procent).

- Regionale opbrengsten: Ook over de gerealiseerde opbrengsten is men in meerderheid stellig positief, hoewel de opbrengsten achterblijven bij wat voor de regio noodzakelijk wordt geacht. Niettemin geeft 68 procent van de secretarissen aan stellig van mening te zijn dat de samenwerking bijdraagt aan de oplossing van belangrijke regionale vraagstukken, 64 procent is er zeer van overtuigd dat deze samenwerking bijdraagt aan betere regionale diensten en 50 procent antwoordt dat deze samenwerking stellig bijdraagt aan betere regionale voorzieningen.

Kosten van de samenwerking

Bij de kosten van de samenwerking gaat het in de eerste plaats om de vertegenwoordigingskosten en de kosten van controle en monitoring. Daarnaast zijn er de kosten van de intergemeentelijke besluitvorming. Voor beide typen van kosten geldt dat ze niet of nauwelijks in geldelijke termen zijn te waarderen. Daarom is hier getracht om de kosten indirect te bepalen. Bijvoorbeeld door na te gaan welke inspanningen worden gedaan.

- Kosten van vertegenwoordiging en controle: In het model van verlengd lokaal bestuur dat karakteristiek is voor de intergemeentelijke samenwerking in ons land, worden de belangen van de gemeenten in de samenwerking vertegenwoordigd door de lokale bestuursorganen: raad, B&W en burgemeester. Het zwaartepunt in de vertegenwoordiging van gemeenten ligt bij de burgemeester en in iets mindere mate bij de andere collegeleden (zie tabel 6.1). Zij zijn in meerderheid (minimaal) maandelijks en regelmatig zelfs wekelijks betrokken bij regionale besluitvormingstrajecten. De betrokkenheid van raadsleden is minder frequent. Regionale thema's komen af en toe in de raadsvergadering aan de orde en er zijn periodiek voor raadsleden georganiseerde regionale bijeenkomsten om hen te informeren over en te betrekken bij regionale besluiten.

Tabel 6.1: Frequentie bestuurlijke bijeenkomsten en overlegmomenten over regionale aangelegenheden

	Raads- vergadering	Raads- conferenties		B&W	Burgemeester
1-2* per jaar	12%	31%	1* per 2 mnd.	18%	4%
3-4* per jaar	42%	50%	Maandelijks	50%	72%
≥ 5* per jaar	46%	19%	Wekelijks	32%	23%
Totaal	100% (26)	100% (26)		100% (22)	100% (22)

- **Besluitvormingskosten:** Een ander kostenaspect betreft de tijd en energie om te komen tot regionale besluiten. Ook hier zijn de kosten moeilijk in geldtermen te vertalen. Daarom is de secretarissen gevraagd naar de mate waarin in hun regio sprake is van onnodige bestuurlijke drukte, langdurig en nodeloos overleg en hoge kosten van besluitvorming en afstemming. Hoewel, zoals we zagen, de secretarissen niet negatief zijn over de opbrengsten van de intergemeentelijke samenwerking, meent een flink deel van hen dat er sprake is van onnodige bestuurlijke drukte (50 procent). Daarnaast zou sprake zijn van onnodig en langdurig overleg (41 procent). Tot slot geeft 23 procent aan dat er sprake is van hoge besluitvormings- en afstemmingskosten.

Opbrengsten en kosten: beeld per regio

Met behulp van de bovenstaande indicatoren kunnen de opbrengsten en kosten van regionale samenwerking in kaart worden gebracht. Voor deze vier aspecten zijn op basis van de bijbehorende variabelen afzonderlijke schalen geconstrueerd.³⁰

Tabel 6.2: Samenvattend overzicht opbrengsten en kosten van de samenwerking. Gemiddelde scores per COROP- regio (1-10)

	Twente (n=10)	Zuidwest Gelderland (n=6)	Agglomeratie Den Haag (n=5)
Nut lokaal	5,7	5,3	5,5
Bijdrage lokaal	5,5	4,4	4,6
Nut regionaal	7,7	8,6	8,3
Bijdrage regionaal	6,3	6,7	6,1
Nut (som)	13,4	13,9	13,8
Bijdrage (som)	11,8	11,1	10,7
<i>Performance gap (bijdrage-nut)</i>	- 1,6	- 2,8	- 3,1
Besluitvormingskosten	5,6	6,9	6,00

Opvallend is dat er bij het mogelijke nut van samenwerking nauwelijks verschillen zijn tussen de onderzochte COROP-gebieden.³¹ Er zijn wel verschillen in de beoordeling van de feitelijke bijdrage (som) van het regionaal bestuur aan de realisatie van lokale en regionale doelstellingen. Hierdoor is het verschil tussen de noodzakelijk geachte en werkelijk gerealiseerde opbrengsten (*performance gap*) het kleinst in Twente waar samenwerkingsverbanden de grootste bijdrage levert aan lokale en regionale beleidsopgaven, dienstverlening en voorzieningen. Opvallend is

³⁰ De Cronbach alfa's (betrouwbaarheidsmaatstaf) voor deze schalen was achtereenvolgens: nut lokaal (0,76) bijdrage lokaal (0,79) nut regionaal (0,80) en bijdrage regionaal (0,88) en besluitvormingskosten (0,90).

³¹ Omdat er voor ZO Drenthe slechts één respondent beschikbaar was, is deze regio hier buiten beschouwing gelaten.

dat in Twente de kosten van de besluitvorming ook relatief laag worden ingeschat.

7

Democratische kwaliteit van regionaal bestuur

In Nederland is gemeentelijke samenwerking georganiseerd op basis van het principe van verlengd lokaal bestuur. Dit betekent dat de sturing van en de controle op het functioneren van samenwerkingsorganen berust bij de gemeenteraden. Voor de mate waarin sturing en controle daadwerkelijk gestalte hebben gekregen, zijn drie zaken van belang:

1. Gemeenteraden en colleges van B&W zijn in termen van belangstelling, kennis en beschikbare tijd voldoende toegerust om hun kader stellende en controlerende taak bij de samenwerking vorm en inhoud te geven
2. De mogelijkheden (en het gebruik daarvan) van raden en colleges om belangrijke regionale beslissingen te beïnvloeden.
3. De mogelijkheden (en het gebruik daarvan) van raden om beleidsuitvoering en beleidsprestaties regionale besturen te controleren en bij te sturen.

Deze drie onderwerpen zullen achtereenvolgens worden belicht. Verder zal worden ingegaan op de aanwezigheid en het gebruik van rechtstreekse beïnvloedings- en controlemogelijkheden door burgers en maatschappelijke organisaties. Daarbij maken we met name gebruik van een vragenlijst die is afgenomen onder de raadsgriffiers van de 33 gemeenten in de vier geselecteerde COROP gebieden. Bijna alle griffiers, 29 in totaal, hebben de vragenlijst ingevuld. Daar waar het gaat om de rol van de colleges van B&W in de regionale besluitvorming is gebruik gemaakt van gegevens uit een onder gemeentesecretarissen uitgevoerd vragenlijstonderzoek (zie vorig hoofdstuk).

Belangstelling, kennis en tijd

Voor wat betreft belangstelling bevestigt een duidelijke meerderheid van de raadsgriffiers (66 procent is het zeer eens met de stelling) dat de eigen raad “zeer geïnteresseerd” is in belangrijke beslissingen die binnen samenwerkingsverbanden worden genomen.³²

³² Raadsgriffiers konden aangeven op een tienpuntschaal (1=zeer mee oneens – 10 zeer mee eens). Bij een score van 7 en hoger zeggen we dat de respondent het stellig eens is met de stelling en bij een score van 4 en lager zeggen we dat de respondent het stellig oneens is met de uitspraak. Meer gedetailleerde gegevens over de uitkomsten van de enquête: zie bijlage B.

De stelling dat raadsleden over het algemeen prima weten welke taken bij de gemeente zijn belegd en welke taken in regionaal verband worden behartigd wordt duidelijk minder vaak onderschreven (41 procent van de griffiers is het zeer eens met deze stelling). Hoewel er maar weinig griffiers zijn die het met deze stelling apert oneens zijn (score 4 of lager), is er een flinke groep die het hoogstens tot op zekere hoogte eens is met de stelling. In de visie van de griffiers vormt de beperkte tijd van raadsleden echter het belangrijkste knelpunt. Meer dan de helft van de griffiers (55 procent) is het stellig oneens met de stelling dat raadsleden voldoende tijd hebben om zich te verdiepen en te participeren in de besluitvorming binnen samenwerkingsverbanden.

Indirecte controle: invloed gemeenteraden op regionale beslissingen

Naar het oordeel van de raadsgriffiers zijn de mogelijkheden van gemeenteraden om belangrijke beslissingen in samenwerkingsverbanden te beïnvloeden in de regel niet groot. Slechts 28 procent is het zeer eens met de stelling dat gemeenteraden in een vroeg stadium bij dergelijke beslissingen worden betrokken. En 31 procent onderschrijft zonder reserve de stelling dat raden beschikken over voldoende mogelijkheden om in de besluitvorming hun opvattingen kenbaar te maken. Over de feitelijke invloed van raden op regionale besluitvorming zijn de griffiers evenmin uitgesproken positief (31 % geeft met stelligheid aan dat standpunten van de raad in een aantal gevallen invloed hadden op regionale besluiten). Bij elk van deze stellingen is overigens ongeveer 30 procent (tussen de 24 en 28 procent) van de respondenten het uitgesproken “oneens” met de uitspraken. Tenslotte is geïnformeerd naar het oordeel van de griffiers over de mate waarin raden gebruik maken van invloedsmogelijkheden. Een meerderheid van de griffiers (59 procent) is stellig van mening dat dit in onvoldoende mate gebeurt.

Indirecte controle: toerusting van colleges

Voor wat betreft belangstelling is 45 procent van de gemeentesecretarissen het eens met de stelling) dat het eigen college “zeer geïnteresseerd” is in belangrijke beslissingen die binnen samenwerkingsverbanden worden genomen. Daar waar onder raadsleden de beschikbaarheid van tijd om zich te verdiepen in regionale aangelegenheden in de perceptie van raadsgriffiers een knelpunt lijkt te vormen, zien gemeentesecretarissen dit bij collegeleden minder vaak als problematisch. Een grote deel (41 procent geeft aan dat collegeleden in de regel voldoende tijd hebben, en slechts 22 procent is stellig van mening dat het collegeleden aan de benodigde tijd ontbreekt.

Indirecte controle: Invloed van colleges

De secretarissen zijn ook wat positiever over de invloedsmogelijkheden en de feitelijke invloed van colleges op de regionale besluitvorming dan de

raadsgriffiers over de invloed (-mogelijkheden) van gemeenteraden. Van de secretarissen is 45 procent het zeer eens met de stelling dat colleges in een vroeg stadium bij dergelijke beslissingen worden betrokken. Een gelijk percentage onderschrijft zonder reserve de stelling dat wethouders en burgemeesters beschikken over voldoende mogelijkheden om in de besluitvorming hun opvattingen kenbaar te maken. Over de feitelijke invloed van colleges zijn de secretarissen nog positiever (64 % geeft met stelligheid aan dat collegestandpunten in een aantal gevallen invloed hadden op regionale besluiten).

Indirecte controle: verantwoording en bijsturing door gemeenteraden

Over de verantwoording en bijsturing door gemeenteraden zijn raadsgriffiers evenmin uitgesproken positief. Tussen de 30 en 40 procent van de griffiers meent dat het regiobestuur uit eigen beweging (actief) of desgevraagd (passief) informatie aan de gemeenteraden geven over de uitvoering van beleid en hun beleidsprestaties. Slechts 14 procent is van mening dat er voor gemeenteraden voldoende mogelijkheden zijn om regiobestuurders ter verantwoording te roepen en regionaal beleid bij te sturen. Ook over het gebruik van deze mogelijkheden door raadsleden zijn weinig griffiers (18 procent) uitgesproken positief. Ten aanzien van de aanwezige mogelijkheden tot verantwoording en bijsturing en het gebruik van deze mogelijkheden is ongeveer de helft van de griffiers uitgesproken negatief.

Directe controle door burgers en maatschappelijke organisaties

Over de mogelijkheden voor burgers en regionale organisaties om zich te informeren over en te participeren in regionale besluitvorming zijn de raadsgriffiers in meerderheid uitgesproken negatief. Bijna alle griffiers (96 procent) zijn stellig van oordeel dat samenwerkingsverbanden burgers onvoldoende betrekken bij hun besluitvorming. Bovendien meent 81 procent van hen dat het voor burgers onduidelijk is waar taken zijn belegd (bij de samenwerkingsverbanden of bij de gemeente). Tegelijkertijd zijn de meeste griffiers van mening, zij het iets minder stellig, dat regionale organisaties voldoende bij het beleid van samenwerkingsverbanden worden betrokken en dat de samenwerkingsverbanden uit eigen beweging (actief) of desgevraagd (passief) informatie verschaffen aan burgers over hun functioneren.

Democratische controle: het beeld per samenwerkingsverband

Met behulp van de indicatoren die beschreven zijn, is een beeld geschetst van vier aspecten van de indirecte sturing en controle (via de gemeenteraad en het college) en de directe sturing en controle (door burgers en organisaties): (1) toerusting raden, (2) invloed raden, (3) toerusting colleges, (4) invloed colleges (5) verantwoording en bijsturing door raden en (6) directe controle. Voor elk van deze zes aspecten is op basis van de

bijbehorende aspecten een schaal geconstrueerd.³³ Op basis van de scores (met een range van 1 tot 10) is berekend hoe de griffiers en secretarissen uit de vier geanalyseerde regio's de democratische controle beoordelen. Omdat er in de COROP regio ZO-Drenthe maar één secretaris heeft meegewerkt aan het onderzoek is deze regio bij de bepaling van de toerusting en de invloed van de colleges buiten beschouwing gelaten.

Tabel 7.1: Diverse aspecten van democratische kwaliteit. Gemiddelde scores per COROP- regio (1-10)

	ZO Drenthe (2)	Twente (14)	Zuidwest Gelderland (8)	Agglomeratie Den Haag (5)
Toerusting raad	6,50	5,21	6,54	6,20
Invloed raad	6,88	4,88	5,41	5,85
Toerusting college	--	5,28	7,33	6,15
Invloed college	--	5,85	8,00	5,40
Verantwoording en bijsturing	7,13	4,48	5,75	4,90
Burgerinvloed	5,30	3,34	3,70	3,32
Gemiddelde score alle items	6,45	4,84	6,12	5,30

Vergelijken we de gemiddelde scores tussen de regio's dan zien we dat het oordeel van de Twentse griffiers over de democratische kwaliteit van de samenwerkingsverbanden in hun regio met een gemiddelde score over de zes aspecten van 4,84 het meest negatief is. Ook in Den Haag zijn griffiers negatief in hun oordeel over de democratische kwaliteit. Als hun gemiddelde scores kunnen worden gezien als rapportcijfers, scoort Den Haag net als Twente een onvoldoende. De griffiers in Drenthe en Zuidwest Gelderland zijn duidelijk positiever. Verder is er in alle vier regio's naar de inschatting van de griffiers slechts in geringe mate sprake van een rechtstreekse democratische invloed van regionale besluitvorming door burgers: de scores liggen hier allemaal onder de 5,3.

³³ De Cronbach alfa's (betrouwbaarheidsmaatstaf) voor deze schalen was achtereenvolgens: toerusting raden (0.69) invloed van raden (0.88) toerusting college (0.78) invloed college (0.79) verantwoording en bijsturing door raden (0.88) directe controle (0.85).

8

Zicht op regionaal bestuur

In dit hoofdstuk beschrijven we de regionale bestuursstelsels in termen van de doelen van de samenwerking (strategisch, operationeel en operationeel), de institutionele kaders en kenmerken van het samenwerkingsnetwerk. Tot slot zal – in een verkennende analyse – worden nagegaan in hoeverre kenmerken van het bestuursstelsel onderling samenhangen. We gaan hierbij – zoals eerder aangekondigd – vooral in op de resultaten van de afzonderlijke gemeenten en de vier regio's en niet op specifieke samenwerkingsvormen.

Belang van de samenwerking: strategisch, tactisch of operationeel.

Eerst is bekeken in hoeverre de samenwerking naar het oordeel van de gemeentesecretarissen van belang is: strategisch, tactisch of operationeel. Overzien we de gemeenten van de vier regio's gezamenlijk (zie tabel 8.1) dan valt op dat de samenwerking in operationeel opzicht het meest van belang wordt geacht, gevolgd door beleidsmatige overwegingen betreffende onderlinge afstemming en leren. Ook strategische motieven, gericht op realisatie van kerndoelstellingen van het eigen college zijn van belang, maar iets minder geprononceerd dan de twee andere doen. We zien in de tabel tevens dat er regionaal accentverschillen zijn. Zo acht men in Twente de samenwerking vooral operationeel van belang. Ook in de twee andere regio's zijn operationele overwegingen het belangrijkste, maar daar zijn beleidsmatige (Zuidwest Gelderland) of strategische overwegingen even belangrijk.

Tabel 8.1: Belang samenwerking: strategisch, tactisch of operationeel? Gemiddelde scores per COROP- regio (0-10) (tussen haakjes: standaarddeviaties)

	Strategisch belang: realisatie kerndoelstellingen college	Tactisch belang: ontwikkelen van doeltreffend beleid door afstemming, gebruik van elkaars kennis en ervaring	Operationeel belang: benutten schaalvoordelen en vermindere kwetsbaarheid
Twente	6,30 ³⁴ (2,058)	7,40 (0,843)	8,10 (1,792)
ZW Gelderland	6,67 (1,751)	7,50 (1,378)	7,50 (,837)
Den Haag	7,00 (1,871)	5,80 (0,837)	7,00 (2,345)
Totaal	6,59 (1,817)	7,09 (1,192)	7,64 (1,677)

* ZO Drenthe is buiten beschouwing gelaten omdat er in deze regio slechts één respondent was.

Institutionele kaders en structuur van de samenwerking

Op basis van een analyse van gemeentelijke programmabegrotingen is de *juridische vorm* van de regionale samenwerkingsverbanden nagegaan. Hierbij worden de volgende organisatievormen onderscheiden: WGR openbaar lichaam, WGR gemeenschappelijk orgaan, WGR centrumgemeente, WGR bestuursovereenkomst, Vereniging, stichting, naamloze vennootschap, besloten vennootschap, coöperatie, commanditaire vennootschap, overlegplatform. Verder kon op basis van landelijke wet- en regelgeving ook worden bepaald of de samenwerking *wettelijk verplicht* was of niet. Deze kenmerken zijn in eerste aanleg met name relevant voor het typeren van het karakter van de afzonderlijke samenwerkingsverbanden. Omdat deze analyse zich richt op het niveau van de gemeenten en het niveau van de COROP-gebieden, besteden we er hier verder geen aandacht aan.

Netwerkenmerken

Omvang (aantal gemeenten)

Bij de bepaling van het aantal samenwerkingspartners kan men een onderscheid maken tussen het bruto en het netto aantal. Het bruto aantal partners is de som van het aantal samenwerkingspartners van alle samenwerkingsverbanden waarin gemeenten participeren. Op basis van het bruto aantal partners is het gemiddelde aantal partners per samenwerkingsverband bepaald. Het netto aantal telt het aantal unieke partners waarmee men samenwerkt in de diverse samenwerkingsverbanden. Deze drie scores is te bepalen per gemeente, maar eveneens voor de gemeenten in een

³⁴ Leesvoorbeeld: In regio Twente beoordelen gemeentesecretarissen het strategisch belang van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met een 6.30 op een schaal van 1 tot 10. Dat wil zeggen dat zij regionaal bestuur in enige mate van belang vinden voor het bereiken van de kerndoelstellingen van het college, zij het minder dan voor het ontwikkelen van doeltreffend beleid (tactisch belang) of voor et benutten van schaalvoordelen (operationeel belang).

bepaald gebied. Tabel 8.2 geeft de scores weer voor de vier geselecteerde COROP-regio's. Uit de tabel blijkt dat het bruto (absoluut en gemiddeld) en netto aantal partners samenhangt met het aantal gemeenten in het COROP-gebied. Twente met de meeste gemeenten heeft ook het grootste aantal bruto (en netto) partners. Zuidwest Gelderland met zijn 10 gemeenten heeft eveneens een groter aantal bruto en netto partners dan de twee andere regio's die minder gemeenten tellen. Opvallend is wel dat de COROP regio met de minste gemeenten meer bruto en netto partners heeft dan de duidelijk grotere Agglomeratie Den Haag. Dat komt omdat de drie Drentse gemeenten in deze regio met relatief veel partners van buiten de eigen regio samenwerken. Op het niveau van de individuele gemeenten varieert het bruto aantal partners tussen de 32 en de 150, met een gemiddelde van 88 per gemeente. Het gemiddelde aantal (bruto) partners per samenwerkingsverband varieert tussen 4,57 en 13,67 met een gemiddelde van 9,28 per gemeente. Het netto aantal varieert tussen 9 en 45, met een gemiddelde van 24.

Homogeniteit: naar omvang en samenstelling bevolking

Volgens de in de hoofdstuk 3 uiteengezette theorieën neemt de complexiteit van samenwerkingsverbanden toe – en daarmee de bestuurskosten en democratische problemen – naarmate samenwerkingspartners sterker verschillen in hun bijdragen aan en belangen bij regionaal bestuur. Daarom is het van belang om regio's te analyseren in termen van hun homogeniteit. Deze homogeniteit kan betrekking hebben op de mate waarin deze eenheden verschillen naar bijvoorbeeld hun omvang of in de samenstelling van hun bevolking. Tabel 8.3 toont diverse vormen van homogeniteit. Hierbij is de homogeniteit gebaseerd op een vergelijking van de score van de regio als geheel met de score van de grootste regiogemeente. De homogeniteit is maximaal (score 1.00) als de regioscore en de centrumgemeente-score exact gelijk zijn. Naarmate het verschil tussen de hoogste en de laagste van deze twee scores groter wordt, wordt de homogeniteit geringer en nadert deze de minimumscore (0,00).

- Uit tabel 8.2 kunnen we constateren dat in alle vier regio's de homogeniteit naar het *aantal inwoners* het laagst is. Vooral in de Agglomeratie Den Haag is de centrumgemeente ten opzichte van de overige regiogemeenten relatief groot. In Zuid West Gelderland is dat veel minder het geval. De twee andere regio's nemen hier een tussenpositie in. Het inwonertal van de gemeente hangt nauw samen met de financiële en de personele hulpbronnen waarover de gemeenten kunnen beschikken.
- Gemeenten verschillen echter ook in de samenstelling van de bevolking en naar hun welstand. Dit geeft een indicatie van de bestuurlijke opgaven waar de gemeente voor staat. Ook in dat

opzicht kan de grootste gemeente in de regio sterk verschillen van de andere gemeenten.

Tabel 8.2: COROP - regio's (met aantal gemeenten), aantal samenwerkingspartners en homogeniteit samenwerkingsgebied

	ZO Drenthe (3)	Twente (14)	ZW Gelderl. (10)	Den Haag (6)
Bruto aantal partners	54.67	122.57	78.40	40.33
Gemiddelde aantal partners (per samenwerking)	8.20	11.12	9.15	5.76
Netto aantal partners	15.33	33.21	21.00	12.67
Homogeniteit: Inwonertal	.284	.227	.519	.131
Homogeniteit: Productief/Nietproductief	.954	.824	.932	.810
Homogeniteit: Niet-westers allochtoon	.659	.360	.333	.485
Homogeniteit: Inkomen	.953	.850	.893	.825
Homogeniteit: Woningwaarde	.893	.732	.795	.731
Homogeniteit: Uitkeringsgerechtigden	.841	.702	.679	.689
Homogeniteit: Grootste politieke partij	.922	.692	1.00	.963
HOMOGENITEIT: GEMIDDELD	.787	.627	.736	.662

Homogeniteit geeft aan hoe sterk de overeenkomsten zijn tussen de centrumstad (grootste gemeente regio) en de regio als geheel: score regio/score centrumstad. Minimum =0, maximum=1)

In tabel 8.2 is voor een aantal van deze aspecten de regionale homogeniteit bepaald. Dit is gebeurd naar de verhouding productieve en niet-productieve bevolking, de welstand (in termen van inkomen en waarde onroerend goed) en sociale behoeften (geïndiceerd door percentage niet-westerse allochtonen en het aandeel van de beroepsbevolking dat een AO, WW of ABW uitkering ontvangt). Ten slotte is ook gekeken naar de partijpolitieke signatuur van de gemeenteraden.

- In alle vier de COROP regio's is in de randgemeenten sprake van een zekere oververtegenwoordiging van de *niet-productieve bevolking* (ten opzichte van de productieve bevolking). In Zuidoost Drenthe en Zuidwest Gelderland is de homogeniteit op dit punt relatief groot. In Twente en de Haagse agglomeratie is de polariteit tussen stad en regiogemeenten juist groter.
- Een andere indicator voor de homogeniteit van een regio betreft de *sociale behoeften*. In alle vier de COROP regio's zien we in de centrumgemeente een oververtegenwoordiging van niet-westerse allochtonen en van uitkeringsgerechtigden. Tevens is er in de centrumgemeenten een relatief laag gemiddeld inkomen en we vinden er een lage gemiddelde woningwaarde.
- In termen van de *welstandsindicatoren* (inkomen en woningwaarde) zijn de stad-regio verschillen in Drenthe het kleinst, gevolgd door Gelderland. Deze verschillen zijn in Twente en Den Haag duidelijk groter.
- Voor wat betreft het percentage niet-westerse allochtonen en uitkeringsgerechtigden is de homogeniteit in Drenthe beduidend groter dan in de drie andere regio's.
- Voor de homogeniteit qua *partijpolitieke signatuur* is gekeken naar de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen van 2014. Daar zien we dat in alle vier de COROP regio's het stemmenpercentage voor de lokale politieke groeperingen het hoogste is. In ZO Drenthe is dit 47% van het totaal in de regiogemeenten uitgebrachte stemmen. In de drie andere regio's is dit percentage duidelijk lager (Twente en Zuidwest Gelderland: 26%, Agglomeratie Den Haag: 27%) maar ook daar zijn lokale politieke groeperingen het best in de gemeenteraden vertegenwoordigd. In de centrumgemeenten van deze vier regio's is het beeld niet wezenlijk anders: ook in deze steden is het blok van de niet-nationale partijen het grootst. De verschillen tussen de steun voor lokale partijen in de centrumgemeente en de regio als geheel zijn in drie van de vier regio's betrekkelijk klein. Alleen in Twente zien we dat de steun voor de plaatselijke politieke groeperingen (hoewel nog steeds het grootste blok) minder groot is dan in de regio als geheel. De politieke homogeniteit is daarom relatief hoog.³⁵

Overzien we het geheel, dan kunnen we concluderen dat de homogeniteit in ZO Drenthe het grootst is. Ook in Zuidwest Gelderland is de homogeniteit vergeleken met de twee andere COROP-gebieden betrekkelijk hoog. In de

³⁵ Hierbij moet worden opgemerkt dat de lokale lijsten niet één partijorganisatie zijn, maar om een aantal afzonderlijke lijsten. Hun enige overeenkomst is dat ze geen landelijk opererende politieke partijen vertegenwoordigen. Als zodanig zijn ze geen exponent van de klassieke landelijke politieke partijen die in de vorige eeuw, zeker in de centrumgemeenten, dominant waren in de gemeenteraden.

regio Twente en iets mindere mate in de Agglomeratie Den Haag is de homogeniteit duidelijk zwakker.

Relatiestructuur

Bij de relatiestructuur staan we achtereenvolgens stil bij:

- (a) het aantal samenwerkingsverbanden;
- (b) de congruentie van de verschillende samenwerkingsverbanden en de;
- (c) de integraliteit van de samenwerking.

In tabel 8.3 vatten we de kerngegevens per COROP-regio over deze aspecten van de samenwerkingsstructuur samen.

Ad (a) het aantal samenwerkingsverbanden

Op het gemeentelijk niveau varieert het aantal samenwerkingsverbanden tussen de zes en de vijftien. Het gemeentelijke gemiddelde ligt op ruim negen (9,21), met een minimum van 6 (Emmen, Pijnakker-Nootdorp, Leischendam-Voorburg) en een maximum van 15 (Borne). In Twente is dit gemiddelde het hoogst (ruim elf) gevolgd door Zuidwest-Gelderland (bijna negen). In de twee andere regio's ligt het gemiddelde rond de zeven samenwerkingsverbanden.

Ad (b) De congruentie

Territoriale congruentie is een maatstaf die aangeeft in hoeverre gemeenten steeds met dezelfde regionale partners samenwerken. Deze maatstaf is berekend door het netto aantal samenwerkingspartners te delen door het bruto aantal partners en dat getal te vermenigvuldigen met 10. Als een gemeente in alle samenwerkingsverbanden steeds met dezelfde partners samenwerkt bedraagt de congruentie-score 10, als steeds met andere partners wordt samengewerkt benadert de score 0. We zien in tabel 8.3 dat in geen van de regio's sprake is van een grote mate van congruentie. In Zuidwest Gelderland is de congruentie het kleinst (2,66) en in stadsregio Den Haag het grootst (3,05). Op gemeentelijk niveau is de variatie nog wat groter. Op dit niveau varieert de congruentie-score tussen 2 (Enschede) en 4,48 (Wassenaar). Het gemiddelde op gemeentelijk niveau ligt op 2,77.

Ad (c) De integraliteit

Bij een lage integraliteitsscore zijn afzonderlijke (deel) taken telkens in een aparte regeling ondergebracht en is er dus sprake van een sterke verkokering: elke (deel-)taak is afzonderlijk georganiseerd. Als alle (deel-)taken zijn geconcentreerd in één bestuurlijk arrangement dan is de score maximaal. De integraliteit van de COROP-gebieden blijkt betrekkelijk gering. Er wordt weliswaar op een groot aantal (deel-)taken samengewerkt, maar dat gebeurt in veel verschillende verbanden. Zo werkt de gemeente Almelo bijvoorbeeld op 28 (deel-)taken samen met andere gemeenten. Als al die taken zouden zijn ondergebracht in één samenwerkingsverband was de integraliteitsscore 28 geweest. Feitelijk zijn voor deze taken 13

samenwerkingsverbanden aangegaan, en daarmee is de integraliteitsscore voor Almelo 2,15. Bezien we alle gemeenten, dan is de gemiddelde integraliteitsscore slechts een fractie hoger (2,20). De spreiding rond dit gemiddelde is tamelijk klein, met een minimumscore van 1,57 (Borger-Odoorn) en maximumscore 2,75 (Zaltbommel). Ook de regionale verschillen zijn niet erg groot. De integraliteit is het geringst in ZO Drenthe (1,65) en het hoogst in Zuidwest Gelderland (2,47).

Tabel 8.3: COROP - regio's (met aantal gemeenten), en aspecten van de relatiestructuur en samenwerkingscultuur per regio; gemiddelde scores per gemeente

	ZO Drenthe (3)	Twente (14)	Zuidwest Gelderland (10)	Den Haag (6)
Aantal samenwerkingsverbanden	6,67	11,14	8,60	7,00
Congruentie (0-10)	2,79	2,71	2,66	3,05
Integraliteit (0-25)	1,65	2,02	2,42	2,47
Mate overeenstemming (1-10)	--	4,65	5,25	6,70
Mate van vertrouwen (1-10)	--	5,85	4,25	6,00
Zakelijkheid bestuurscultuur (1-10)	--	5,20	5,47	5,57

Voor ZO Drenthe zijn de drie laatste scores niet bepaald omdat er maar één respondent was.

Samenwerkingscultuur

Naast kenmerken van de relatiestructuur zijn ook culturele kenmerken van belang voor de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionale samenwerking. In de eerste plaats is dat de mate van *consensus*: in een klimaat waarin de partners in regionaal verband het onderling in essentie eens zijn, is samenwerking makkelijker en kunnen eenvoudiger resultaten worden geboekt dan wanneer er grote meningsverschillen bestaan. Op basis van twee items (geen meningsverschillen tussen gemeenten onderling; geen meningsverschillen tussen gemeenten en regio) is de mate van consensus bepaald. De maatstaf met een minimum van 1 (geen consensus) en een maximum van 10 (volledige consensus) scoren de gemeenten gemiddeld 5,36, met als laagste score was 1,5 en als hoogste

9.0³⁶. De regionale consensusscores zijn in Twente (4,65) beduidend lager dan in Zuidwest Gelderland (5,25) en de Agglomeratie Den Haag (6,70).

In de tweede plaats gaan we in op het onderlinge *vertrouwen* tussen de gemeenten en het vertrouwen van gemeenten in regiobesturen. Deze maat kan variëren tussen 1 en 10. De gemiddelde scores van de gemeenten is 5,43 (met 1,00 als laagste en 8,00 als hoogste score). In tabel 8.3 is het gemiddelde van deze twee vertrouwenscores bepaald. De scores variëren tussen 4,25 in Zuidwest Gelderland en 6,00 in de Agglomeratie Den Haag. Een derde aspect is de *zakelijkheid van de bestuurscultuur*. Aan de hand van het gemiddelde van zes indicatoren is de zakelijkheid van het bestuur bepaald (op een schaal die kan variëren tussen 1 en 10). De scores van individuele gemeenten verschillen aanzienlijk (minimumscore: 2,67 en maximumscore: 8,17) met een gemiddelde van 5,47. De gemiddelde scores per regio lopen veel minder sterk uiteen (zie tabel 8.3).

Kenmerken van de samenwerkingsrelaties in onderlinge samenhang

Hoewel de theorievorming over regionale samenwerking zich vooral richt op de gevolgen van kenmerken van de samenwerking voor de effectiviteit en de democratische kwaliteit, is het ook van belang om na te gaan hoe de hierboven besproken aspecten van de samenwerking zich tot elkaar verhouden. Een dergelijke analyse kan op elk van de eerder onderscheiden analyseniveaus (gemeenten, regio's, samenwerkingsverbanden) worden uitgevoerd.

- Op *regionaal niveau* kunnen we constateren dat in termen van het aantal partners, het aantal samenwerkingsverbanden Twente de grootste bestuurlijke drukte kent. Het combineert deze bestuurlijke drukte met een grote heterogeniteit (qua omvang, sociale structuur en politieke signatuur). Ook in termen van de integraliteit van de samenwerking, de mate van consensus en de zakelijkheid van de bestuurscultuur 'scoort' Twente laag. De regio Den Haag kenmerkt zich daarentegen door minder complexiteit, een relatief hoge congruentie en integraliteit en door een hoge mate van consensus, onderling vertrouwen en een zakelijke bestuurscultuur. Het is belangrijk te bezien of deze verschillen in uitgangspunten ook samenhangen met het succes en de democratische kwaliteit van de samenwerking. Die vraag komt in het volgende hoofdstuk aan de orde. Gezien het kleine aantal regio's dat is meegenomen in de quick scan zijn echter geen harde conclusies mogelijk.
- Als we ons richten op het *gemeentelijke analyseniveau*, dan zijn er wat meer eenheden voor de analyse. Daarbij moeten we echter wel aantekenen dat we ook op het gemeentelijke niveau over relatief

³⁶ Omwille van de privacy van de respondenten worden bij de presentatie van enquêteresultaten bij de hoogste en laagste scores geen gemeentenamen genoemd.

weinig eenheden beschikken (N=22), waardoor we slechts een beperkt aantal variabelen tegelijkertijd in de analyse kunnen betrekken.

- Bij de samenwerkingsrelaties kunnen we in de eerste plaats factoren onderscheiden die te maken hebben met het aantal samenwerkingsverbanden en het aantal samenwerkingspartners (bruto, gemiddeld en netto). De indicatoren voor het aantal samenwerkingspartners hangen onderling sterk samen en daarom richten we ons in verdere analyses vooral op het gemiddelde aantal partners per samenwerkingsgebied. Dit gemiddelde aantal partners hangt overigens redelijk sterk samen met het aantal samenwerkingsverbanden (correlatie = 0,54). Deze twee samenhangende aspecten bepalen de complexiteit van het samenwerkingsnetwerk.
- De complexiteit van samenwerkingsrelaties kan doorwerken in de functionele en territoriale integratie van het netwerk. Naarmate er meer partners zijn en meer samenwerkingsrelaties zal het moeilijker zijn om de samenwerking functioneel (verschillende taken) en territoriaal (de rayons van de diverse samenwerkingsverbanden) onder één noemer te brengen. Dat blijkt ook uit de gegevens van de quick scan. De samenhangen tussen de maatstaven voor complexiteit en integratie zijn overigens niet erg sterk. De territoriale integratie – als gemeten met de congruentie-index – hangt niet significant samen met het aantal samenwerkingsverbanden en het gemiddeld aantal samenwerkingspartners (de correlaties zijn respectievelijk -0,13 en -0,07). De functionele integratie – gemeten met de integraliteits-index – hangt zwak negatief samen met zowel het aantal samenwerkingsverbanden als met het gemiddelde aantal partners (correlaties respectievelijk -0,30 en -0,42).
- Tenslotte is gezien in hoeverre de complexiteit en de integratie van de samenwerking samenhangen met de consensus, het vertrouwen en de bestuurscultuur in het netwerk. In het algemeen wordt verondersteld dat naarmate de complexiteit toeneemt en de integratie van het netwerk afneemt, de samenwerking lastiger wordt vanwege een afname van de eensgezindheid, het onderlinge vertrouwen en dergelijke. Uit de analyse van de gegevens uit de quick scan zijn er geen sterke aanwijzingen dat dit ook daadwerkelijk het geval is. We vinden slechts één significant verband, namelijk een negatieve samenhang van het gemiddeld aantal partners per samenwerkingsverband op de mate van consensus tussen gemeenten (correlatie = - 0,47).³⁷

³⁷ Zie bijlage B, pg. 24.

9

Effecten van regionaal bestuur

In dit verkennende onderzoek naar de effecten van regionaal bestuur is eerst onderzocht hoe groot de effectiviteit en hoe sterk de democratische kwaliteit van regionale samenwerkingsverbanden is. Effectiviteit is zoals gezegd gemeten door gemeentesecretarissen te vragen naar de mate waarin het regionale samenwerkingsverband een bijdrage levert aan de aanpak van lokale en regionale vraagstukken, lokale en regionale dienstverlening en aan lokale en regionale voorzieningen. Democratische kwaliteit is gemeten door raadsgriffiers te vragen naar de mate waarin gemeenten, gemeenteraadsleden en inwoners invloed hebben op de regionale besluitvorming. Hierna zijn de kenmerken van regionale bestuursstelsels in kaart gebracht, op het niveau van de COROP-regio's Twente, Zuid Oost Drenthe, Agglomeratie Den Haag en Zuid West Gelderland én op het niveau van de inliggende gemeenten. Voor deze quick scan is daarbij gelet op de doelen van de samenwerking (strategisch, operationeel en operationeel) en de kenmerken van het samenwerkingsnetwerk.

In discussies over regionaal bestuur wordt steeds een verband verondersteld tussen de structuur van samenwerkingsverbanden en het functioneren ervan. Als er sprake is van een complex geheel aan samenwerkingsverbanden zal de effectiviteit ervan minder groot zijn en is de democratische kwaliteit ervan geringer. Deze gedachtegang wordt ook door veel theorieën over regionale samenwerking ondersteund (bijvoorbeeld: de traditionele monocentrische "*Reform Theory*"³⁸). Volgens deze theorieën zijn polycentrische regionale bestuursstelsels minder bestuurbaar en minder effectief: naarmate het aantal samenwerkende gemeenten en samenwerkingsverbanden toeneemt stijgen de afstemmings- en overlegkosten van regionale samenwerking en wordt democratische sturing, controle en verantwoording lastiger te organiseren. Er zijn echter ook benaderingen die meer positieve verwachtingen formuleren over de effecten van polycentrische regionale samenwerking. In dit perspectief is een lappendeken van samenwerkingsverbanden juist veel flexibeler en beter in staat om lokale tegenstellingen te overbruggen.³⁹ Uiteindelijk kan alleen empirisch onderzoek uitsluitsel geven over de feitelijke houdbaarheid

³⁸ Zie: Selznick P (1996), 'Institutionalism "old" and "new"', in: *Administrative Science Quarterly* 41 (3): pp. 270–277

³⁹ Ostrom, V., C.M. Tiebout, R. Warren (1961), 'The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry': in: *The American Political Science Review*, 55 (4), pp 831-842; Feiock, R. (2007), 'Rational Choice and Regional Governance', in: *Journal of Urban Affairs*, 29 (1), pp. 47-63.

van deze uiteenlopende verwachtingen. In dit hoofdstuk schetsen we een tentatief beeld op basis van de resultaten van de quick scan. Daarbij is het van belang om de beperkingen van de in het kader van dit onderzoek verzamelde gegevens te onderkennen. Het gaat hier ten slotte nog maar om een analyse van een beperkt aantal van 33 gemeenten in niet meer dan vier COROP-gebieden.

De onderzochte effecten en kenmerken van regionaal bestuur kunnen als volgt worden samengevat:

- I. Ervaren bestuurlijke drukte: inschattingen van gemeentesecretarissen over bestuurlijke drukte, effectiviteit regionale overleggen en kosten besluitvorming en afstemming (zie H6).
- II. Effectiviteit regionaal bestuur: inschattingen door gemeentesecretarissen van bijdrage regionale samenwerkingsverbanden aan lokale en regionale beleidsopgaven (zie H6).
- III. Democratische kwaliteit regionaal bestuur: inschatting raadsgriffiers van de mate waarin gemeenteraden, inwoners en bedrijven en organisaties in staat worden gesteld om het regionaal bestuur te controleren en dat daadwerkelijk ook doen (H7).

Omdat deze effecten zullen afhangen van het soort regionaal bestuur waaraan de gemeente deelneemt, zijn de volgende kenmerken onderscheiden:

- IV. Relatiestructuur regionale samenwerking:
Hierbij is een aantal aspecten van belang. In de eerste plaats de bestuurlijke complexiteit (aantal samenwerkingsverbanden en aantal partners) en de sociaal-demografische en politieke homogeniteit. Daarnaast ook de congruentie en de integraliteit van de samenwerking. Een geringe complexiteit, een grote homogeniteit, en een hoge mate van congruentie en integraliteit hangen mogelijk samen met het succes en de democratische kwaliteit van de samenwerking (zie H8).
- V. Samenwerkingscultuur:
Inschattingen van gemeentesecretarissen van de mate van consensus en het vertrouwen tussen gemeenten onderling en van gemeenten in regionale besturen en van de zakelijkheid (resultaatgerichtheid, besluitvaardigheid en vrijblijvendheid) van het regionaal bestuur zijn mogelijk ook van belang (H8)

Quick scan: effecten regionaal bestuur op het niveau van COROP-gebieden

Een eerste vergelijking van de kenmerken van de regionale bestuursstelsels in de vier onderzochte COROP-gebieden en de samenhangen daarvan met het functioneren van het lokaal bestuur, suggereert dat een aantal opvattingen over regionaal bestuur mogelijk genuanceerd dient te worden:

- Allereerst houdt de ervaren bestuurlijke drukte geen rechtstreeks verband met de complexiteit van het regionale bestuurlijke stelsel. In agglomeratie Den Haag is er sprake van een betrekkelijk overzichtelijk regionaal bestuur met een relatief gering aantal samenwerkingsverbanden en –partners, maar wordt er toch enige bestuurlijke drukte ervaren. In de regio Twente, waar regionale samenwerking in een aantal opzichten veel complexer is, ondervindt men juist minder bestuurlijke drukte.
- Opvallender is het verband tussen de complexiteit van het regionale bestuursstelsel en de effectiviteit ervan. Anders dan men op basis van bepaalde theorieën over samenwerking (zoals de genoemde Reform Theory) zou verwachten, lijkt dat verband positief. In Twente en Zuid West Gelderland is er met een complex regionaal bestuursstelsel sprake van een hoge mate van effectiviteit, terwijl in de tamelijk overzichtelijke agglomeratie Den Haag juist het omgekeerde het geval is.
- De effectiviteit van complexe regionale bestuursstelsels lijkt in Twente wel ten koste te gaan van de democratische kwaliteit van het regionaal bestuur. Net zoals in Zuidoost Drenthe een overzichtelijk regiobestuur bijdraagt aan een hogere democratische kwaliteit. Het patroon bij de twee andere regio's is minder eenduidig.

Tabel 9.1: Regionale samenwerkingsstructuur en –cultuur en effecten van regionaal bestuur per COROP-gebied

	ZO Drenthe (3)	Twente (14)	Zuidwest Gelderland (10)	Den Haag (6)
Geringe bestuurlijke complexiteit (aantal samenwerkingsverbanden, partners en heterogeniteit)	++	--	-	+
Integratie (congruentie en integraliteit)	--	-	+	++
Bestuurscultuur (consensus, vertrouwen, zakelijkheid)	nb	-	+	++
Geringe besluitvormingskosten	nb	++	-	+
Ervaren effectiviteit	nb	++	+	-
Democratische kwaliteit	++	--	+	-

Voor ZO Drenthe zijn sommige scores niet bepaald (nb) omdat er maar één respondent was. ++ hoogste score; -- laagste score

Quick scan: gemeenten en hun samenwerkingsverbanden

Een analyse van de gegevens per gemeente kan ons meer inzicht geven in de mogelijke effecten van het regionaal bestuur op het functioneren van gemeenten. Hiervoor zijn de resultaten van de enquête onder gemeentesecretarissen en raadsgriffiers (over het ervaren nut van samenwerking en de democratische controle hierop) gekoppeld aan gegevens van ieders gemeente over regionale bestuursvormen, samenwerkingspartners, territoriale congruentie en regionale integraliteit.

Omdat uit aanvullende analyses bleek dat de territoriale congruentie en regionale integraliteit geen duidelijke invloed hebben op de effectiviteit en democratische kwaliteit van het regionale bestuur, zijn deze factoren buiten beschouwing gelaten. Verder waren hiervoor ook methodologische redenen.⁴⁰

⁴⁰ Zie pg 24 van Bijlage B. Omdat territoriale congruentie een functie is van het aantal samenwerkingspartners, is deze variabele niet extra in analyses opgenomen. Ook regionale integraliteit is buiten beschouwing gelaten. Verder zijn ook de maten voor regionale homogeniteit niet in de analyse opgenomen. Op het regioniveau waarop deze kenmerken zijn gemeten zijn feitelijk slechts vier cases beschikbaar.

Effectiviteit regionale samenwerking

In deze paragraaf analyseren we het effect van verschillende factoren op het oordeel van de gemeentesecretarissen over de effectiviteit van het regionaal bestuur. Daartoe gebruiken we regressie-analyses.⁴¹ Deze analyses geven in de eerste plaats informatie over de vraag of bepaalde factoren wel of niet van invloed zijn op de ervaren effectiviteit. Een factor is “*niet van invloed*” indien uit de analyse blijkt dat de regressiecoëfficiënt of schatter (beta) die deze invloed schat, niet statistisch significant afwijkt van nul. In de tweede plaats laat de regressie-analyse ook zien of een eventueel effect positief (+) of negatief (-) is. Een verklarende factor heeft een “*positief effect*” als de schatter significant afwijkt van nul en uit de analyses ook blijkt dat naarmate de score op deze verklarende factor hoger is ook de ervaren tevredenheid hoger is. Een factor heeft een “*negatief effect*” als de schatter significant verschilt van nul en als blijkt dat naarmate de score op deze factor hoger is de ervaren tevredenheid lager is. In de tabellen waarin we de resultaten van de analyses presenteren is in alle gevallen waarin een factor van invloed blijkt te zijn de waarde schatter vet gedrukt. Of deze invloed positief of negatief is blijkt vervolgens uit het teken (+ of -) dat is geplaatst voor de waarde van deze schatter.

In een eerste analyse hebben we gekeken welk effect de *motieven voor regionale samenwerking* hebben op de ervaren effectiviteit. De verwachting is dan dat het belang dat men hecht aan bepaalde typen van samenwerking doorwerkt in de beoordeling van de resultaten van samenwerking. Uit de regressieanalyses blijkt voor het strategisch belang van samenwerking effect te hebben op de effectiviteit ervan. Deze factor heeft een significante invloed (vet gedrukt, in tegenstelling tot de twee andere factoren) en dit effect is positief (zie het teken voor de regressiecoëfficiënt: + 0.46). Naarmate men de samenwerking van groter gewicht acht voor voor het realiseren van de kerndoelstellingen van het collegeprogramma is men positiever over de effectiviteit van de samenwerking. Wanneer men samenwerking van belang acht voor de beleidsontwikkeling of de bedrijfsvoering dan is het effect op de ervaren effectiviteit van de samenwerking statistisch niet significant.

⁴¹ Bij deze analyses is vanwege het geringe aantal cases steeds slechts een klein aantal variabelen tegelijk in de beschouwing betrokken. Verder is er vanwege het geringe aantal cases ook sprake van een relatief grote kans dat we onterecht de conclusie zouden trekken dat bepaalde relevante factoren geen (statistisch significant) effect hebben. Daarom hebben we een relatief soepel criterium voor statistische significantie gehanteerd ($p=0,10$, bij tweezijdige toetsing). Verder rapporteren we naast de regressiecoëfficiënten ook telkens tussen haakjes de p-waarden zodat de lezer een beeld krijgt van het niveau waarop variabelen een al dan niet significant effect hebben.

Tabel 9.2 Regressieanalyse ervaren effectiviteit regionaal bestuur (lokaal plus regionaal nut) vanuit strategisch, tactisch en operationeel perspectief. Ongestandaardiseerde Bèta's. N=22. Vetgedrukt=significant op $p < 0.10$

Verklaringsfactoren	coëfficiënt
strategisch belang: beleidsvorming	+0.46 (.05)
tactisch belang: beleidsontwikkeling	+0.43 (.22)
operationeel belang: bedrijfsvoering	+0.16 (.65)
$R^{2adj}=0.20$	

Vervolgens richten we de aandacht op de kenmerken van het samenwerkingsnetwerk, te beginnen bij de structuur van de samenwerking. Een belangrijk punt hierbij is de complexiteit van de samenwerking. De uitkomst van onze analyse wijst in ongeveer dezelfde richting als de eerste vergelijking van COROP-gebieden.

Voor wat betreft de complexiteit van het bestuursstelsel blijken twee factoren van belang: het aantal samenwerkingsverbanden en het gemiddelde aantal partners waarmee een gemeente in deze verbanden samenwerkt. De analyses wijzen uit dat de effectiviteit van regionaal bestuur gebaat is bij een groot aantal samenwerkingsverbanden. Het effect van deze factor is statistisch significant (vetgedrukt) en positief (+ 0.54): dat wil zeggen dat naarmate het aantal samenwerkingsverbanden groter is het oordeel van de gemeentesecretaris over de effectiviteit van regionaal bestuur positiever is.

Tabel 9.3 Regressieanalyse effectiviteit regionaal bestuur (lokaal plus regionaal nut), regressiecoëfficiënt in ongestandaardiseerde bèta's. N=22. Vetgedrukt=significant op $p < 0.10$

Verklaringsfactoren	coëfficiënt
aantal samenwerkingsverbanden	+ 0.54 (.02)
aantal partners per samenwerkingsverband	- 0.22 (.23)
$R^{2adj}=0.20$	

De vaak bekritiseerde 'bestuurlijke spaghetti' van regionale samenwerkingsverbanden blijkt in de praktijk dus juist gunstig voor de effectiviteit van het regionaal bestuur. Dit (vooralsnog voorlopige) resultaat wijst in de richting van de zogenaamde *law of requisite variety*: de complexe bestuurlijke opgaven waarvoor het hedendaagse openbaar bestuur zich gesteld ziet vragen om meervoudige, samengestelde bestuurlijk

arrangementen.⁴² Daarnaast is er een zwak (en bij deze kleine steekproef niet significant en daarom niet vet gedrukt) negatief effect van het gemiddelde aantal samenwerkingspartners.

Naast de structuur is mogelijk ook de samenwerkingscultuur van belang. Meer in het bijzonder gaat het dan om de consensus, het vertrouwen en de ervaren zakelijkheid (naleving gemaakte afspraken, tastbare resultaten, daadkracht) van samenwerkingsverbanden.

Tabel 9.4 Regressieanalyse effectiviteit regionaal bestuur (lokaal plus regionaal nut) en samenwerkingscultuur, regressiecoëfficiënt in ongestandaardiseerde bèta's. N=22. Vetgedrukt=significant op $p < 0.10$

Verklaringsfactoren	coëfficiënt
overeenstemming	- 0.20 (.46)
vertrouwen	+ 0.51 (.05)
zakelijkheid	+ 0.46 (.17)
$R^{2adj}=0.31$	

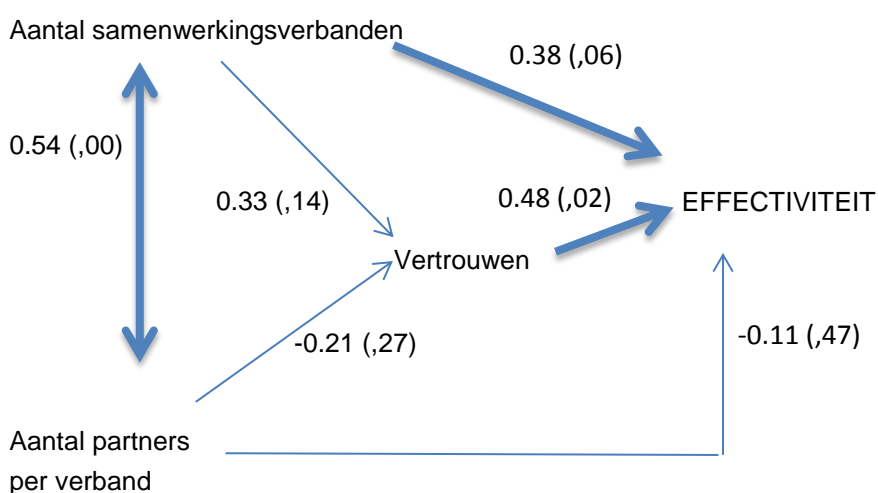
Van de drie cultuurfactoren blijkt met name het onderlinge vertrouwen van belang. Deze factor heeft een duidelijk significant effect (vet gedrukt) en dit effect is positief (het teken van de significante coëfficiënt is + 0.51): naarmate er tussen de partners meer vertrouwen bestaat, is het oordeel over de effectiviteit van de samenwerking positiever. De mate van overeenstemming en de zakelijkheid in de onderlinge verhoudingen hebben als wordt gecontroleerd voor de effecten van vertrouwen geen significant effect (dat wil zeggen dat de schatter net afwijkt van nul).

Ten slotte analyseren we de effecten van de belangrijkste twee structurele kenmerken (het aantal samenwerkingsverbanden en aantal partners per verband) en de mate van vertrouwen tezamen, waarbij ook de onderlinge relaties tussen de variabelen in de beschouwing worden betrokken. In deze analyse moeten we rekening houden met het feit dat de structurele kenmerken niet alleen een directe invloed kunnen hebben op de effectiviteit van de samenwerking. Deze factoren kunnen namelijk ook een indirecte invloed hebben: Bijvoorbeeld omdat aannemelijk is dat het aantal partners een negatieve invloed heeft op het vertrouwen. Als dat het geval is dan kan het effect van het aantal partners geheel of gedeeltelijk tot stand komen via de factor vertrouwen: het aantal partners beïnvloedt het vertrouwen en het vertrouwen is op zijn beurt van invloed op de ervaren effectiviteit.

⁴² Ashby, W. R. (1962), 'Principles of the self-organizing system', in: H. Von Foerster and G. W. Zopf, Jr. (eds.), *Principles of Self-Organization: Transactions of the University of Illinois Symposium*, London: Pergamon Press: pp. 255-278.

Om het totaal van deze directe en indirecte effecten in kaart te kunnen brengen zijn zogenaamde padanalyses uitgevoerd. In een padanalyse worden de resultaten van meerdere samenhangende regressieanalyses in een figuur weergegeven.⁴³ Figuur 9.1 geeft bijvoorbeeld een beeld van de samenhangende effecten van het aantal samenwerkingsverbanden, het aantal samenwerkingspartners en het onderlinge vertrouwen tussen de partners.

Figuur 9.1 Padanalyse effectiviteit samenwerking, N=22, ongestandaardiseerde bèta's, vette pijlen = significant op $p < .10$



$R^{2adj} = 0.38$.

Totale effect van aantal samenwerkingsverbanden = + 0.54 (.02)

Totale effect van aantal partners per verband = - 0.21 (.23)

Deze padanalyse geeft een beter inzicht in het eerder (in tabel 9.3) verkregen beeld.

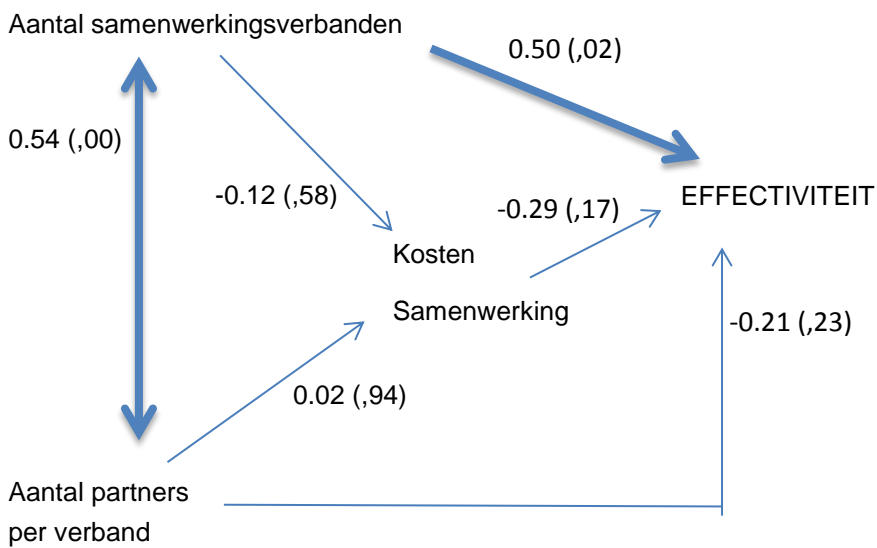
- Het (totale) statistisch significante effect (+0.54) van het aantal samenwerkingsverbanden is – zo blijkt uit de figuur – voor een deel direct (+0.38) en voor een deel indirect (+0.33*+0.48=+0.16) via de factor vertrouwen). Dit laat zien dat de invloed van het aantal samenwerkingsverbanden deels indirect is en tot stand komt via een zogenaamde interverniërende variabele (vertrouwen). Als gemeenten in meer samenwerkingsverbanden samenwerken neemt het onderling vertrouwen toe.
- Vertrouwen heeft op zijn beurt een sterk positief effect op de effectiviteit van samenwerking. Het vertrouwen speelt mogelijk ook een rol als interverniërende variabele in het negatieve effect van het

⁴³ Hierbij is gebruik gemaakt van een door Preacher & Hayes ontwikkelde SPSS macro. Zie: Preacher, K. J., & Hayes, A. F. (2008). Asymptotic and resampling strategies for assessing and comparing indirect effects in multiple mediator models. *Behavior research methods*, 40(3), 879-891.

aantal samenwerkingspartners, maar dit effect is bij deze kleine N niet significant.

Om het beeld te completeren een analyse uitgevoerd om na te gaan of de kosten van de samenwerking (kosten van afstemming en besluitvorming) een rol spelen in de beoordeling van de samenwerkingsresultaten. Hiervoor is wederom een padanalyse uitgevoerd.

Figuur 9.2 Padanalyse kosten en effectiviteit samenwerking, N=22, ongestandaardiseerde bèta's, vette pijlen = significant op $p < .10$



$R^{2adj} = 0.24$
 Totale effect van aantal samenwerkingspartners = + **0.54** (.01)
 Totale effect van aantal partners per verband = - 0.22 (.23)

- Uit deze analyse blijkt in de eerste plaats dat – anders dan men wellicht zou hebben verwacht – de hoogte van deze (ervaren) kosten niet kan worden verklaard door middel van het aantal samenwerkingsverbanden en het gemiddelde aantal partners. Geen van beide factoren heeft een statistisch significant effect op de kosten van samenwerking (vandaar de niet vet gedrukte pijlen in het diagram).
- Verder blijkt ook dat de hoogte van de samenwerkingskosten maar een bescheiden (en statistisch niet significant) effect heeft op het oordeel over de effectiviteit van de samenwerking.
- Voor het overige wijken de conclusies niet wezenlijk af van de eerdere bevindingen: ‘bestuurlijke drukte’ in de vorm van deelname aan meer samenwerkingsverbanden lijkt niet ten koste te gaan van de effectiviteit van de samenwerking. Veeleer is sprake van het tegendeel. De analyse geeft bovendien ook aan dat deze grotere

ervaren effectiviteit niet hand in hand gaat met hogere (ervaren) kosten.

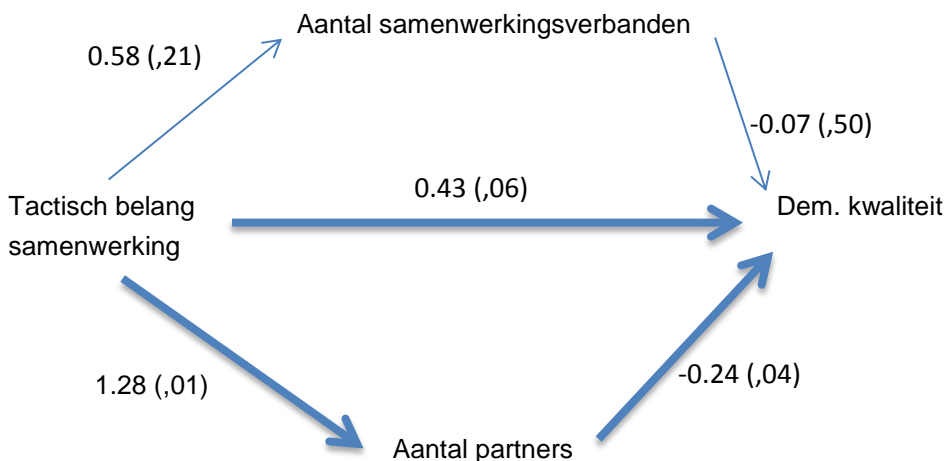
Democratische kwaliteit

De verdiepende analyse van gemeentegegevens herhalen we voor de ervaren democratische kwaliteit van de samenwerking. Ook hier is eerst nagegaan of er sprake was van een mogelijk effect van de samenwerkingsmotieven. Of samenwerking vooral van belang wordt geacht vanwege strategische of operationele motieven (in plaats vanuit operationele overwegingen) zou mogelijk een effect kunnen hebben op het oordeel over de democratische kwaliteit. Uit analyses, die we hier niet in tabelvorm presenteren, blijkt van een dergelijk effect echter geen sprake.

Vervolgens hebben we gekeken of de structuur van het samenwerkingsnetwerk van invloed is op de democratische kwaliteit. Als veel gemeenten samenwerken en dat doen in een groot aantal afzonderlijke verbanden, dan kan dat ten koste gaan van de transparantie en de democratische controle. In eerste instantie lijkt (blijkens wederom niet afzonderlijk in tabelvorm gepresenteerde gegevens) er hier geen sprake van effecten. Analyseren we de verschillende factoren echter in samenhang, in de vorm van een padanalyse, dan blijkt dat met name bij de tactische samenwerking (gericht op vergroting van de beleidseffectiviteit), motieven van samenwerking – in samenhang met de structuur van de samenwerking – er wel toe doen.

Bezien we het tactische motief in samenhang met de complexiteit van de samenwerking dan ontstaat het onderstaande beeld.

Figuur 9.3 Padanalyse democratische kwaliteit regionaal bestuur, N=20, ongestandaardiseerde bèta's, vette pijlen = significant op $p < .10$



$R^{2adj} = 0.23$.
Totale effect van tactisch belang = 0.18 (.39)

- In de eerste plaats blijkt uit deze analyse (zie bovenste helft van het diagram) dat het aantal samenwerkingsverbanden geen effect heeft op de democratische kwaliteit van de samenwerking. 'Bestuurlijke spaghetti' in de vorm van veel samenwerkingsverbanden blijkt dus geen duidelijke nadelen te hebben voor de (ervaren) democratische kwaliteit van regionale samenwerking.
- Uit deze analyse blijkt verder dat samenwerking op het gebied van beleidsontwikkeling democratisch beter te controleren lijkt dan samenwerking op strategisch of operationeel gebied. Er is sprake van een statistisch significant direct effect (vetgedrukte pijl in figuur 9.3) van tactisch belang op democratische kwaliteit. Op zich is dat ook goed verklaarbaar: bij strategisch beleid is de behoefte aan democratische invloed het grootst terwijl hier door de complexiteit van regionale besluitvorming lastig aan tegemoet kan worden gekomen; terwijl bedrijfsvoering en dienstverlening verantwoordelijkheden van het college zijn waar de gemeenteraad weinig rechtstreekse invloed op heeft.
- Dit directe effect wordt echter voor een deel weer teniet gedaan door een indirect effect. Immers we zien in de onderste helft van het diagram immers niet alleen dat het gemiddelde aantal samenwerkingspartners een overigens niet erg sterk statistisch negatief direct effect (-0.24) heeft op de democratische kwaliteit: als het gemiddelde aantal samenwerkingspartners groter wordt, dan leidt dat tot een minder positief oordeel over de democratische kwaliteit. We zien evenzeer dat in gemeenten waarin veel belang wordt gehecht aan tactische samenwerking het gemiddelde aantal samenwerkingspartners ook relatief groot. In combinatie leidt dit tot een negatief indirect effect van het tactisch belang via aantal samenwerkingspartners op de ervaren democratische kwaliteit. Dit effect doet het positieve directe effect goeddeels teniet (vandaar dat het totale effect van het tactisch belang uiteindelijk niet statistisch significant is).

Tenslotte is ook gekeken naar de mogelijke effecten van de samenwerkingscultuur op de democratische kwaliteit van regionaal bestuur.

- In de eerste plaats is er een statistisch significante negatieve samenhang van de democratische kwaliteit en het vertrouwen tussen de gemeente onderling en van de gemeenten in regionale besturen.⁴⁴

⁴⁴ Overigens kan hier de causaliteit hier zeer wel ook in omgekeerde richting werken een gebrekkige legitimatie leidt tot minder vertrouwen.

- In de tweede plaats zien we dat een zakelijke en transparante werkwijze in het regionaal bestuur bijdraagt tot een positief oordeel over de democratische kwaliteit. Dit wijst erop dat men door een vergroting van de transparantie, resultaatgerichtheid en verantwoorden van prestaties – ook binnen de geldende juridische kaders van de regionale samenwerking – de democratische kwaliteit kan versterken.

Tabel 9.5 Regressieanalyse democratische kwaliteit regionaal bestuur en samenwerkingscultuur, regressiecoëfficiënt in ongestandaardiseerde bèta's. N=22. Vetgedrukt=significant op $p < 0.10$

Verklaringsfactoren	coëfficiënt
Overeenstemming	+ 0.15 (.33)
Vertrouwen	-0.27 (.07)
Zakelijkheid	+ 0.38 (.06)
$R^{2adj}=0.25$	

Democratische kwaliteit, vertrouwen en effectiviteit

Aanvullende analyses⁴⁵ laten zien dat de mate waarop raadsleden betrokken zijn bij de regionale besluitvorming van invloed is op de genoemde cultuurkenmerken van regionale samenwerking. Vooral het aantal regionale bijeenkomsten voor gemeenteraadsleden blijkt hier van belang. Naarmate er meer gezamenlijke ontmoetingen zijn waarop raadsleden worden geïnformeerd over of betrokken bij regionaal beleid, is er sprake van meer onderling vertrouwen en overeenstemming en zijn de verhoudingen zakelijker. Verder blijkt de betrokkenheid van raadsleden een positieve invloed te hebben op de effectiviteit van regionale samenwerking. Aspecten van de democratische kwaliteit van het regionaal bestuur blijken dus van belang te zijn voor de effectiviteit hiervan.

⁴⁵ Zie bijlage B, pg. 24

10 Effecten van regionaal bestuur onderzocht

Dit onderzoek beoogde niet alleen een *quick scan* te geven van de effecten van regionaal bestuur voor gemeenten, maar diende vooral als test van de validiteit, betrouwbaarheid en zeggingskracht van de indicatoren waarmee deze effecten zijn onderzocht. Aan de hand van de resultaten van de in de vorige hoofdstukken gepresenteerde analyses kan hierover het volgende worden geconcludeerd.

Indicatoren

De in dit onderzoek gehanteerde indicatoren voor de effecten van regionaal bestuur blijken over het algemeen een grote zeggingskracht te hebben, al zijn er op punten wel verbeteringen nodig.

- Objectieve en subjectieve effecten: De effecten van regionaal bestuur voor effectiviteit en democratische kwaliteit zijn in dit onderzoek vastgesteld met behulp van enquêtes onder raadsgriffiers en gemeentesecretarissen. Hoewel hen om een professionele inschatting van deze effecten is gevraagd, kent deze inschatting altijd een subjectief element. Aanvullende informatie over de beleidsprestaties van regionale besturen (voor zover die objectief kunnen worden vastgesteld) en over de democratische kwaliteit ervan kan het beeld van de effecten van regionaal bestuur aanvullen en verdiepen. Als het gaat om de beleidsprestaties kan bijvoorbeeld worden gedacht aan indicatoren als tevredenheid van inwoners met dienstverlening en voorzieningen (blijkend uit gegevens van *waarstaatjegemeente.nl*) of indicatoren als economische groei en innovatiekracht. Voor wat betreft de democratische kwaliteit van regionaal bestuur kan een meer objectief beeld worden verkregen door bijvoorbeeld de agenda's van gemeenteraden en regionale besturen te analyseren op de mate waarin raadleden invloed hebben hebben uitgeoefend dan wel hebben gehad. Ook is het denkbaar een of meerdere regionale besluitvormingsprocessen te reconstrueren op de democratische invloed van gemeenteraden (en belangengroepen).
- Doelen van samenwerking: Eerste gegevens laten zien dat de doelen van samenwerking (realiseren strategische beleidsdoelen, afstemming beleid, behalen bedrijfseconomische schaalvoordelen)

invloed hebben op de effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Als ook de aard van de samenwerking en het beleidsveld waar deze betrekking op heeft in de beschouwing wordt betrokken, kan een meer gedifferentieerd beeld ontstaan van de effecten van regionaal bestuur.

- Objectieve en subjectieve bestuurlijke drukte: Een opvallende bevinding van het onderzoek is het ontbreken van een duidelijke samenhang tussen de objectieve bestuurlijke drukte (in termen van aantal samenwerkingsverbanden en/of –partners) en de ervaren bestuurlijke drukte. Omdat de objectieve kenmerken van het regionale bestuur een sterkere invloed hebben op de ervaren bestuurlijke effectiviteit van regionaal bestuur, kan ervoor worden gepleit het vervolgonderzoek hiertoe te beperken. Aan de andere kant is het ook relevant om na te gaan welke factoren ertoe bijdragen dat betrokkenen de aanwezige structuur van samenwerkingsverbanden als ‘druk’ ervaren. Dat vraagt om een nadere uitwerking van de gehanteerde indicatoren die de objectieve bestuurlijke complexiteit en de subjectieve bestuurlijke drukte in kaart brengen.
- Samenwerkingscultuur: De samenwerkingscultuur is in beeld gebracht door gemeentesecretarissen te vragen een professionele inschatting te geven van de mate van overeenstemming en vertrouwen tussen gemeenten onderling en tussen de gemeente en het regiobestuur. Ook is hen langs die weg gevraagd een oordeel te geven van de zakelijkheid en daadkracht van de regionale besluitvorming. Deze cultuurkenmerken blijken een sterke samenhang te vertonen met zowel de structuurkenmerken (zoals het aantal partners en samenwerkingsverbanden) als met de effectiviteit en democratische kwaliteit van het bestuur. De eerste bevindingen over de relaties tussen deze kenmerken en effecten dienen in vervolgonderzoek verder te worden gevalideerd, maar maken in ieder geval wel duidelijk dat cultuur-indicatoren een belangrijke aanvulling zijn op structuurkenmerken bij het verklaren van de effecten van regionaal bestuur.

Vervolgonderzoek op drie analyseniveaus

In dit onderzoek zijn drie analyseniveaus onderscheiden: individuele gemeenten (en hun samenwerkingsverbanden), samenwerkingsverbanden (en de deelnemende gemeenten) en geografische regio's (met hun gemeenten en samenwerkingsverbanden). In dit onderzoek hebben het eerste en het laatste analyseniveau centraal gestaan.

- Geografische regio's: Dit onderzoek heeft zich onder meer gericht op de regionale bestuursstelsels van COROP-gebieden omdat deze een sterke sociaal-economisch samenhang vertonen. Op die manier konden er uitspraken worden gedaan over de structuur van het bestuursstelsel en de samenwerkingscondities in deze regio's. Vanwege het beperkt aantal onderzochte COROP-gebieden en omdat een aantal gegevens van deze gebieden ontbraken, was de zeggingskracht van deze analyses nog beperkt. Om die reden verdient het aanbeveling om bij een vervolgonderzoek meerdere (liefst alle) regio's in de beschouwing te betrekken. In plaats van COROP-gebieden (een gebiedsindeling die uit 1971 stamt) zou dan ook gekozen kunnen worden voor een analyse stedelijke regio's (aansluitend op bijvoorbeeld de CBS indeling van stadsgewesten) of voor andere regionale indelingen. Vanwege de sociaal-economische samenhangen in deze gebieden ligt het voor de hand het onderzoek naar de effecten van regionaal bestuur vooral te richten op samenwerkingsverbanden die betrekking hebben op economische ontwikkeling, huisvesting of bereikbaarheid. Ook samenwerkingsverbanden op het gebied van zorg en arbeidsparticipatie zouden hier onderzocht kunnen worden. Daarbij verdient het ook aanbeveling om samenwerkingsverbanden in de beschouwing te betrekken waarin ook niet-overheden participeren, zoals regionale investeringsmaatschappijen, regionale *economic development boards* of regionale zorgarrangementen van gemeenten, zorgkantoren, zorgaanbieders en -verzekeraars. Onderzoek op het niveau van geografische regio's brengt eerst elementen van het regionale netwerk in kaart, zoals de homogeniteit tussen gemeenten, het aantal gemeenten en het aantal samenwerkingsverbanden. Eventueel kan dit worden aangevuld met een netwerkanalyse die informatie geeft over de hechtheid van het netwerk en het bestaan van eventuele sub-netwerken.⁴⁶ Hierna kan worden onderzocht wat de effecten zijn van regionale samenwerking en hoe de democratische invloed hierop in de praktijk functioneert. Dat kan op het niveau van de geografische regio door regionale statistieken op het gebied van bijvoorbeeld economische groei, ontwikkeling innovatiekracht, ontwikkeling huizenprijzen of de ontwikkeling van zorgprijs en zorgvolume. Aan de hand hiervan kan uiteindelijk worden nagegaan welke kenmerken van het regionale netwerk het beste bijdragen aan het realiseren van regionale maatschappelijke opgaven.
- Samenwerkingsverbanden: In deze verkennende analyse is vanwege de beschikbare tijd en het verzamelde materiaal geen

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld: Wasserman, S., K. Faust (1994), *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge: Cambridge University Press.

onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van individuele samenwerkingsverbanden. Vanwege de grote variëteit aan taakvelden waarop samenwerkingsverbanden zich richten en de grote verschillen in schaal en belang, dient het aanbeveling om in een vervolgonderzoek ook dit analyiseniveau in het onderzoek te betrekken. Daarbij zou eerst een case-selectie moeten worden gemaakt uit opgelegde samenwerkingsverbanden (omgevingsdiensten, veiligheidsregio's) en vrijwillige samenwerkingsverbanden op divers terrein (bedrijfsvoering, beleidsuitvoering, strategische beleidsontwikkeling). Hierna zou voor elk samenwerkingsverband de structuur- en cultuurkenmerken in kaart kunnen worden gebracht, zoals het aantal participerende gemeenten, de homogeniteit van deze gemeenten, de mate van overeenstemming en vertrouwen tussen deze gemeenten, et cetera. Tot slot kan worden nagegaan wat de beleidsoutput van het samenwerkingsverband is en hoe de democratische invloed hierop functioneert, het liefst aan de hand van zo objectief mogelijke factoren (zie hierboven). Op basis hiervan kunnen dan uitspraken worden gedaan over de factoren waaronder bepaalde typen samenwerkingsverbanden optimaal kunnen functioneren.

- Gemeenten: De analyse op het niveau van individuele gemeenten en hun samenwerkingsverbanden leverden in deze *quick scan* de meest sprekende resultaten op. Deze analyse kan betrekkelijk eenvoudig worden uitgebreid naar alle Nederlandse gemeenten. Per gemeente kan dan worden nagegaan met hoeveel partners in hoeveel samenwerkingsverbanden wordt samengewerkt (door een analyse van de begroting) en hoe betrokkenen de effectiviteit en democratische kwaliteit van het regionaal bestuur inschatten (via enquêtes). Eventueel kunnen, zoals hierboven al aangeven, deze gegevens worden aangevuld met gegevens uit de *waarstaatjegemeente.nl*-monitor met oordelen van inwoners over de kwaliteit van dienstverlening, voorzieningen en democratische invloed in hun gemeente. Aan de hand hiervan kunnen dan – ook zonder de genoemde monitorgegevens – meer robuuste en betrouwbare uitspraken worden gedaan over de effecten van verschillende regionale bestuurs-constellaties voor gemeenten.

Tot slot: wat dit onderzoek oplevert

De in dit onderzoek gepresenteerde 'testresultaten' maken in ieder geval duidelijk dat dit type onderzoek relevante (beleids-) informatie kan opleveren over de gevolgen van regionale samenwerking voor de effectiviteit en democratische kwaliteit van het lokaal bestuur. Het maakt inzichtelijk hoe kenmerken van regionaal bestuur (samenwerkingsdoelen,

samenwerkingsstructuur en samenwerkingscultuur) onderling samenhangen en effect hebben op de kosten en baten van regionaal bestuur. Ook brengt het in beeld wat de effecten hiervan zijn op de democratische kwaliteit van regionaal bestuur. Deze kennis kan worden gebruikt voor de verdere optimalisering van regionale bestuursarrangementen. Daarmee geeft het discussies over regionaal bestuur een wetenschappelijke gefundeerde empirische basis, waardoor het beleid ten aanzien hiervan meer *'evidence based'* kan worden.