

Doelmatigheid en effectiviteit van regionale samenwerkingen

**Een verkennend onderzoek naar indicatoren voor
effectiviteit en doelmatigheid van opgelegde en semi-
verplichte regionale samenwerkingen**

Dr. Koen Migchelbrink

Dr. Bart Voorn

Dr. Rianne Warsen

Loran van Baardewijk MSc.

Dr. Marieke van Genugten

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken – Directie Democratie en Bestuur.

Colofon

Titel: Doelmatigheid en effectiviteit van regionale samenwerkingen. Een verkennend onderzoek naar de indicatoren waarmee regionale samenwerkingen hun effectiviteit en doelmatigheid meten

Dr. Koen Migchelbrink
Dr. Bart Voorn
Dr. Rianne Warsen
Loran van Baardewijk MSc.
Dr. Marieke van Genugten

Uitgave: Publiek Management, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam & Afdeling Bestuurskunde, Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit, Nijmegen. November 2024

© Koen Migchelbrink, Bart Voorn, Rianne Warsen, Loran van Baardewijk, Marieke van Genugten, 2024

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgevers.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1. Inleiding	9
1.1. Aanleiding en vraagstelling.....	10
1.2. Onderzoeksopzet.....	11
2. Literatuuronderzoek: wanneer zijn regionale samenwerkingen effectief en doelmatig?	14
2.1. Definities en indicatoren van effectiviteit en doelmatigheid	16
2.2. Effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden Effectiviteit van regionale samenwerkingsverbanden.....	17
2.3. Welke factoren dragen bij aan de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingen?.....	20
2.4. Conclusie literatuuronderzoek.....	27
3. Welke indicatoren worden gebruikt bij het meten van effectiviteit en doelmatigheid?	30
3.1. Gebruik van indicatoren voor effectiviteit en doelmatigheid.....	30
3.2. Gebruik van indicatoren per samenwerkingsverband	32
3.3. Analyse van de bevindingen	34
3.4. Conclusie documentenanalyse	37
4. Welke factoren bepalen of het beleggen van taken in regionale samenwerkingsverbanden effectief en doelmatig is?	38
4.1. Effectiviteit en doelmatigheid begrijpen	39
4.2. Welke factoren beïnvloeden effectiviteit en doelmatigheid in samenwerkingsverbanden?	41
4.3. Respondenten over nieuw op te richten opgelegde of semi-verplichte samenwerkingsverbanden.....	46
4.4. Conclusie interviews.....	47
5. Conclusie	49
5.1. Belangrijkste bevindingen	49
5.2. Overwegingen bij het opleggen van gezamenlijke taakuitvoering.....	51
Referentielijst	54
Bijlagen	60

Managementsamenvatting

In uiteenlopende gevallen heeft de wetgever aan gemeenten opgelegd om taken gezamenlijk uit te voeren. Voorbeelden van opgelegde en semi-verplichte samenwerking hebben betrekking op publieke gezondheid, arbeidsmarkt en energietransitie. Bij veel bestuurders en beleidsmakers bestaat de aanname dat bepaalde taken effectiever en efficiënter uitgevoerd kunnen worden wanneer gemeenten dat gezamenlijk doen. Deze aanname is voor opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden nog maar weinig wetenschappelijk onderzocht. Wel bestaat er veel kennis over factoren die bijdragen aan de effectiviteit en doelmatigheid van vrijwillige samenwerkingsverbanden, al kenmerkt die literatuur zich door een grote geografische spreiding en fragmentatie over beleidsdomeinen. De wetenschappelijke en praktijkgerichte kennis over de factoren die bijdragen aan de effectiviteit en doelmatigheid van opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden is daarmee beperkt.

Opdracht en vraagstelling

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), directie Democratie en Bestuur, onderzoeken wij deze kennislacune. Het doel van dit onderzoek is om beter zicht te krijgen op de voorwaarden waaronder het beleggen van taken in regionale samenwerkingsverbanden effectief en doelmatig is. Hierbij is het doel om ook expliciet te kijken welke lessen uit de bestaande wetenschappelijke literatuur en praktijk getrokken kunnen worden. De kennis die hiermee wordt opgedaan draagt bij aan de informatiepositie van het ministerie en helpt het ministerie bij het adviseren van andere departementen over het effectief en doelmatig (her-)inrichten van opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden. Voor dit onderzoek is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Welke factoren kunnen wij op basis van de wetenschappelijke literatuur en de bestaande praktijk identificeren die bijdragen aan een effectieve en doelmatige taakuitvoering door opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden?

Om deze onderzoeksvraag goed te kunnen beantwoorden gebruiken we drie deelvragen.

1. *Welke factoren dragen volgens de internationale wetenschappelijk literatuur bij aan de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden?*
2. *Welke indicatoren gebruiken opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden om over hun effectiviteit en doelmatigheid te rapporteren?*
3. *Welke factoren dragen bij aan de effectiviteit en doelmatigheid van opgelegde en semi-verplichte regionale samenwerkingsverbanden?*

Deze deelvragen beantwoorden wij door middel van drie verschillende onderzoeksmethoden en analysetechnieken: een literatuuronderzoek, een documentanalyse, en een interviewstudie. Wij richten ons daarbij op de internationale wetenschappelijke literatuur over samenwerkingsverbanden in algemene zin, en de bestaande praktijk van opgelegde en semi-verplichte regionale samenwerkingsverbanden in Nederland in specifieke zin. Het veldwerk voor dit onderzoek heeft plaatsgevonden in de zomer van 2024. Een uitgebreide methodologische verantwoording kunt u terugvinden in Bijlage 1.

Bevindingen

Allereerst hebben we aan de hand van een literatuurstudie in kaart gebracht wat in de internationale wetenschappelijke literatuur bekend is over de factoren die bijdragen aan de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden. Op basis van een gerichte zoekstrategie hebben we $n = 39$ relevante empirische studies geïdentificeerd en geanalyseerd. Het literatuuronderzoek laat zien dat samenwerking niet in alle gevallen tot effectiviteits- en doelmatigheidswinst leidt. Factoren die in de geselecteerde literatuur zijn onderzocht hebben betrekking op de optimale schaal voor lokale dienstverlening (niet te groot, gefragmenteerd, of verspreid) waarbij vooral (erg) kleine gemeenten een voordeel lijken te behalen. Deze voordelen ontstaan door het beperken van transactiekosten, door afstemming in de administratieve procedures, gedeelde verwachtingen en samenwerking; goede verstandhoudingen tussen gemeenten onderling; en het institutionaliseren van de samenwerking. Op basis van de geselecteerde literatuur zijn algemeen geldende uitspraken over de factoren die bijdragen aan de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden echter niet mogelijk. Het internationale wetenschappelijk onderzoek is (nog) te gefragmenteerd over institutionele contexten en te versnipperd over verschillende vormen van dienstverlening om daar algemeen geldende uitspraken over te doen. Van belang is op te merken dat in deze studies in vrijwel alle gevallen onderzoek is gedaan naar *vrijwillige* vormen van samenwerking. Opgelegd of semi-verplicht samenwerken lijkt internationaal een uitzondering te zijn. In de meeste andere landen geschiedt regionaal samenwerken primair op vrijwillige basis. Daarnaast valt op dat internationaal onderzoek zich vooral richt op beleidsarme, uitvoerende samenwerkingsverbanden (zoals afvalinzameling, belastinginning) en minder op beleidsrijke samenwerkingsverbanden met eigen beleidsvormende competenties en bevoegdheden.

Vervolgens hebben we door middel van een documentanalyse onderzocht hoe bestaande opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden over hun effectiviteit en doelmatigheid rapporteren. Hiervoor hebben we $n = 143$ jaarverslagen en beleidsplannen van $n = 78$ opgelegde en $n = 65$ semi-verplichte samenwerkingsverbanden onderzocht. Dit resulteerde in een overzicht van in totaal $n = 1458$ toegepaste prestatie-indicatoren. De analyse van deze indicatoren toont aan dat opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden (veel) vaker over hun effectiviteit dan over hun doelmatigheid rapporteren. Daarnaast toont de analyse dat deze samenwerkingsverbanden daar vooral outputindicatoren voor gebruiken. Ongeacht hun verplichtend karakter rapporteren de door ons onderzochte samenwerkingsverbanden vooral aan de hand van kwalitatieve activiteitenomschrijvingen of gekwantificeerde prestatie-indicatoren. Daarentegen wordt er maar beperkt gerapporteerd over de maatschappelijke effecten (of publieke waardecreatie) die deze werkzaamheden hebben bewerkstelligd. De resultaten laten zien dat de prestaties van opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden zich niet in enkelvoudige prestatie-indicatoren laten vatten. Intergemeentelijke en interbestuurlijke afhankelijkheden, maar ook de vaak abstract geformuleerde doelstellingen, maken dat het moeilijk meetbaar, en dus moeilijk aantoonbaar, is of werkzaamheden daadwerkelijk effectief en doelmatig uitgevoerd zijn. Al met al toont de documentanalyse dat de bestaande praktijk geen aanwijzingen geeft over de situaties waar het van rijkswege opleggen van samenwerking doelmatig of effectief is.

Tot slot hebben we op basis van twaalf semigestructureerde interviews met bestuurders, managers en beleidsambtenaren bij zes typen opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden onderzocht welke factoren bijdragen aan de effectiviteit en doelmatigheid van dit type samenwerkingsverbanden. Hierbij hebben we ons gericht op de Veiligheidsregio's, de Gemeentelijke

Gezondheidsdiensten, de Omgevingsdiensten, de Arbeidsmarktregio's, de WMO-regio's en de Energieregio's. We spraken over het belang van effectiviteit en doelmatigheid voor hun samenwerkingsverband, hoe zij effectiviteit en doelmatigheid vormgeven, en welke factoren de effectiviteit en doelmatigheid van hun samenwerkingsverband kunnen bevorderen of belemmeren. De resultaten van de interviewstudie geven aan dat respondenten op verschillende manieren invulling geven aan de begrippen effectiviteit en doelmatigheid, en dat het onderscheid tussen beide prestatiedimensies niet altijd even duidelijk gelegd wordt. Respondenten maken daarbij weinig onderscheid tussen factoren die betrekking hebben op de effectiviteit van een samenwerkingsverband en factoren die betrekking hebben op de doelmatigheid van een samenwerkingsverband. Wel geven respondenten aan het moeilijk te vinden om effectiviteit en doelmatigheid in eenduidige en meetbare indicatoren te vatten. Respondenten benoemen vier factoren die effect kunnen hebben op de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden: de horizontale interbestuurlijke verhoudingen (verhoudingen tussen gemeenten onderling); het verplichtend karakter van de samenwerking; de verticale interbestuurlijke verhoudingen (verhoudingen tussen het samenwerkingsverband en verschillende bestuurslagen zoals gemeenten, provincie en Rijk); en bezuinigingen en een krappe arbeidsmarkt. Hierbij is het belangrijk op te merken dat enkele van deze factoren zowel belemmerend als bevorderend kunnen werken.

Conclusie

Samenvattend tonen de resultaten van dit onderzoek dat op basis van de bestaande literatuur en praktijk geen algemeen geldende indicatoren te formuleren zijn over de situaties waarin opgelegd of semi-verplicht samenwerken effectief en/of doelmatig is. Wel vallen er duidelijke aandachtspunten uit de literatuur te destilleren die in ogenschouw genomen kunnen worden wanneer er nagedacht wordt over het beleggen van taken in regionale samenwerkingsverbanden. In de conclusie van dit onderzoek hebben we deze aandachtspunten als ontwerp vragen opgenomen. Het is onze aanbeveling om deze vragen ter overweging mee te nemen wanneer wordt nagedacht over het beleggen van nieuwe taken in regionale samenwerkingsverbanden:

1. Welke schaalvoordelen en schaalnadelen zijn er te verwachten bij de op te richten samenwerkingsverbanden?
2. In hoeverre is het noodzakelijk om samenwerking en de vorm daarvan te verplichten?
3. Wat is een passende balans tussen regie vanuit het Rijk en autonomie van gemeenten bij de op te richten samenwerkingsverbanden?
4. Hebben gemeenten, of de op te richten samenwerkingsverbanden, voldoende middelen om taakuitvoering te realiseren?
5. Zijn de verschillende ministeries eenduidig in hun eisen en wensen ten aanzien van de op te richten samenwerkingsverbanden?

1. Inleiding

Wanneer is het effectief en doelmatig om taken in een regionaal samenwerkingsverband te beleggen? In toenemende mate werken gemeenten gevraagd en ongevraagd samen om taken gezamenlijk uit te voeren. Denk hierbij aan het ophalen en verwerken van huishoudafval, brandweertaken of preventieve gezondheidszorg. Bij veel beleidsmakers bestaat de aanname dat bepaalde taken effectiever en doelmatiger uitgevoerd kunnen worden in samenwerkingsverband dan door gemeenten afzonderlijk. Ondanks deze aanname is de relatie tussen regionaal samenwerken en effectieve en doelmatige taakuitvoering nog weinig wetenschappelijk en systematisch onderzocht. De vraag of samenwerkingsverbanden daadwerkelijk effectiever en doelmatiger zijn dan zelfstandige taakuitvoering, en welke factoren daar mogelijkserwijs aan bijdragen of in belemmeren, kan daarom nog niet beantwoord worden.

Wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerking is complex. Effectiviteit en doelmatigheid zijn relatief abstracte begrippen die zich moeilijk in concrete en objectieve indicatoren laten vatten (Van Dooren et al., 2015). Het formuleren van duidelijke prestatie-indicatoren voor publieke dienstverlening is ook complex omdat deze indicatoren doorgaans voortkomen uit publieke waarden- en belangenafweging. De prestaties van publieke dienstverleners worden dan ook vaak niet gemeten (Nieukoop, 2022). Daarnaast bestaat er een grote diversiteit aan samenwerkingsvormen, met uiteenlopende bestuurlijke, juridische en financiële eigenschappen, die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van diverse taken. Deze diversiteit wordt nog versterkt door verschillen in de taken die samenwerkingsverbanden uitvoeren en de relaties die zij hebben met lokale en nationale overheden. Dit maakt dat bevindingen over effectiviteit en doelmatigheid van samenwerkingsverbanden moeilijk te generaliseren zijn voorbij de context waarin ze zijn onderzocht (Theissen et al., 2020). Tot slot is veel van de bestaande kennis over deze indicatoren gebaseerd op onderzoek naar de percepties van bestuurders en volksvertegenwoordigers, en minder op onderzoek naar de eigenlijke prestaties van samenwerkingsverbanden (Klok et al., 2018; Peters et al., 2022).

Ondanks, of dankzij, deze methodologische complexiteit kent het wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van gemeenschappelijke taakuitvoering een lange traditie (Ansell & Gash, 2008; Ostrom et al., 1961; Warner & Hebdon, 2001). In hun meta-analyse laten Bel en Warner (2016) zien dat de nadruk vooral ligt op onderzoek naar de kostenbesparende potentie van samenwerkingsverbanden. Zij stellen dat schaalvergroting in sectoren zoals afvalverwerking en veiligheid kunnen leiden, maar niet per definitie leiden, tot goedkopere dienstverlening. De aandacht voor de doelmatigheid van samenwerkingsverbanden neemt ondertussen toe. De vraag daarbij is of gemeenten complexe maatschappelijke problemen doelmatiger kunnen aanpakken door de krachten te bundelen (Elston et al., 2023a; Silva et al., 2018). Daarbij speelt het meten van de prestaties van regionale samenwerkingsverbanden een steeds belangrijkere rol. Eerdere studies worden bekritiseerd, omdat zij zich te veel richten op kostenbesparingen of weinig systematisch bewijs voor de effectiviteit en doelmatigheid van samenwerkingsverbanden opleveren (Angius, 2023).

1.1. Aanleiding en vraagstelling

Dit onderzoek komt voort uit een door de Tweede Kamer geuite wens voor meer informatie over de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden.¹ Onderzoek van Peters et al. (2022) en de uitkomsten van een wetenschappelijke kennisbijeenkomst georganiseerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Thorbecke leerstoel van de Universiteit Leiden tonen aan dat de wetenschappelijke kennis over regionale samenwerkingsverbanden nog veel kennislacunes kent. Tijdens de kennisbijeenkomst kwam naar voren dat het bijzonder moeilijk is om de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden meetbaar te maken.

Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bestaat de wens om beter zicht te krijgen op de voorwaarden waaronder het beleggen van taken in een regionaal samenwerkingsverband effectief en doelmatig is. Dit inzicht kan bijdragen aan de mogelijkheden om regionale samenwerkingen in de toekomst effectiever en doelmatiger vorm te geven, en kan de informatiepositie van het ministerie in de advisering over regionale samenwerkingsverbanden aan andere departementen versterken. Het ministerie heeft in november 2023 gevraagd of het mogelijk is om op basis van casusonderzoek van de al bestaande regionale samenwerkingsverbanden indicatoren te destilleren die duidelijkheid geven over de situaties waarin een regionaal samenwerkingsverband effectief en/of doelmatig is (kenmerknummer: 201865002.003.338).

Doel en vraagstelling

In reactie op dit verzoek richten wij ons in dit onderzoek op de vraag wanneer het beleggen van taken in een regionaal samenwerkingsverband effectief en doelmatig kan zijn. Meer in het bijzonder geven wij op basis van de wetenschappelijke literatuur en de bestaande praktijk inzicht in de factoren die bijdragen aan de effectiviteit en doelmatigheid van opgelegde en semi-verplichte regionale samenwerkingsverbanden. Om deze vragen te kunnen onderzoeken hebben we de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Welke factoren kunnen wij op basis van de wetenschappelijke literatuur en de bestaande praktijk identificeren die bijdragen aan een effectieve en doelmatige taakuitvoering door regionale samenwerkingsverbanden?

Deze onderzoeksvraag beantwoorden wij door de volgende drie deelvragen te onderzoeken:

1. *Welke factoren dragen volgens de internationale wetenschappelijke literatuur bij aan de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden?*
2. *Welke indicatoren gebruiken opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden om over hun effectiviteit en doelmatigheid te rapporteren?*
3. *Welke factoren dragen bij aan de effectiviteit en doelmatigheid van opgelegde en semi-verplichte regionale samenwerkingsverbanden?*

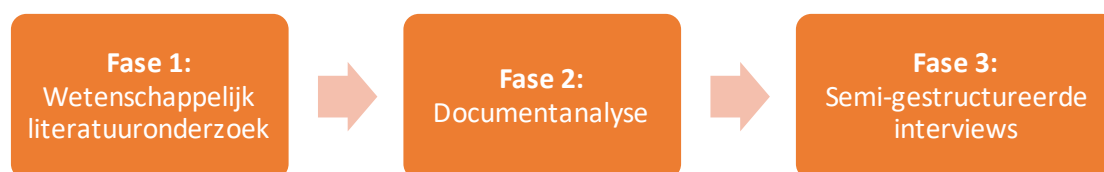
Dit onderzoek richt zich dus nadrukkelijk op opgelegde en semi-verplichte regionale samenwerkingsverbanden. Wat hieronder in de Nederlandse context wordt verstaan, is beschreven door Theissen et al. (2020) en in de Staat van het Bestuur (BZK, 2021). Hoewel het onderscheid tussen beide typen samenwerkingsverbanden niet altijd even duidelijk is, bestaan er een aantal

¹ Kamerstukken II 2020/2021, 35513, nr. 13.

onderscheidende kenmerken. Bij *opgelegde* regionale samenwerkingsverbanden is sprake van een landelijk dekkend stelsel van regionale samenwerkingsverbanden, verankerd in de wet. In de wet staan de (niet-uitsluitende) verplichte taken, organisatie en regionale indeling van de samenwerkingsverbanden beschreven. Onder de opgelegde samenwerkingsverbanden worden de GGD'en, Veiligheidsregio's en Omgevingsdiensten verstaan. De *semi-verplichte* samenwerkingsverbanden zijn ook een landelijk dekkend stelsel, maar de wettelijke verankering is hiervoor minder sterk. In het rapport van Kwink/Proof (Theissen et al., 2020, p. 24) wordt dit als volgt omschreven: *"Samenwerking is semi-verplicht wanneer er wettelijke criteria zijn, die leiden tot samenwerking, er een mogelijkheid is bij regelgeving eventueel verplichtingen op te leggen of landelijk beleid is dat tot semi-verplichting leidt"*. Deze minder sterke wettelijke verankering betekent ook dat regionale indeling en organisatievorm bij semi-verplichte samenwerking niet zijn voorgeschreven. Onder de semi-verplichte samenwerkingsverbanden worden de Arbeidsmarktregio's, Jeugdzorgregio's, Wmo-regio's en Energieregio's verstaan.

1.2. Onderzoeksopzet

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, splitsen wij de onderzoeksopzet op in drie fasen. In fase 1 doen wij gericht wetenschappelijk literatuuronderzoek naar de factoren die (mede) bepalen of het beleggen van taken in een regionaal samenwerkingsverband effectief en doelmatig kan zijn (deelvraag 1). In fase 2 kijken we door middel van een documentanalyse naar de praktijk van opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden in Nederland, en inventariseren wij welke indicatoren zij gebruiken om over hun effectiviteit en doelmatigheid te rapporteren (deelvraag 2). In fase 3 voeren we semigestructureerde interviews uit met managers en bestuurders van opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden om te bepalen welke factoren van effectiviteit en doelmatigheid specifiek voor deze typen samenwerkingsverbanden relevant zijn (deelvraag 3).



Figuur 1. Overzicht onderzoeksopzet

Fase 1 – Literatuuronderzoek naar de situaties waarin regionale samenwerkingen effectief en doelmatig zijn

In fase 1 doen wij gericht wetenschappelijk literatuuronderzoek naar de factoren die (mede) bepalen of het beleggen van taken in een regionaal samenwerkingsverband effectief of doelmatig kan zijn. Hiervoor richten wij ons tot de bestaande empirische wetenschappelijke literatuur over de effectiviteit en doelmatigheid van samenwerkingsverbanden. We inventariseren de organisatorische, institutionele en situationele factoren die volgens de literatuur bijdragen aan de effectiviteit en doelmatigheid van samenwerkingsverbanden.

Fase 2 – Documentanalyse naar het gebruik van indicatoren bij opgelegde en semi-verplichte regionale samenwerkingsverbanden

In fase 2 inventariseren wij de indicatoren die opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden in Nederland gebruiken om hun effectiviteit en doelmatigheid te rapporteren. Dit doen wij aan de hand van een documentanalyse van de jaarverslagen of strategische plannen van alle opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden in Nederland. In dit deel van het onderzoek ligt de focus op de gebruikte prestatie-indicatoren, waarbij wij onderscheid maken tussen indicatoren met betrekking tot de effectiviteit en doelmatigheid van het samenwerkingsverband. Daarnaast maken wij onderscheid tussen verschillende typen indicatoren: indicatoren die de prestaties van een samenwerkingsverband uitdrukken in termen van input, output, outcome, of met betrekking tot de omgeving.

Fase 3 – Interviews met sleutelpersonen van opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden

In fase 3 houden wij interviews met sleutelpersonen binnen de opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden om te bepalen welke factoren in de praktijk van de samenwerkingsverbanden als relevant worden gezien voor effectiviteit en doelmatigheid. Omdat de wetenschappelijke kennis over deze factoren beperkt is, in het bijzonder in het geval van opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden, is een empirische benadering onontbeerlijk. Hierbij bouwen wij voort op de bevindingen uit de eerdere fasen van het onderzoek. De interviewstudie richt zich op de zes geselecteerde beleidsdomeinen van opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden, waarbinnen we telkens twee samenwerkingsverbanden interviewen ($n = 12$ interviews in totaal). Bij de selectie van cases hebben wij gelet op een goede geografische spreiding over heel Nederland en zijn samenwerkingsverbanden in zowel landelijk als stedelijk gebied uitgenodigd. Tijdens de interviews hebben wij ons primair gericht op een drietal interessegebieden: a) het belang van effectiviteit en doelmatigheid voor het samenwerkingsverband, b) de factoren die bijdragen aan de effectiviteit en doelmatigheid van het samenwerkingsverband, en c) belemmeringen die een mogelijke effectieve en doelmatige taakuitvoering door het samenwerkingsverband in de weg staan.

Ter afronding van de laatste fase van het onderzoek brengen we de resultaten van de drie fasen bijeen in een aantal specifieke vragen die het ministerie kan stellen om te helpen bepalen wanneer het beleggen van een taak in een regionaal samenwerkingsverband effectief en/of doelmatig kan zijn. In Bijlage 1 geven we een uitvoerige methodologische beschrijving en verantwoording van de verschillende fasen van het onderzoek.

Leeswijzer

In de hierop volgende hoofdstukken presenteren wij de resultaten van ons onderzoek. In hoofdstuk 2 geven wij een gericht overzicht van de wetenschappelijke literatuur over de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden. In dit hoofdstuk staan wij uitgebreid stil bij de factoren die volgens de empirische literatuur effect hebben op de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden. In hoofdstuk 3 inventariseren wij de indicatoren die opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden gebruiken om over hun eigen effectiviteits-

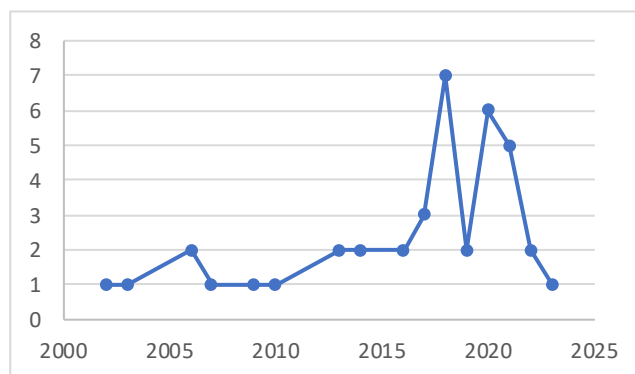
en doelmatigheidsprestaties te rapporteren. In hoofdstuk 4 analyseren wij hoe sleutelpersonen binnen de geselecteerde samenwerkingsverbanden kijken naar de effectiviteit en doelmatigheid van hun samenwerkingsverband, welke factoren van belang zijn voor een effectieve en doelmatige taakuitvoering, en welke bevorderende en belemmerende factoren zijn ervaren. In hoofdstuk 5 trekken wij ten slotte conclusies en formuleren wij vijf vragen die helpen bepalen of het beleggen van taken in een regionaal samenwerkingsverband effectief en/of doelmatig kan zijn.

2. Literatuuronderzoek: wanneer zijn regionale samenwerkingen effectief en doelmatig?

Belangrijkste bevindingen:

- Onderzoek toont aan dat het uitvoeren van taken in regionaal verband een effectiviteits- en doelmatigheidswinst, of juist -verlies, kan opleveren ten opzichte van zelfstandige taakuitvoering door gemeenten.
- Echter, de in de literatuur gepresenteerde resultaten zijn niet eenduidig en beperken zich vrijwel uitsluitend tot vrijwillige samenwerking.
- Er kan niet zonder meer worden uitgegaan van schaalvoordelen van regionale samenwerking. Schaalnadelen en hoge sturings- en controlekosten verbonden aan samenwerking komen ook veel voor.
- Verschillende factoren kunnen bijdragen aan de effectiviteit of doelmatigheid van regionale samenwerking. Bevolkingsaantallen spelen een grote rol, waarbij de kleinste gemeenten de grootste voordelen uit samenwerking halen. Andere factoren spelen ook een rol.
- Het onderzoek naar de doelmatigheid en effectiviteit van regionale samenwerkingen kenmerkt zich door grote variatie in onderzochte taken en diensten, verdeeld over verschillende en uiteenlopende geografische eenheden en landen, en met verschillende conceptualisering van effectiviteit en doelmatigheid.

In de eerste deelstudie voeren we een literatuuronderzoek uit om een antwoord te geven op de vraag: *“Welke factoren dragen volgens de internationale wetenschappelijke literatuur bij aan de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden?”* Het literatuuronderzoek berust op $n = 39$ empirische internationale en Engelstalige publicaties naar de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden (zie Bijlage 1 voor een toelichting op de methode). Wanneer we naar de kenmerken van de opgenomen artikelen kijken, valt op dat de meerderheid van deze studies ($n = 28$ artikelen) in de afgelopen tien jaar is gepubliceerd. Sterker, alle in dit onderzoek meegenomen artikelen zijn na het jaar 2000 gepubliceerd. Hieruit blijkt dat onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden het afgelopen decennium prominenter op de internationale wetenschappelijke onderzoeksagenda is komen te staan.



Figuur 2. Overzicht publicatiehistorie geselecteerde artikelen.

De door ons geselecteerde artikelen uit het internationaal wetenschappelijk onderzoek naar regionale samenwerkingen bestuderen verschillende landen. Studies uit Nederland ($n = 6$ artikelen), Spanje ($n = 5$ artikelen), Italië ($n = 5$ artikelen) en Noorwegen ($n = 4$ artikelen) voeren de lijst aan. Zoals vaker in de internationale literatuur (Pitesa & Gelfand, 2023) zijn Westerse, geïndustrialiseerde en democratische landen oververtegenwoordigd in dit onderzoek. Daarbinnen valt de hoeveelheid onderzoek die in Nederland en Noorwegen is gedaan op. In beide landen wordt veel gebruik gemaakt van regionale samenwerkingsverbanden om gemeentelijke taken uit te voeren, vaak in de vorm van verbonden partijen (Van Genugten et al., 2023). Het veelvuldige gebruik van regionale samenwerkingsverbanden in deze landen kan hun oververtegenwoordiging in de literatuur mogelijk verklaren. Minder vertegenwoordigd zijn landen als Duitsland ($n = 1$ artikel), Frankrijk ($n = 2$ artikelen) en het Verenigd Koninkrijk ($n = 3$ artikelen). Voor de eerste twee landen kan dit verklaard worden doordat mogelijke Duits- en Franstalige literatuur buiten onze selectiecriteria is gevallen, en in het geval van het Verenigd Koninkrijk is een belangrijke reden dat regionale samenwerkingsverbanden hier überhaupt minder voorkomen (Kelly et al., 2007). Al met al is onze selectie van de literatuur relatief gevarieerd en geografisch verspreid. Hoewel de selectie zeker een Westerse bias kent, maakt deze bias de vertaalslag naar de context van regionale samenwerkingsverbanden in Nederland wel makkelijker.

Internationaal onderzoek naar regionale samenwerkingsverbanden met een verplichtend karakter is een uitzondering. Slechts één van de door ons geselecteerde artikelen gaat expliciet over verplichte samenwerkingsverbanden (Giacomini et al., 2018); in nog eens $n = 5$ artikelen gaat het daar deels over. Deze artikelen hebben betrekking op de Nederlandse en Italiaanse context. In deze landen komen opgelegde of semi-verplichte samenwerkingsverbanden dan ook naar verwachting het meest voor. In de andere artikelen gaat het over expliciet vrijwillige samenwerkingsverbanden of valt er uit het artikel niet op te maken of het samenwerkingsverband een verplichtend karakter heeft. Dit maakt dat wij over factoren die samenhangen met het verplichtend karakter van samenwerkingsverbanden beperkt uitspraken kunnen doen.

De geselecteerde artikelen gaan zowel over doelmatigheid als over effectiviteit. Onderzoek naar de doelmatigheid van taakuitvoering door regionale samenwerkingsverbanden is daarbij dominant. Een meerderheid van de artikelen ($n = 31$ artikelen) bespreekt doelmatigheid als één van de onderzochte variabelen. Aanmerkelijk minder artikelen ($n = 14$ artikelen) bespreken effectiviteit als één van de onderzochte variabelen. De nadruk op onderzoek naar de doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden in de geselecteerde literatuur beperkt de uitspraken die wij over de doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden kunnen doen.

Als we kijken naar de sectoren die in de geselecteerde artikelen worden onderzocht, dan zien wij ook daar variatie. Onderzoek naar afvalverwerking ($n = 11$ artikelen) wordt met afstand het meeste uitgevoerd, gevolgd door onderzoek naar waterdistributie en waterzuivering ($n = 3$ artikelen). Dit lijkt samen te hangen met het hierboven genoemde punt: veel van de literatuur gaat over de *doelmatigheid* van regionale samenwerking, en doelmatigheidsonderzoek richt zich bij voorkeur op sectoren die uitvoeringsgericht (niet beleidsintensief) zijn, en op sectoren waarin kostenoverwegingen dominant zijn, zodat financiële indicatoren gemakkelijker voorhanden zijn. Dit gaat gedeeltelijk op voor de afvalverwerkingssector. Afvalverwerking is daarnaast één van de sectoren waar internationaal het meest op wordt samengewerkt (Bel & Warner, 2015). Daarnaast is afvalverwerking een van de meest divers ingevulde lokale beleidsdomeinen, waar zowel geprivatiseerde, intergemeentelijke, verzelfstandigde en intern gemeentelijke vormen van dienstverlening in hetzelfde land naast elkaar

bestaan, wat breder onderzoek mogelijk maakt. Deze dominantie van (met name) onderzoek naar afvalverwerking maakt het minder eenvoudig om conclusies te trekken over meer beleidsintensieve sectoren (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening) waarin kostenoverwegingen minder leidend zijn.

Hoewel de geselecteerde empirische wetenschappelijke literatuur naar de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden relatief omvangrijk en recent is, en hoewel deze literatuur ondanks een Westerse bias ook mooi over verschillende landen verdeeld is, zien we ook een aantal beperkingen. Samenvattend gaat de literatuur met name over vrijwillige samenwerkingsverbanden, en maar zeer beperkt over opgelegde en/of semi-verplichte samenwerkingsverbanden. Daarnaast ligt de nadruk in de literatuur op doelmatigheid, waardoor de literatuur vooral gericht is op onderzoek bij uitvoeringsgerichte en/of kostengeoriënteerde samenwerkingsverbanden. Deze nadruk zien wij bijvoorbeeld terug in de oververtegenwoordiging van onderzoek naar de afvalverwerkingssector. Het gevolg van deze beperkingen is dat de bevindingen in dit literatuuronderzoek niet zonder meer te vertalen zijn naar de context van Nederlandse opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden. Tegelijkertijd tonen deze beperkingen dat ons bureau- en casusonderzoek des te noodzakelijker en interessanter zijn.

2.1. Definities en indicatoren van effectiviteit en doelmatigheid

Effectiviteit en doelmatigheid zijn twee belangrijke indicatoren waarmee de prestaties van regionale samenwerkingsverbanden kunnen worden uitgedrukt. Beide maten drukken een andere dimensie van prestatie uit, waarbij effectiviteit de mate uitdrukt waarin organisaties in staat zijn hun doelen te bereiken, en doelmatigheid uitdrukt hoeveel middelen er worden gebruikt om specifieke resultaten te behalen. Indien organisaties beter in staat zijn hun doelen te bereiken, en zij dit met minder kosten kunnen, zijn deze organisaties effectiever en doelmatiger (Pollitt & Bouckaert, 2017; Van Dooren et al., 2015).

In dit onderzoek bouwen wij voort op het onderzoek van Peters et al. (2022, p. 9) en nemen wij hun definities van effectiviteit en doelmatigheid in de context van regionale samenwerkingsverbanden over. Zij definiëren effectiviteit en doelmatigheid in de context van regionale samenwerkingsverbanden als volgt:

Effectiviteit:

De mate waarin regionale samenwerkingsverbanden bijdragen aan het behalen van gemeentelijke (of gedeelde) doelstellingen.

Doelmatigheid:

De mate waarin regionale samenwerkingsverbanden hun doelstellingen behalen met zo min mogelijk kosten.

In de door ons geselecteerde studies worden de begrippen effectiviteit en doelmatigheid veelvuldig gebruikt, echter vaak zonder een duidelijke definitie te geven. Wat in deze artikelen wordt verstaan onder effectiviteit en doelmatigheid wordt vaak pas duidelijk als wordt ingegaan op hoe doelmatigheid en effectiviteit worden onderzocht (ofwel hoe deze begrippen worden geoperationaliseerd). Daaruit kan worden afgeleid dat globaal genomen dezelfde definities worden gehanteerd als in Peters et al. (2022). Hierbij vallen twee dingen op. Wat betreft de effectiviteit van taakuitvoering wordt

voornamelijk gekeken naar het behalen van de doelstellingen van individuele gemeenten en niet naar het behalen van gedeelde doelstellingen die de grenzen van individuele gemeenten overstijgen. Wat doelmatigheid betreft ligt de nadruk vaak wat eenzijdig bij de kosten van taakuitvoering en minder bij de verhouding tussen kosten en baten.

Preciezer kijkend naar de in de literatuur toegepaste operationalisaties van effectiviteit en doelmatigheid zien wij wederom diversiteit. De meeste studies gebruiken een eigen operationalisatie van effectiviteit en doelmatigheid, veelal toegespitst op de specifieke context waarin het onderzoek plaatsvindt of de data die voor het onderzoek beschikbaar is. Zo treffen wij in de literatuur de volgende operationalisaties aan:

Effectiviteit:

- Input in termen van kwaliteit van materiaal en mensen (Blåka et al., 2023).
- Output in termen van uitgevoerde activiteiten (Blåka, 2017).
- (Percepties van) kwaliteit van dienst(verlening) (Arntsen et al., 2021; Noda, 2023).
- Perceptie van verbeterde dienstverlening (Giacomini et al., 2018).
- Aantrekkelijkheid van gemeente/dienstverlening (Ferraresi et al., 2018; Struk & Bakoš, 2021).

Doelmatigheid:

- Kosten (per capita, als percentage totale uitgaven, totale kosten) (Allers & de Greef, 2018; Bel & Mur, 2009; Giacomini et al., 2018; Pérez-López et al., 2016; Silvestre et al., 2020; Soukopová & Vaceková, 2018)
- Administratieve lasten (Elston & Dixon, 2020)
- Transactiekosten (afstemmingskosten zoals vergaderen, contracten, etc.) (Klok et al., 2018, Casula, 2020)

Deze opsomming laat zien dat het onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden divers en gevarieerd is. Ook laat deze opsomming zien dat er nog geen wetenschappelijke consensus is over hoe begrippen als effectiviteit en doelmatigheid gemeten moeten worden. Dit meetprobleem is overigens niet voorbehouden aan regionale samenwerkingsverbanden, maar geldt voor vrijwel alle publieke organisaties (Van Dooren et al., 2015; Van Thiel & Leeuw, 2002). Ten opzichte van private organisaties kennen publieke organisaties geen enkelvoudig doel dat eenduidig gemeten kan worden. Wel is het zo dat het bij regionale samenwerkingsverbanden wellicht nóg moeilijker is om effectiviteit en doelmatigheid te meten, omdat doelstellingen soms op het niveau van individuele gemeenten vastgesteld worden of omdat doelstellingen niet altijd gezamenlijk worden opgesteld.

2.2. Effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden

Effectiviteit van regionale samenwerkingsverbanden

De aanname dat het beleggen van taken in een samenwerkingsverband tot een effectievere uitvoering van taken leidt is een belangrijk motief voor het aangaan van samenwerkingsverbanden (Bel &

Warner, 2016a). De academische literatuur geeft echter geen eenduidig beeld over de juistheid en houdbaarheid van deze verwachting. Het beperkte aantal studies dat hier onderzoek naar heeft gedaan is simpelweg inhoudelijk te divers en geografisch te verspreid om hier veralgemeniserende uitspraken over te doen. Daarnaast laten studies een gemengd beeld zien, waarbij samenwerking in een aantal gevallen wel tot een effectiviteitswinst heeft geleid, maar het merendeel van deze studies stelt vast dat samenwerking niet tot de gewenste effectiviteitswinst heeft geleid (Blåka et al., 2023; Breuillé et al., 2018).

Zo toont recent onderzoek van Blåka, Jacobsen en Morken (2023) naar de effectiviteit van regionale samenwerking in de gezondheidszorg bij $n = 506$ gemeenten in Noorwegen dat samenwerking tot negatieve zorgresultaten heeft geleid. Zij stellen vast dat samenwerkende gemeenten minder gekwalificeerd zorgpersoneel in dienst nemen en minder investeren in de aankoop van nieuwe medische apparatuur dan gemeenten die deze taak zelfstandig uitvoeren. Onderzoek naar regionale samenwerking op het gebied van gemeentelijke belastinginning in Engeland (Elston et al., 2023b) en Frankrijk (Breuillé et al., 2018) toont gelijkaardige resultaten. Breuillé en collega's (2018) stellen dat het gezamenlijk innen van gemeentelijke belastingen niet heeft geleid tot een lagere belastingdruk of kleinere verschillen in belastingen tussen gemeenten, maar dat de belastingdruk en de verschillen tussen gemeenten juist toenamen.

Uit gerelateerd onderzoek blijkt dat schaalvoordelen steevast worden overschat en voor de meeste arbeidsintensieve diensten pieken rond de 40-50.000 inwoners, en voor kapitaalintensieve samenwerkingen pieken rond de 500.000 inwoners (Niaounakis, 2021). Oorzaken voor dergelijke 'diseconomies of scale' zijn een combinatie van groeiende organisatiecomplexiteit en mogelijke collectieve-actieproblemen in de sturing van samenwerkingsverbanden die ontstaat als meerdere gemeenten tegelijk dezelfde organisatie aansturen (zoals: free-riding, onnodige parallelle processen, regionale organisaties die gemeenten met verschillende belangen tegen elkaar uitspelen) (Voorn et al., 2019). Dergelijke collectieve-actieproblemen bestaan in Nederland zowel onder privaatrechtelijke samenwerking als onder publiekrechtelijke samenwerking (onder de Wet gemeenschappelijke regelingen) (Voorn & Van Genugten, 2022).

Daartegenover staan studies die aantonen dat het beleggen van taken in een samenwerkingsverband wel degelijk kan leiden tot een effectievere taakuitvoering (Muraoka & Avellaneda, 2021; Steiner, 2003). In haar studie naar gemeentelijke samenwerkingsverbanden in het Noorse veiligheidsdomein stelt Blåka (2017) vast dat gemeenten die brandweertaken gezamenlijk uitvoeren kortere aanrijtijden kennen en meer aan brandpreventie doen dan gemeenten die deze taken zelfstandig uitvoeren.

Doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden

Het (niet altijd empirisch gesubstantieerde) idee dat het beleggen van taken in een samenwerkingsverband leidt tot goedkopere dienstverlening is een tweede belangrijk motief voor gemeenten om aan een samenwerkingsverband mee te doen (Bel & Warner, 2016b) of voor hogere overheden om een samenwerkingsverband voor te schrijven (Giacomini et al., 2018). Wederom stellen wij vast dat de wetenschappelijke literatuur inhoudelijk te divers en geografisch te gefragmenteerd is om hier ondersteunende of ontkrachtende uitspraken over te doen. Deze studies richten zich veelal op discrete vormen van dienstverlening, zoals afvalinzameling of drinkwaterwatervoorziening, verspreid over verschillende landen. De resultaten van deze studies zijn

zelden te generaliseren naar andere diensten of naar dezelfde diensten in andere landen. Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat taakuitvoering in een samenwerkingsverband een doelmatigheidswinst kan opleveren (Ferraresi et al., 2018; Giacomini et al., 2018; Warner & Hefetz, 2002), maar dat het ook kan leiden tot een doelmatigheidsverlies, zoals ook voor Nederland gevonden (Allers & van Ommeren, 2016; Niaounakis & Blank, 2017).

Verschillende casestudies op het gebied van afvalinzameling en afvalverwerking laten zien dat vrijwillige samenwerking tot lagere kosten kan leiden. In een studie naar 186 Catalaanse gemeenten laten Bel en Fageda (2006) zien dat de kostprijs voor afvalinzamelingsdiensten 19% lager lag voor gemeenten die deze taak in een samenwerkingsverband uitvoerden dan voor gemeenten die deze taak zelfstandig uitvoerden. In gelijkaardig onderzoek in de Tsjechische regio Moravië laten Soukopová en Vaceková (2018) zien dat deze kosten voor de 220 onderzochte vrijwillig samenwerkende gemeenten 11% lager lagen dan voor de 660 zelfstandig opererende gemeenten, terwijl een tweede studie in de Tsjechische context laat zien dat deze kostenbesparing zelfs 13,5% kan zijn (Struk & Bakoš, 2021). Ook voor de Nederlandse context toont onderzoek dat afvalinzameling doelmatiger kan zijn door samen te werken in plaats van deze taak zelfstandig uit te voeren (Dijkgraaf & Gradus, 2013).

Belangrijk is wel dat verschillende studies aantonen dat doelmatigheidswinsten zich alleen voordoen bij relatief kleine gemeenten. Zo stellen Bel en Fageda (2006) in de bovengenoemde studie dat gemeenten met meer dan 20.000 inwoners niet meer profiteren van schaalvoordelen. Deze bevindingen worden relatief breed gesteund door gelijkaardige studies in Spanje (Bel et al., 2014; Pérez-López et al., 2016), Japan (Baba & Asami, 2020a, 2020b) en Tsjechië (Soukopová & Vaceková, 2018; Struk & Bakoš, 2021).

Onderzoek naar samenwerkingsverbanden voor andere diensten laat eveneens zien dat samenwerken tot kostenbesparing kan leiden. In een studie van $n = 1706$ gemeenten stellen Baba en Asami (2020b) dat regionale samenwerking in preventieve gezondheidszorg en brandpreventie eveneens tot kostenbesparing voor deelnemende gemeenten kan leiden. Zij stellen dat het type dienstverlening een belangrijk effect heeft op mogelijke kostenbesparingen (zie ook: Bel & Warner, 2016) omdat de kapitaalintensiviteit en de kosten voor toezicht per te leveren dienst kunnen verschillen. Hierdoor kunnen de transactiekosten per taak verschillen en daarmee ook de relatieve doelmatigheidswinst van deelname aan een regionale samenwerking (Baba & Asami, 2020b; Bel & Warner, 2016b).

Daarnaast zijn er studies die niet naar individuele taken of diensten kijken, maar naar meerdere diensten of taken tegelijkertijd. Ook hier lijken doelmatigheidswinsten mogelijk. Andrews en Entwistle (2010) laten op basis van onderzoek naar 45 gemeentelijke diensten in Wales zien dat samenwerking in de gemeentelijke dienstverlening met betrekking tot onderwijs, sociale dienstverlening, huisvesting, wegenonderhoud, veiligheid en uitkeringen tot een verlaging van de kostprijs kan leiden. Silvestre, Marques, Dollery en Correia (2020) stellen vast dat Braziliaanse gemeenten taken rond sociale ondersteuning, cultuur en huisvesting kosten-efficiënter kunnen uitvoeren in samenwerking met andere gemeenten dan zelfstandig. Zij stelden vast dat kleine gemeenten meer profiteren van regionale samenwerking dan grote gemeenten, maar vonden gelijktijdig ook dat er geen doelmatigheidswinst was met betrekking tot taken met betrekking tot de gezondheidszorg.

Daarnaast zijn er studies die laten zien dat regionale samenwerkingsverbanden geen doelmatigheidswinst opleveren ten opzichte van zelfstandige taakuitvoering. Zo vinden Luca en Mondrego (2021) in hun onderzoek onder bijna 5.000 gemeenten in Italië, waarbij zij de kosten voor

12 beleidsdomeinen afzetten tegen opbrengsten, geen duidelijke doelmatigheidswinst voor regionale samenwerkingsverbanden.

Tot slot zijn er een aantal studies die laten zien dat het beleggen van taken in een samenwerkingsverband een negatief effect kan hebben op de doelmatigheid van taakuitvoering. Zo laat onderzoek naar regionale samenwerkingsverbanden in belastinginning in Frankrijk (Breuillé et al., 2018), Engeland (Elston et al., 2023b) en Nederland (Allers & de Greef, 2018) zien dat regionale samenwerkingsverbanden tot een doelmatigheidsverlies kunnen leiden. Allers en De Greef (2018) stellen vast dat samenwerken bij het innen van lokale belastingen in Nederland niet heeft geleid tot lagere kosten voor de deelnemende gemeenten in vergelijking met gemeenten die dit zelfstandig doen. Sterker, voor de kleine gemeenten vielen deze kosten zelfs hoger uit. Elston, Bel en Wang (2023b) trekken eenzelfde conclusie voor regionale samenwerking bij het innen van onroerendgoedbelasting in Engeland. Zij stellen dat regionale samenwerkingsverbanden geen lagere kosten hebben dan gemeenten die deze belasting zelfstandig innen. Voor gemeenten in samenwerkingsverbanden stegen de kosten direct na het aangaan van de samenwerking, maar ook op de langere termijn bleken deze samenwerkingsverbanden niet doelmatiger dan zelfstandige taakuitvoering door gemeenten.

Ook voor backofficetaken lijkt een regionale samenwerking niet noodzakelijkerwijs te resulteren in doelmatigheidswinst. In onderzoek naar 317 lokale *shared-service centers* (SSC) in Engeland laten Elston en Dixon (2020) zien dat SSC-deelname niet heeft geleid tot lagere kosten voor de deelnemende gemeenten, zowel wat betreft totale kosten en personeelskosten als uitvoeringskosten.

In een aantal gevallen lijken effectiviteit en doelmatigheid met elkaar in conflict te komen (Sørensen, 2007; Steiner, 2003). Deze studies lijken te suggereren dat doelmatigheidswinsten mogelijk zijn (Sørensen, 2007), bijvoorbeeld met betrekking tot de kostprijs van afvalinzameling, maar dat deze doelmatigheidswinst vaak ten koste gaat van de effectiviteit van de samenwerking.

De vraag of regionale samenwerkingsverbanden een doelmatigheidswinst opleveren ten opzichte van zelfstandige taakuitvoering door gemeenten is dus niet eenduidig te beantwoorden. Of een doelmatigheidswinst mogelijk is, hangt af van factoren die verder gaan dan de deelname in een regionale samenwerking alleen.

2.3. Welke factoren dragen bij aan de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingen?

De onderzochte wetenschappelijke literatuur bespreekt verschillende factoren die van invloed zijn op de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden. Wij bespreken de belangrijkste factoren en presenteren het empirisch bewijs voor elk van deze factoren.

Optimale schaal voor lokale dienstverlening

Het dominante perspectief in de literatuur over doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden is dat van de optimale schaal voor lokale dienstverlening (Ostrom et al.,

1961). Volgens dit perspectief is er voor iedere dienst een schaalniveau waarop deze het meest effectief en doelmatig kan worden geleverd. De optimale schaal van dienstverlening is de schaal waar effectiviteit en doelmatigheid niet verder meer kunnen toenemen, maar waarna ze beginnen af te nemen. Volgens de theorie van de optimale schaal voor lokale dienstverlening kan het aanpassen van de schaal van dienstverlening bijdragen aan de doelmatigheid van taakuitvoering door gebruik te maken van schaalvoordelen, toepassingsvoordelen en dichtheidsvoordelen.

- Schaalvoordelen (*economies of scale*) ontstaan wanneer samenwerkingsverbanden hun kostprijs per dienst, product of inwoner kunnen verlagen door meer van dezelfde diensten of producten te leveren. Deze kostenbesparingen kunnen bestaan uit inkoopvoordelen, specialisatie of lagere distributiekosten. Schaalnadelen (*diseconomies of scale*) ontstaan juist wanneer de kostprijs per dienst, product of inwoner stijgt door meer van dezelfde diensten of producten te leveren. Deze kostenverhogingen kunnen bestaan uit meer complexiteit in de organisatie, meer managementlagen, en toegenomen coördinatiekosten binnen de organisatie.
- Toepassingsvoordelen (*economies of scope*) ontstaan wanneer samenwerkingsverbanden dezelfde middelen en infrastructuur kunnen inzetten om verschillende diensten of producten te leveren. Kostenbesparingen kunnen dan bestaan uit het gebruik van (digitale)infrastructuur voor meerdere doeleinden, delen van kennis en expertise, of het bundelen van diensten en producten. Toepassingsnadelen (*diseconomies of scope*) ontstaan wanneer samenwerkingsverbanden hun kostprijs verhogen door dezelfde middelen en infrastructuur in te zetten om verschillende diensten of producten te leveren. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer diensten met elkaar gaan concurreren of wanneer de expertise of organisatie ontbreekt om effectief aanvullende diensten te kunnen leveren.
- Dichtheidsvoordelen (*economies of density*) ontstaan wanneer samenwerkingsverbanden een hechter netwerk aan inwoners kunnen bedienen, bijvoorbeeld in een stedelijke omgeving met een hechte concentratie van inwoners. Dichtheidsvoordelen ontstaan door een intensiever gebruik van producten of diensten, bijvoorbeeld een intensiever gebruik van openbaar vervoer of andere essentiële diensten (Bel & Warner, 2016b; Ostrom et al., 1961). Dichtheidsnadelen (*diseconomies of density*) ontstaan wanneer de kostprijs juist stijgt door toegenomen concentratie van inwoners, bijvoorbeeld door (net)congestieproblemen of ruimtetekorten voor effectieve dienstverlening.

Daarbij moet overigens opgemerkt worden dat schaal-, toepassings-, en dichtheidsvoordelen niet alleen bereikt kunnen worden door regionale samenwerking maar ook mogelijk gemaakt kunnen worden door andere vormen van dienstverlening, bijvoorbeeld privatisering, uitbesteding of levering door een hogere overheid.

Schaal-, toepassings- en dichtheidsvoordelen van regionale samenwerkingsverbanden worden vooral onderzocht in verband met de kostprijs voor de uitvoering van taken voor deelnemende gemeenten. Verschillende studies tonen aan dat deze voordelen met betrekking tot de doelmatigheid van taakuitvoering door regionale samenwerkingsverbanden afhankelijk zijn van de omvang van de gemeente en de complexiteit van de te leveren dienst (Bel et al., 2014; Bel & Mur, 2009; Bel & Warner, 2015; Elston et al., 2023b; Niaounakis & Blank, 2017).

Volgens de optimale schaal van productie-theorie (Ladd, 1992; Ostrom et al., 1961) kunnen schaalvoordelen gerealiseerd worden wanneer de kosten voor het produceren en leveren van

diensten verdeeld worden over een zo groot mogelijke bevolking, tot het omslagpunt waarop de leverings- en transactiekosten die gepaard gaan met de gezamenlijke taakuitvoering deze voordelen teniet doen. Doelmatigheidsvoordelen van regionale samenwerkingsverbanden zijn volgens deze theorie afhankelijk van (a) de kapitaalintensiteit en kosten van productie en levering, (b) de omvang van de relevante bevolking, en (c) de geografische spreiding van de bevolking (Bel & Warner, 2016b; Ladd, 1992). Ladd (1992) spreekt van een omgekeerd kwadratisch verband tussen kosten en bevolkingsomvang, waarin de initiële kostenbesparingen door schaalvoordelen teniet gedaan kunnen worden wanneer gezamenlijke diensten voor een te grote bevolking geleverd moeten worden. Vergelijkbare beperkingen bestaan voor toepassings- en dichtheidsvoordelen. Hieruit concluderen we dat de optimale schaal van dienstverlening per dienst en per demografische en geografische eenheid kan verschillen (Bel & Sebó, 2021; Bel & Warner, 2015).

De literatuur laat zien dat het doelmatigheidsvoordeel voor samenwerking in een regionaal samenwerkingsverband het grootst is voor relatief kleine gemeenten. In hun meta-analyse van 18 wetenschappelijke publicaties naar de effecten van regionale samenwerkingsverbanden op de gemiddelde kostprijs van gemeentelijke dienstverlening stellen Bel en Sebó (2021) dat vooral kleinere gemeenten de kosten van dienstverlening kunnen verlagen door deze diensten in een regionaal samenwerkingsverband uit te voeren. Zij stellen dat naarmate het inwoneraantal van de gemeente toeneemt, schaalvoordelen uitgeput raken en de leveringskosten toenemen, en dat de verwachte kostenbesparingen daarmee afnemen (Bel & Sebó, 2021; Elston et al., 2023b). Deze bevinding is vooral gebaseerd op studies waar de kostprijs van diensten duidelijk vast te stellen valt, zoals bij afvalophaaldiensten of drinkwatervoorziening. Daarnaast stellen Struk & Bakoš (2021) dat private partijen liever samenwerken met samenwerkingsverbanden dan met kleine gemeenten, en dat samenwerkende gemeenten dus betere prijzen en diensten kunnen afdwingen en kunnen professionaliseren door het inhuren van professioneel en opgeleid personeel. Gelijktijdig zijn er ook studies die vinden dat ook kleinere gemeenten goedkoper uit zijn wanneer zij taken zelfstandig uitvoeren (Zafra-Gómez et al., 2020).

Daarnaast blijkt uit de literatuur dat vooral gemeenten met een relatief kleine bevolkingsomvang in staat zijn om te profiteren van de schaalvoordelen die regionale samenwerkingsverbanden bieden (Bel & Fageda, 2006; Blaesche & Haug, 2018). Deze bevindingen worden ondersteund door onderzoek in een niet-Westerse context. Zo vinden Silvestre, Marques, Dollery en Correia (2018) dat regionale samenwerkingsverbanden in Brazilië doelmatiger zijn in het uitvoeren van gezondheidszorg, cultuur en huisvestingstaken dan gemeenten die deze taken zelfstandig uitvoeren. Daarnaast stellen zij dat deelnemende gemeenten met een grotere bevolkingsomvang en met een bevolking met een relatief kleiner aandeel inwoners tussen de 20 en de 65 jaar eveneens doelmatiger zijn in het gezamenlijk uitvoeren van deze taken.

Dat schaalvoordelen voor grote gemeenten uitgeput kunnen raken, of zelfs negatief kunnen uitpakken, tonen ook Elston, Bel en Wang (2023b) (zie ook: Niaounakis & Blank, 2017). In hun onderzoek naar de doelmatigheid van regionale samenwerking bij de inning van lokale belastinginning in Engeland (de 'property tax') vinden Elston, Bel en Wang (2023b) dat de gezamenlijke taakuitvoering heeft geleid tot een afname in de rechtmatige inning van belastingen (effectiviteitsverlies) en een toename van administratiekosten (doelmatigheidsverlies) voor de deelnemende gemeenten. In deze casus leidde samenwerking tot negatieve effecten omdat de deelnemende gemeenten al boven hun optimale schaal van productie opereerden. Samenwerking bracht daarmee geen schaalvoordeel, maar juist extra transactiekosten. Elston, Bel en Wang noemen deze samenwerkingsverbanden een geval

van “*collaborative excess*”, de wens van gemeenten om samen te werken zonder dat dit deze gemeenten een duidelijk materieel voordeel oplevert (Elston et al., 2023b, p. 1751). Daarnaast stelt Sørensen (2007) dat naarmate het aantal deelnemers in een samenwerkingsverband toeneemt, de kostprijs per eenheid output ook toeneemt, vanwege de toegenomen kosten voor gemeenten om het samenwerkingsverband effectief aan te sturen.

De optimale schaal van productie is niet op voorhand vast te stellen(!) en verschilt naar gelang de eigenschappen van de te leveren dienst, de deelnemende gemeenten, en de context waarbinnen de dienstverlening plaatsvindt (Bel & Warner, 2015; Ladd, 1992). In het geval van belastingsamenwerkingen in Engeland stellen Elston, Bel en Wang (2023b) het optimale aantal huishoudens per deelnemende gemeente vast op ongeveer 40.000 (p. 1750). In het geval van afvalophaaldiensten in Spanje (de regio Aragon) stellen Bel en Mur (2009) dat doelmatigheidswinsten vooral behaald konden worden voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. De grootste doelmatigheidsvoordelen uit samenwerkingsverbanden lijken dan ook voorbehouden aan de relatief kleine gemeenten (Bel & Mur, 2009; Bel & Warner, 2015).

Mogelijke dichtheidsvoordelen voor de effectiviteit en doelmatigheid van taakuitvoering lijken eveneens afhankelijk van het type dienst dat geleverd wordt. Zo stelt Blåka (2017) in haar onderzoek naar samenwerkingsverbanden tussen brandweerbrigades in Noorwegen dat geografische spreiding een belemmering kan zijn bij het behalen en optimaliseren van dichtheidsvoordelen. Haar onderzoek toont aan dat een (te) grote geografische spreiding tussen de deelnemende gemeenten een negatief effect heeft op de effectiviteit van de brandweer. Enerzijds leidt de grotere afstand tussen de samenwerkende brandweerbrigades tot langere aanrijtijden, anderzijds gaat de samenwerking gepaard met verdere fragmentatie van brandweertaken tussen deelnemende gemeenten en daarmee met minder parate brandweerbrigades en minder efficiënte (doelmatige) communicatie (Blåka, 2017). Andere diensten met minder geografische spreiding zullen hier wellicht minder last van hebben.

Transactiekosten

Samenwerken in regionale samenwerkingsverbanden gaat gepaard met transactiekosten: de kosten die deelnemende gemeenten maken bij het overeenkomen van een samenwerkingsverband, maar ook bij het coördineren, sturen, monitoren en controleren van de activiteiten in de samenwerking (Baba & Asami, 2020a; Bel & Sebő, 2021; Williamson, 1979). Zo worden deelnemende gemeenten geconfronteerd met kosten rond het vergaren van relevante informatie, onderling afstemmen en coördineren van taken en activiteiten, het onderhandelen en overeenstemming vinden over wensen en te bereiken doelen, en het onderling handhaven en monitoren van activiteiten en opdrachtnemers (Feiock, 2007; Klok et al., 2018). Die kosten bestaan zowel in de afstemming tussen gemeenten onderling als tussen gemeenten en hun samenwerkingsverband. In de onderzochte literatuur hebben transactiekosten een belangrijke invloed op de effectiviteit en doelmatigheid van taakuitvoering door samenwerkingsverbanden.

In hun onderzoek naar regionale samenwerking in brandpreventie en preventieve gezondheidszorg in Japan vinden Baba en Asami (2020b) dat transactiekosten samenhangen met het type dienstverlening. Zij stellen dat kapitaalinvesteringen en toezichtkosten voor preventieve gezondheidszorg (maar ook afvalverwerking) lager zijn dan voor brandpreventie. Tegelijkertijd vinden Bel en Sebő (2021) geen overtuigend bewijs dat taak-gerelateerde transactiekosten een negatief effect hebben op de

doelmatigheid van gezamenlijke taakuitvoering door samenwerkingsverbanden. Deze kosten lijken voor samenwerkingsverbanden en individuele gemeenten even hoog.

Transactiekosten kunnen oplopen wanneer deelnemende gemeenten opportunistisch gedrag vertonen en de eigen kosten proberen te minimaliseren ten koste van de andere deelnemende gemeenten en de samenwerking als geheel (Williamson, 1979). Zo stellen Bel & Warner (2016a) dat het afdwingen van regel- en afspraaknaleving een negatief effect hebben op de doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden en dat het komen tot overeenstemming over beleidsprioriteiten de effectiviteit van beleidsuitvoering voor individuele gemeenten kan verkleinen. Daarnaast vindt Blåka (2017) met betrekking tot de brandweer dat opportunistisch gedrag de effectiviteit van samenwerkingsverbanden met meer dan vijf deelnemende brigades (gemeenten) ondergraaft ten opzichte van individuele taakuitvoering.

Opportunistisch gedrag door deelnemende gemeenten kan worden verkleind zonder extra toezicht door het vertrouwen tussen de samenwerkende gemeenten te versterken (Bel & Warner, 2016a; Klok et al., 2018; Silva et al., 2018; Silvestre et al., 2018). Volgens Klok, Denters, Boogers en Sanders (2018) heeft vertrouwen tussen samenwerkende gemeenten een negatief effect op de transactiekosten voor samenwerkingsverbanden. Zij stellen dat vertrouwen tussen gemeenten belangrijk is voor samenwerkingsverbanden waar het risico op opportunistisch gedrag groot is (bijvoorbeeld: free-riders). In die gevallen kan vertrouwen een belangrijke rol spelen bij het veiligstellen van schaalvoordelen op het niveau van de regionale samenwerking. Giacomini, Sancino en Simonetto (2018) stellen dat stabiele vormen van samenwerking het vertrouwen tussen deelnemende gemeenten vergroten. Zij vinden dat wanneer het aantal stabiele samenwerkingen tussen lokale overheden groot is, de verwachte transactiekosten bij verdere samenwerking laag zijn, en dat de verwachte effectiviteits- en doelmatigheidsvoordelen van samenwerking hoog zijn.

Een verwant probleem is dat gedeeld eigenaarschap van gemeenten van het samenwerkingsverband ertoe kan leiden dat de deelnemende gemeenten elkaar verantwoordelijk houden voor de prestaties van de samenwerking, maar er zelf maar beperkt verantwoordelijkheid voor nemen (Blåka et al., 2023; Sørensen, 2007; Voorn et al., 2019). Volgens Blåka, Jacobsen en Morken (2023) belemmert gedeeld eigenaarschap de verantwoordelijkheid van deelnemende gemeenten om in de samenwerking te investeren. Gelijktijdig vinden zij in hun onderzoek naar regionale samenwerking in de gezondheidszorg in Noorwegen dat investeringen in personeel minder kwetsbaar zijn voor de mogelijk negatieve effecten van gedeeld eigenaarschap dan investeringen in apparatuur. Daarbuiten zijn er de risico's en kosten van inefficiëntie door onnodige parallelle processen en het risico dat regionale organisaties hun deelnemende gemeenten tegen elkaar uitspelen wanneer zij variërende belangen hebben (Voorn et al., 2019). Gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden proberen daar op een aantal manieren mee om te gaan, soms met succes, maar in zowel privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden als publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden (in Nederland onder de Wet gemeenschappelijke regelingen) bestaan er obstakels in wetgeving (Voorn & Van Genugten, 2021).

Kenmerken van het samenwerkingsverband

In andere studies wordt onderzoek gedaan naar hoe de kenmerken van de samenwerking effect hebben op de effectiviteit en doelmatigheid van het samenwerkingsverband. De kenmerken die in de

studies zijn meegenomen, zijn in drie categorieën op te delen: i) asymmetrie tussen deelnemende gemeenten, ii) institutionalisering van de samenwerking (in een geformaliseerde gemeente-overstijgende entiteit), en iii) kwaliteit van de relatie tussen gemeenten. Hierna gaan we nader in op deze kenmerken en de bevindingen in de studies.

Verschillende studies onderzoeken of een samenwerking tussen één grote gemeente (vaak de regionale hoofdsteden) en een aantal kleine (vaak omliggende) gemeenten kan leiden tot effectiviteits- en doelmatigheidsvoordelen (Arntsen et al., 2021; Citroni et al., 2013; Luca & Modrego, 2021). Vaak hebben grote gemeenten dan een taak-faciliterende rol waarbij de kleinere omliggende gemeenten zich kunnen aansluiten. De mate waarin de schaal van deelnemende gemeenten uiteenloopt wordt in de literatuur asymmetrie genoemd (Arntsen et al., 2021).

Arntsen et al. (2021) concluderen dat asymmetrie vooral de kleinere of partnergemeenten ten goede komt. Zij onderzochten hoe asymmetrie de effectiviteit van gemeenschappelijke taakuitvoering bij 25 taak-faciliterende gemeenten en 97 partnergemeenten beïnvloedde en vonden dat asymmetrie een positief effect had op de ervaren servicekwaliteit bij de partnergemeenten, maar een negatief effect op de ervaren servicekwaliteit bij de taak-faciliterende gemeenten. Daarentegen laten Citroni, Lippi en Profeti (2013) aan de hand van ervaringen in de Italiaanse context zien dat grote gemeenten hun positie kunnen inzetten om hun invloed op de kleinere gemeenten te vergroten. Zij stellen vast dat grote gemeenten hun positie in de samenwerkingsvorm gebruiken om investeringen vooral binnen de eigen gemeentegrenzen te laten plaatsvinden, met weinig aandacht voor en behartiging van de belangen van de kleinere deelnemende gemeenten.

In andere studies is onderzoek gedaan naar het effect van formalisatie en centralisatie van besluitvorming op de effectiviteit en doelmatigheid van taakuitvoering door regionale samenwerkingsverbanden (Bel & Sebő, 2021; Blaeschke & Haug, 2018; Giacomini et al., 2018; Soukopová & Vaceková, 2018). Op basis van hun meta-review stellen Bel en Sebő (2021) dat delegatie van taken, bevoegdheden en middelen naar een gemeente-overstijgende entiteit een positief effect heeft op de doelmatigheid van taakuitvoering. Giacomini, Sancino en Simonetta (2018) vinden gelijkaardige resultaten. In hun onderzoek naar gedwongen samenwerkingsverbanden bij kleine gemeenten in Italië vinden zij dat geformaliseerde samenwerkingsverbanden effectiever zijn dan samenwerkingsvormen op basis van overeenkomsten (contracten) of convenanten. Zij stellen dat het formaliseren van de samenwerking in een stabiele rechtsvorm de directe controle van deelnemende gemeenten, en daarmee de 'politieke transactiekosten', voor lokale politici kan verminderen.

Soukopová en Vaceková (2018) laten zien dat geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden efficiënter zijn dan samenwerkingsverbanden op contractbasis en dat de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers in het management van het samenwerkingsverband (bijv. in het bestuur) en competente onafhankelijke managers de doelmatigheid van de samenwerking vergroten. Ook Villalba Ferreira, Dijkstra, Scholten, en Sucozhañay (2022) laten zien dat samenwerkingsverbanden met een formele organisatiestructuur, gedeeld leiderschap en directe betrokkenheid van gemeentelijke volksvertegenwoordigers beter in staat zijn complexe en technisch uitdagende opgaven (in afvalverwerking) op te lossen dan andere samenwerkingsverbanden.

Blaeschke en Haug (2018) beargumenteren dat de doelmatigheid van drinkwatervoorzieningen in de Duitse deelstaat Hessen gebaat is bij een geformaliseerde samenwerkingsvorm. Daarnaast laat hun onderzoek zien dat een gedeeltelijke overdracht van taken en bevoegdheden van deelnemende gemeenten naar een gemeente-overstijgende entiteit nieuwe inefficiënties kan introduceren die de

doelmatigheid van de gezamenlijke taakuitvoering in de weg kunnen staan. In het geval van Hessen werden alleen waterzuiveringsinstallaties overgedragen aan een gemeente-overstijgende entiteit, terwijl de rioleringen en de inning van vergoedingen in handen bleven van de deelnemende gemeenten. De auteurs stellen dat kleine gemeenten baat kunnen hebben bij minder geïnstitutionaliseerde samenwerkingsvormen (zoals intergemeentelijke aanbesteding) wanneer de taakuitvoering alleen betrekking heeft op het zuiveren van rioolwater.

De kwaliteit van de onderlinge relaties tussen de deelnemende gemeenten en tussen de deelnemende gemeentes en hogere overheden kan ook een rol spelen in de effectiviteit en doelmatigheid van taakuitvoering. In survey-onderzoek onder 849 managers van intergemeentelijke afvalophaaldiensten in Japan vond Noda (2023) dat vertrouwen tussen deelnemende gemeenten een negatief effect heeft op ervaren transactiekosten en een positief effect op de kwaliteit van dienstverlening. Daarnaast vond Noda (2023) dat betrokkenheid van hogere overheden een negatief effect had op de ervaren kosten van taakuitvoering in samenwerkingsverband, maar een positief effect op de ervaren doelmatigheid van een samenwerkingsverband. Volgens Noda (2023) waarderen managers vooral de financiële bijdrage van hogere overheden bij het uitvoeren van dure en kapitaalintensieve afvalophaaldiensten.

In hun meta-analyse van factoren die de doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden helpen verklaren, vinden Bel en Warner (2015) ook factoren die samenhangen met de relatie tussen gemeenten. Hun onderzoek laat zien dat de doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden gebaat is bij bestuurlijke afstemming tussen de deelnemende gemeenten. Op basis van een analyse van bestaand onderzoek stellen zij vast dat doelmatige taakuitvoering door samenwerkingsverbanden gebaat is bij afstemming over beleidsdoelen en te leveren diensten, afstemming over de beleids-, budget-, en controlecyclus, en medewerking van professioneel management met een lange staat van dienst (Bel & Warner, 2015).

Effectief toezicht door de deelnemende gemeenten op de regionale samenwerking kan ook bijdragen aan de langdurige effectiviteit en doelmatigheid van het samenwerkingsverband (Sørensen, 2007; Warner, 2006). Zo stelt Warner (2006) dat effectief en langdurig toezicht op, en betrokkenheid bij, samenwerkingsverbanden van belang is voor efficiëntie dienstverlening omdat samenwerkingsverbanden over de tijd verbureaucratiseren en van de radar van volksvertegenwoordigers verdwijnen.

Opgelegde samenwerking

De literatuur over de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden gaat vrijwel uitsluitend over samenwerkingsverbanden waarin de deelnemende gemeenten vrijwillig zijn toegetreden. In de meeste gevallen onderzoeken en besluiten gemeenten zelf of, en onder welke voorwaarden, zij een samenwerkingsverband met hun buurgemeenten willen aangaan. Slechts in een enkel geval wordt onderzoek gedaan naar de effecten van opgelegde samenwerkingen. Gezien de onderzoeksvraag van dit onderzoek nemen we dit specifieke kenmerk van samenwerkingsverbanden apart en presenteren we hier bevindingen uit de wetenschappelijke literatuur ten aanzien van opgelegde samenwerkingsverbanden.

De effecten van opgelegde samenwerking op de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingen wordt alleen onderzocht in de Italiaanse context. In 2012 besloot de Italiaanse wetgever dat gemeenten met minder dan 5.000 inwoners (minder dan 3.000 inwoners in bergachtig

gebied) verplicht moeten samenwerken op een tiental taken, waaronder sociale dienstverlening, politie en gemeentelijke bestuurstaken (Giacomini et al., 2018). Onderzoek onder 280 gemeenten toont aan dat verplicht samenwerken in twee derde van de gemeenten heeft geleid tot lagere kosten en effectievere diensten. De doelmatigheids- en effectiviteitswinsten waren het grootst voor gemeenten die hun samenwerking formaliseerden in een afzonderlijke entiteit. De effectiviteitswinst was het sterkst bij zeer kleine gemeenten (onder de 1.000 inwoners). Het koppelen van kleine gemeenten aan een grote gemeente bleek geen effect te hebben op de doelmatigheid of effectiviteit van de samenwerking (Giacomini et al., 2018). De studie toont ook dat verplicht samenwerken weerstand kan oproepen. Gemeenten waren huiverig om deze verplichte samenwerkingsverbanden aan te gaan, en wanneer zij dit deden, deden zij dat vaak op het meest vrijblijvende niveau (op basis van convenanten).

Het van bovenaf opleggen van taken en het voorschrijven van beleidsinstrumenten kunnen de effectiviteit van samenwerkingsverbanden versterken, omdat hiermee de neiging van deelnemende gemeenten om zich al te veel te richten op specifieke lokale belangen wordt verminderd (Casula, 2020). Deze neiging kan ook nadelige effecten hebben op een doelmatige taakuitvoering. Casula (2020) noemt het voorbeeld van regionale samenwerkingsverbanden in de Italiaanse regio Emilia-Romagna die herhaaldelijk herstructureringsoperaties ondergingen om aan de steeds nieuwe financieringseisen te voldoen.

2.4. Conclusie literatuuronderzoek

De gerichte literatuurstudie van 39 wetenschappelijke publicaties naar de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden laat geen duidelijk beeld zien over de mogelijke effectiviteitswinst van het gezamenlijk uitvoeren van taken. Sterker, afhankelijk van de taak, context, inrichting en deelnemende actoren kan regionaal samenwerken ofwel positief ofwel negatief uitpakken. Daarbij dient opgemerkt te worden dat verplicht samenwerken internationaal een uitzondering is en dat de internationale literatuur daarom vooral over vrijwillige samenwerkingsverbanden gaat. Deze literatuur laat verschillende factoren zien die kunnen bijdragen aan de effectiviteit of doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden. De schaal in termen van bevolkingsaantallen lijkt de grootste rol te spelen. Het zijn vooral de kleine gemeenten die voordelen uit het gezamenlijk uitvoeren van taken weten te halen. Gelijktijdig kan er niet zonder meer vanuit gegaan worden dat samenwerken ook daadwerkelijk tot effectiviteits- en doelmatigheidswinsten leiden. Zo gaat samenwerken vaak hand in hand met hoge sturings- en controlekosten. Al met al kenmerkt het onderzoek naar de doelmatigheid en effectiviteit van regionale samenwerking zich door grote variatie in onderzochte taken en diensten, verdeeld over verschillende en uiteenlopende geografische eenheden en landen, en met verschillende conceptualiseringen van effectiviteit en doelmatigheid. Hierdoor is het niet mogelijk om veralgemeniserende uitspraken te doen over de situaties waarin regionale samenwerking effectief en doelmatig is.

Tabel 1. Overzicht van onderzochte wetenschappelijke studies

#	Studie	Definitie van effectiviteit	Definitie doelmatigheid	Land van toepassing	Beleidsdomein	Opgelegd of semi-verplicht
1	Allers & Van Ommeren (2016)	-	Te betalen rentelasten	Nederland	Diverse	Nee
2	Allers & De Greef (2018)	Kwaliteit van dienstverlening (Uitgedrukt als woningwaarde)	Kosten per inwoner	Nederland	Belastingen	Nee
3	Andrews & Entwistle (2010)	Mate van doelrealisatie	Kosten per dienst	Verenigd Koninkrijk	Diverse	Nee
4	Arntsen, Torjesen & Karlsen (2021)	Kwaliteit van dienstverlening	-	Noorwegen	Gezondheidszorg	Nee
5	Baba & Asami (2020)	-	Kosten per inwoner	Japan	Afvalverwerking	Nee
6	Baba & Asami (2019)	-	Kosten per inwoner	Japan	Gezondheidszorg en brandweer	Nee
7	Bel & Fageda (2006)	-	Kosten per ton afval	Spanje	Afvalinzameling en drinkwatervoorziening	Nee
8	Bel & Mur (2009)	-	Totale kosten van dienstverlening	Spanje	Afvalinzameling	Nee
9	Bel, Fageda & Mur (2014)	-	Totale kosten van dienstverlening	Spanje	Afvalinzameling	-
10	Bel & Sebő (2021)	-	Kosten van dienstverlening	Meerdere	Diverse	Nee
11	Blaeschke & Haug (2018)	-	Gebruikskosten rioleringsinfrastructuur	Duitsland	Riolering	Deels
12	Blåka et al. (2021)	Kwaliteit van dienstverlening (input)	-	Noorwegen	Gezondheidszorg	-
13	Blåka (2017)	Kwaliteit van dienstverlening (output)	-	Noorwegen	Brandweer	Nee
14	Breuillé, Duran-Vigneron & Samson (2018)	-	Kosten van dienstverlening	Frankrijk	Lokale belastingen	Ja
15	Casula (2020)	-	Transactiekosten	Italië	Diverse	Deels
16	Citroni, Lippi & Profeti (2013)	-	-	Italië	Diverse	Nee
17	Dijkgraaf & Gradus (2013)	-	Kosten van dienstverlening	Nederland	Afvalinzameling	Nee
18	Elston & Dixon (2020)	-	Administratieve lasten	England	Backoffice	Nee
19	Elston, Bel & Wang (2023)	Kwaliteit van dienstverlening (output)	Totale kosten van dienstverlening	Engeland	Belastinginning	Nee
20	Ferraresi, Migali & Rizzo (2017)	Aantrekkelijkheid van de gemeente	Kosten van dienstverlening	Italië	Diverse	Nee

21	Frère, Leprince & Paty (2014)	-	Kosten van dienstverlening	Frankrijk	Belastingen	Deels
22	Giacomini, Sancino & Simonetto (2018)	Kwaliteit van dienstverlening (subjectief oordeel)		Italië	Diverse	Nee
23	Klok, Denters, Boogers, & Sanders (2018)	-	Transactiekosten	Nederland	Diverse	Nee
24	Lagendijk, Van der Velde, & Kuijpers (2020)	Mate van doelrealisatie	Transactiekosten	Nederland	Diverse	Deels
25	Luca & Modrego (2019)	-	Kosten van dienstverlening	Italië	Diverse	Nee
26	Muraoka & Avellaneda (2021)	Kwaliteit van dienstverlening	-	El Salvador	Water en elektriciteitsvoorziening	Nee
27	Niaounakis & Blank (2017)	-	Kosten voor dienstverlening	Nederland	Belastinginning	Nee
28	Noda (2020)	Kwaliteit van dienstverlening	Perceptie van efficiëntie	Japan	Afvalinzameling	Nee
29	Pérez-López, Prior, Zafra-Gómez & Plata-Díaz (2016)	-	Perceptie van efficiëntie	Spanje	Afvalinzameling	Nee
30	Silva, Teles, & Ferreira (2018)	-	Transactiekosten	Portugal	-	Nee
31	Silvestre, Marques, Dollery & Moraes Correia (2020)	-	Kosten voor dienstverlening als percentage van de totale kosten	Brazilië	Sociale zekerheid, zorg, cultuur, huisvesting	Nee
32	Sørensen (2007)	-	Kosten per capita	Noorwegen	Afvalinzameling	Nee
33	Soukopová & Vaceková (2018)	-	Kosten voor dienstverlening	Tsjechië	Afvalinzameling	Nee
34	Steiner (2003)	-	-	Zwitserland	Diverse	Nee
35	Struk & Bakoš (2021)	Aantrekkelijkheid van de gemeente (subjectief oordeel)	Kosten voor dienstverlening	Tsjechië	Afvalinzameling	Nee
36	Villalba, Dijkstra, Scholten & Sucozhañay (2022)	Kwaliteit van dienstverlening	-	Ecuador	Afvalinzameling	Nee
37	Warner & Hefetz (2002)	-	Kosten van dienstverlening	Verenigde Staten	Diverse	Nee
38	Warner (2006)	-	Kosten van dienstverlening	Verenigde Staten	Diverse	Nee
39	Zafra-Gómez, Giménez-García, Campos-Alba & De la Higuera-Molina (2020)	-	Kosten van dienstverlening	Spanje	Drinkwatervoorziening	Nee

3. Welke indicatoren worden gebruikt bij het meten van effectiviteit en doelmatigheid?

Belangrijkste bevindingen:

- Regionale samenwerkingsverbanden rapporteren meer over hun effectiviteit dan over hun doelmatigheid.
- Er wordt voornamelijk gerapporteerd aan de hand van een (kwalitatieve) activiteitenomschrijving of gekwantificeerde prestatie-indicator van de uitgevoerde activiteiten (*output*), terwijl beperkt wordt ingegaan op de effecten die deze werkzaamheden hebben bewerkstelligd (*outcome*).
- Door horizontale en verticale afhankelijkheden en abstract geformuleerde doelstellingen is het moeilijk meetbaar, en dus aantoonbaar, te maken of werkzaamheden daadwerkelijk effectief en doelmatig uitgevoerd worden.

De onderzoeksvraag die centraal stond in het bureauonderzoek is “*Welke indicatoren gebruiken opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden om over hun effectiviteit en doelmatigheid te rapporteren?*” Om deze vraag te beantwoorden hebben we de jaarverslagen of soortgelijke rapportages geanalyseerd van alle samenwerkingen van vijf van de zeven opgelegde en semi-verplichte regionale samenwerkingsverbanden in Nederland (zie in de tabel 2). Zie voor een nadere toelichting op de methode in Bijlage 1.

Tabel 2. Type samenwerkingsverbanden in de documentanalyse

Type	Samenwerkingsverbanden
Opgelegde samenwerkingsverbanden	Veiligheidsregio's Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD) Omgevingsdiensten
Semi-verplichte samenwerkingsverbanden	Arbeidsmarktregio's Energiregio's (RES)

3.1. Gebruik van indicatoren voor effectiviteit en doelmatigheid

In de documentanalyse hebben we onderscheid gemaakt tussen prestatie-indicatoren voor de effectiviteit van de samenwerking en prestatie-indicatoren voor de doelmatigheid van de samenwerking. Daarnaast hebben we op basis van Van Dooren et al. (2015) onderscheid gemaakt tussen input, output, outcome en omgevings-gerelateerde prestatie-indicatoren. De resultaten van de inhoudsanalyse staan samengevat in tabel 3, waarbij de frequenties staan voor de hoeveelheid door ons geïdentificeerde indicatoren per type samenwerkingsverband. De aantallen geven inzicht in de mate waarin de samenwerkingsverbanden *zelf* rapporteren over de eigen gepercipieerde effectiviteit en/of doelmatigheid.

In tabel 3 valt te lezen dat voor elk van de regionale samenwerkingsverbanden het gebruik van output-gerelateerde prestatie-indicatoren veruit het grootst is. Onder outputindicatoren verstaan we zowel een (kwalitatieve) activiteitenomschrijving als een gekwantificeerde prestatie-indicator, zoals een in percentages omgezette kritische prestatie-indicator (KPI). Met name GGD'en en Veiligheidsregio's kennen veel outputindicatoren voor effectiviteit in de vorm van uitgebreide opsommingen van de uitgevoerde werkzaamheden, projecten, programma's, pilots en campagnes in de jaarverslagen. In veel van deze gevallen wordt er een overkoepelende doelstelling gekoppeld aan een serie van op elkaar aansluitende werkzaamheden als indicator voor effectiviteit. Daarentegen wordt er slechts sporadisch, met uitzondering van de arbeidsmarktregio's, ingegaan op de realisatie van de overkoepelende publieke waarde of maatschappelijke impact (outcome) die regio's met deze omschreven activiteiten teweegbrengen of teweege trachten te brengen.

Hetzelfde kan gezegd worden over de doelmatigheid van de ingezette middelen, waar kosten zelden in verhouding worden gebracht met de mate van doelbereiking. Als aanvulling op het verplichte financiële overzicht in de verslagen wordt er slechts incidenteel iets gezegd over hoe efficiënt er met uren c.q. kosten omgegaan wordt. Het aantal geïdentificeerde prestatie-indicatoren dat betrekking heeft op de doelmatigheid van een regionale samenwerking is dan ook aanzienlijk kleiner dan het aantal effectiviteitsindicatoren. De enkele keer dat een indicator voor doelmatigheid in de verslagen voorbijkomt betreft die met name de wijze waarop de organisatie is omgesprongen met de beperkte hoeveelheid personeel en de efficiënte inzet van uren.

Als we de GGD'en, Veiligheidsregio's en Omgevingsdiensten vergelijken met de RES'en en Arbeidsmarktregio's dan zien we geen grote verschillen tussen de opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden op het gebied van effectiviteits- en doelmatigheidsindicatoren. Wel lijkt er een verschil te zitten in de formulering van de doelstellingen. Waar semi-verplichte samenwerkingsverbanden de nadruk leggen op hun netwerkpositie ten aanzien van gelieerde organisaties en overheden, lijken opgelegde samenwerkingsverbanden de focus te leggen op de interne organisatie. Zo omschrijven Omgevingsdiensten output ten aanzien van de interne doelstelling, bijvoorbeeld het percentage op tijd verstrekte vergunningen, en rapporteren Arbeidsmarktregio's de output als succesvol opgezette projecten of aangescherpte samenwerkingen met andere partijen (gemeenten, UWV, ondernemersverenigingen, werkgeversbelangenorganisaties, et cetera). Dit verschil in formulering van doelstellingen lijkt te maken te hebben met een verschil in organisatievorm en taak. Semi-verplichte samenwerkingsverbanden zijn vaak netwerkorganisaties met als doel om partijen bij elkaar te brengen en met hen tot afspraken te komen. De opgelegde regionale samenwerkingsverbanden zijn openbaar lichamen met veelal beleidsuitvoerende taken.

Tabel 3. Gebruikte effectiviteits- en doelmatigheidsindicatoren in de verslagen van samenwerkingsverbanden (frequenties)

	Effectiviteitsindicatoren				Doelmatigheidsindicatoren			
	Output	Input	Outcome	Context	Output	Input	Outcome	Context
GGD N=25 (*waarvan overlap met Veiligheidsregio)	266 (*55)	25 (*3)	19 (*1)	45 (*2)	8 (*0)	2 (*0)	1 (*0)	2 (*0)
Veiligheidsregio N=25 (*waarvan overlap met GGD)	351 (*55)	62 (*3)	6 (*1)	16 (*2)	15 (*0)	1 (*0)	0 (*0)	3 (*0)
Omgevingsdiensten N=28	129	5	7	17	18	0	0	5
RES N=30	150	4	4	53	3	0	0	0
Arbeidsmarktregio N=35	140	43	37	18	3	0	0	0

*Een aantal codes overlappen tussen GGD en Veiligheidsregio. Dit komt doordat een aantal organisaties gezamenlijk rapporteren. Dit geldt voor de Veiligheids- en Gezondheidsregio Kennemerland, Limburg-Noord, Gelderland-Midden en Friesland.)

3.2. Gebruik van indicatoren per samenwerkingsverband

Gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD)

In de jaarverslagen van de 25 GGD'en komen vooral outputindicatoren voor effectiviteit voor (n = 266). Naast infectieziektebestrijding zijn veel werkzaamheden gericht op preventie van besmettingen en het bevorderen van de volksgezondheid. Het adviseren van organisaties, monitoren van ziekte- en gezondheidsontwikkelingen, aanbieden van trainingen, uitvoeren van (preventie)projecten en -campagnes zorgt voor een gevarieerd palet aan activiteiten die het gros van de gerapporteerde effectiviteit van de samenwerkingsorganisatie omvat. De spaarzame effectiviteitsindicatoren die onder het kopje *outcome* vallen (n = 19) gaan in op de verbeterde kennis over gezondheidsbevordering of ziektebestrijding die de werkzaamheden van de GGD bewerkstelligen bij organisaties of de lokale samenleving in het algemeen.

Veiligheidsregio

Net als bij de GGD'en rapporteren de 25 Veiligheidsregio's veelal uitgevoerde activiteiten (n = 351). Veelvoorkomende outputindicatoren voor effectiviteit zijn aanrijdtijden brandweer of de percentages afhandeling van incidenten binnen gestelde normen. Daarnaast maken Veiligheidsregio's gebruik van kengetallen voor de realisatie van de opgelegde dienstverlening: aantal gegeven veiligheidsadviezen, opleidingen, voorlichtingen, enzovoort. Bij een deel van de indicatoren wordt de output daarnaast gebruikt om de inzet voor de komende jaren (input) vorm te geven. Dit is iets wat voornamelijk bij

Veiligheidsregio's naar voren komt, vandaar dat er meer inputindicatoren te vinden zijn dan bij de andere type samenwerkingsverbanden (n = 62).

Omgevingsdienst

De outputindicatoren (n = 129) van de 28 Omgevingsdiensten richten zich minder op aantal en typen projecten en activiteiten, en meer op kengetallen voor de kwaliteit van de geleverde dienstverlening. Deze kengetallen gaan in op zaken als klachtafhandelingen, controles en inspecties en worden als KPI's weergegeven. Voorbeelden zijn klanttevredenheidscijfers op basis van enquêtes onder afnemers en percentages van op tijd verleende vergunningen. In de jaarverslagen wordt regelmatig geanticipeerd op de recent geïmplementeerde Omgevingswet, hierdoor zien we veel effectiviteits- én doelmatigheidsindicatoren die gericht zijn op het herijken van de inzet van uren en organisatiestructuur op een manier die congruent is aan de kaders van deze nieuwe wetgeving.

Energieregio (RES)

De RES-voortgangsrapportages operationaliseren effectiviteit bijna uitsluitend als de bijdrage die de werkzaamheden hebben geleverd aan de in TWh (Terrawatt/uur) gestelde doelstelling (bod) van de specifieke Energieregio, veelal uitgedrukt in percentages, als onderdeel van de landelijke RES-doelstelling voor 2030. In de 30 voortgangrapportages worden de Energieregio's vaak gepositioneerd als aanjager voor samenwerking met en tussen gemeenten, provincie, netbeheerders en andere relevante partijen. Wat opvalt is dat er relatief veel contextuele indicatoren genoemd worden die van invloed zijn op de effectiviteit van de samenwerking (n=53). Twee veelvoorkomende voorbeelden hiervan zijn netcongestie en politiek draagvlak. Doelmatigheid is nagenoeg afwezig in de voortgangsrapportages.

Arbeidsmarktregio

Ten opzichte van andere regionale samenwerkingsverbanden gaan de 35 arbeidsmarktregio's meer in op *outcome*-effectiviteit (n=37). Het omschreven effect van wat de werkzaamheden bewerkstelligd hebben gaat dan vooral in op het aantal mensen dat zij door middel van de programma's en projecten (*output*) weer aan het werk hebben gekregen (*outcome*). De Arbeidsmarktregio's omschrijven outcome-indicatoren bijvoorbeeld als volgt: dankzij project of samenwerking x zijn er in sector y een x-aantal mensen aan het werk zijn gezet. Net als bij de RES-regio's is er een sterke aandacht voor de samenwerkingspositie, in het geval van de Arbeidsmarktregio's met gemeenten, onderwijsinstellingen, UWV, VNO-NCW, MKB-Nederland, lokale bedrijven of ondernemersverenigingen, et cetera. Ook wordt aan doelmatigheid zo goed als geen aandacht besteed.

3.3. Analyse van de bevindingen

Als we de bovenstaande bevindingen analyseren is het voornaamste dat opvalt in de onderzochte Veiligheidsregio's, Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD), Omgevingsdiensten, Arbeidsmarktregio's, en Energieregio's (RES) dat er in elk van deze samenwerkingsverbanden beduidend meer aandacht is voor effectiviteit dan voor doelmatigheid. Daarbij moet wel worden vermeld dat er vooral inzicht geboden wordt in de effectiviteit door een omschrijving te geven van alle uitgevoerde activiteiten, de output-effectiviteit. Activiteiten die, zeker in het geval van de verplichte samenwerkingsverbanden, vaak wettelijk zijn vastgelegd als basistaak van deze organisaties.

De eenzijdige nadruk op output zorgt voor een onvolledig beeld van de mate van effectiviteit en doelmatigheid van de samenwerkingsorganisaties. Het overzicht van uitgevoerde activiteiten wordt zelden in verband gebracht met de effecten en doelen die worden beoogd (zie *Tabel 3*: laag aantal *outcome*-indicatoren ten opzichte van hoog aantal *output*-indicatoren). Dit is overigens een algemeen fenomeen en niet voorbehouden aan regionale samenwerkingsverbanden (Angius, 2023; Van Thiel & Leeuw, 2002). Doordat de doelstellingen van de regionale samenwerkingsverbanden vrij algemeen en abstract zijn geformuleerd is het moeilijk meetbaar en inzichtelijk te maken of de werkzaamheden al dan niet hebben bijgedragen aan dit doel. Doelstellingen zijn mede lastig hard te maken door de vele afhankelijkheden waar de samenwerkingsverbanden door hun netwerkpositie mee te maken krijgen; dit geldt zowel voor semi-verplichte als opgelegde samenwerkingsverbanden. Deze afhankelijkheden betreffen zowel verticale afhankelijkheden (richting ministeries, provincies) als horizontale afhankelijkheden (richting gemeenten, uitvoeringsorganisaties, overige belangen- en stakeholdersvertegenwoordigers).

Daar komt bij dat doelstellingen vrij kwalitatief van aard en abstract omschreven zijn en daardoor moeilijk te objectiveren zijn. Toch wordt vaak een kwantitatieve normering gekoppeld aan een doelstelling. Een voorbeeld is de GGD Noord- en Oost-Gelderland (2023, p.12), die als doelstelling voor verbetering Jeugdgezondheid Adolescenten een leerlijn veerkracht heeft opgezet. De indicator is vervolgens dat deze leerlijn op 75% van de scholen wordt aangeboden (op de vraag of dit leidt tot verbetering van jeugdgezondheid in die leeftijdsklasse wordt vervolgens niet ingegaan). Er wordt binnen verschillende samenwerkingsorganisaties gegrepen naar KPI's of andere gestandaardiseerde prestatie-indicatoren die de effectiviteit meten. Een belangrijke opmerking hierbij is nogmaals dat het hierbij vaak draait om output en niet zozeer outcome, dus zelden om gecreëerde publieke waarde. Arbeidsmarktregio Gorinchem vat de obstakels over afhankelijkheden en kwalitatieve doelstellingen goed samen:

“Het probleem met doelstellingen die meer kwalitatief van aard zijn, is dat de realisatie ervan niet eenvoudig valt te objectiveren: Wanneer is er immers sprake van/wordt er meer (wederzijdse) verbinding en betrokkenheid ervaren en/of wanneer is er sprake een grotere transparantie? Dit is des te lastiger daar het functioneren van de (regionale) arbeidsmarkt ook wordt bepaald door exogene - niet beïnvloedbare - factoren, zoals conjuncturele ontwikkelingen. Om desondanks een indicatie te krijgen of genoemde kwalitatieve doelstellingen zijn gerealiseerd, zal de arbeidsmarktregio Gorinchem gedurende de looptijd van de “regionale doe-agenda” in gesprek gaan met (vertegenwoordigers) van de verschillende groepen stakeholders, om hun ervaringen met betrekking tot beweging, die aan de kwalitatieve doelstellingen ten grondslag ligt, te peilen” (Arbeidsmarktregio Gorinchem, 2019, p.14).

Effectiviteit

Ondanks de uitdaging om in kaart te brengen in welke mate de vele werkzaamheden van regionale samenwerkingsverbanden effectief zijn, komen in de jaarstukken een aantal thema's als rode draad naar voren die, los van het type samenwerkingsverband of specifieke doelstelling, door de samenwerkingsverbanden in verband worden gebracht met effectiviteit. Deze zijn:

- **Proactiviteit; voorkomen is beter dan genezen.** Er worden regelmatig projecten, pilots en programma's aangegaan die gericht zijn op het voorkomen van de negatieve effecten binnen het expertisegebied van de regionale samenwerking. Door deze expertisepositie kunnen samenwerkingsverbanden hun 'preventie-werkzaamheden' vaak naar eigen vrijheid inrichten. Vooral bij GGD'en wordt er veel aandacht besteed aan preventieprojecten die worden opgezet samen met gemeenten en andere maatschappelijke organisaties. Dit kunnen projecten zijn die het maatschappelijk bewustzijn vergroten, bijvoorbeeld de SOA-voorlichtingscampagne op de Pride-week door GGD Rotterdam-Rijnmond (2023, p.20) of Rookvrije generatie projecten door GGD Twente (2022, p.9). Een ander voorbeeld van effectieve preventie is de inzet van persoonlijke begeleiding op de werkvloer na de plaatsing door Arbeidsmarktregio's om vroegtijdige uitval te voorkomen. Aansluitend organiseren Arbeidsmarktregio's onderzoeks- of controlegroepen om te inventariseren of de uitgevoerde begeleidingsmethodes binnen het beschikbare preventie-instrumentarium daadwerkelijk leidt tot minder terugval in werkloosheid na plaatsing (zie bijvoorbeeld: Arbeidsmarktregio Helmond-de Peel, 2019, p.15; Arbeidsmarktregio Groot-Amsterdam, 2019, p.7-8).
- **Voortrekkersrol voor integrale en domeinoverstijgende samenwerking.** Regionale samenwerkingsverbanden presenteren zichzelf als deskundige samenwerkingspartners met beschikking over relevante, up-to-date kennis en fungeren als organisaties waarbij gemeenten kunnen aankloppen voor trainingen, adviezen, gemeente-overstijgende coördinatie van projecten of het nemen van een voortrekkersrol in de oprichting van een stuurgroep. Naast samenwerking binnen de regio komt het regelmatig voor dat regio's met omliggende regio's optrekken om kennis, personeel of financiële middelen te poolen. Een voorbeeld is de Coöperatie Brandweerschool Noord-Holland: opgericht door veiligheidsregio's Zaanstreek-Waterland, Noord-Holland Noord en Kennemerland, die alle financieel inleggen voor de brandweerschool, waarbij individuele kosten worden vastgesteld aan de hand van de opleidingsbehoefte (Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland, 2022, p.54). Ook worden er steeds nieuwe samenwerkingen aangegaan die domeinoverstijgend zijn en vanwege overlappende problematiek worden opgericht. Voorbeelden zijn GGD'en die samen met Veiligheidsregio's thema's oppakken zoals crisishulpverlening van asielzoekers of maatregelen tegen de verspreiding van het COVID-19-virus. Een ander terugkerend voorbeeld zijn Omgevingsdiensten die steeds nauwer samenwerken met politie en Openbaar Ministerie om ondermijning en andere vormen van criminaliteit tegen te gaan. Daarnaast worden in dit soort samenwerkingsverbanden gezamenlijke trainingen en opleidingen georganiseerd.
- **Flexibele en opgabegegerichte competenties.** Aansluitend op de hierboven omschreven drijfveer voor nieuwe samenwerkingen, wordt ook intern in de regionale samenwerkingsverbanden steeds meer gehamerd op de flexibiliteit om de organisatie aan te kunnen passen aan een snel veranderende wereld. In de jaarverslagen wordt vaak aangestipt

dat de complexiteit van opgaven groeit. Organisaties hebben regelmatig moeite om zich daaraan aan te passen. Zo schrijft Veiligheidsregio Drenthe: “Meerdere recente crises hebben laten zien dat we met de standaard crisisorganisatie niet altijd uit de voeten kunnen. Het crisisplan en handboek crisisbeheersing zijn onder handen genomen om een crisisorganisatie neer te zetten die ook klaar is voor crises met maatschappelijke impact zonder direct fysieke aanleiding. Dit vergt een flexibele organisatie waarbij de VRD een regierol en/of netwerkrol vervult. Belangrijk is dat de organisatie gevormd wordt naar de aard van de crisis en niet altijd volgens de standaard GRIP procedures.” (Veiligheidsregio Drenthe, 2021, p.3). Naast intern beleid wordt er door verschillende samenwerkingsorganisaties steeds kritischer gekeken waar het toch al schaarse personeel het meest effectief kan worden ingezet. Hier hoort ook bij dat personeel extra (om)scholing aangeboden krijgt voor verdere professionalisering van de organisatie en persoonlijke ontwikkeling van de werknemer (ook om een interessante concurrentiepositie met andere werkgevers te behouden).

- **Kennis, data en monitoring.** Er wordt in toenemende mate waarde gehecht aan inzicht in de juiste data en informatie. Vrij evenredig verspreid over de (n= 143) geanalyseerde documenten gingen 93 effectiviteitsindicatoren over het implementeren of het laten zien van resultaten uit een monitoringssysteem of dashboard. Reguliere panels, enquêtes en (tevredenheids)onderzoeken worden daarnaast uitgevoerd om de dienstverlening van publieksopinie te voorzien. Al deze data worden vastgelegd in kennisbanken. Dat deze *meten-is-weten* trend relatief nieuw is, blijkt uit het feit dat veel regionale organisaties recent geïmplementeerde informatiesystemen hebben of zelfs nog bezig zijn met pilots. Hoewel deze ontwikkeling niet direct gerelateerd is aan het effectief uitvoeren van wettelijke taken wordt wel ingezien dat monitoring instrumenteel van waarde kan zijn voor het in kaart brengen van effectiviteit.

Doelmatigheid

Zoals aangestipt in de introductie van dit hoofdstuk wordt in vergelijking met effectiviteit zeer weinig ingegaan op de doelmatigheid van opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden in de jaarrapportages. Vrijwel alle onderzochte regionale samenwerkingsverbanden houden het bij een financiële verslaglegging en verantwoording van de gemaakte kosten. Een enkele regio die verder doorgaat op de doelmatigheid van de bestede middelen doet dit met als doel om de geraamde kosten efficiënt in te kunnen zetten, bijvoorbeeld door te zoeken naar een efficiënt schaalniveau. Een voorbeeld is de Twentse OZJT (uitvoerende samenwerkingsorganisatie voor jeugdzorg, Wmo en GGD) die inkoop en monitoring heeft opgeschaald tot regionaal niveau: “zo hebben de gemeenten lokaal de handen vrij om te doen wat nodig is voor en met hun inwoners. Uiteindelijk werken we er naartoe dat de gemeenten een omslag kunnen maken van minder zorgconsumptie naar meer zorgpreventie” (GGD Twente, 2022, p.18). Vaak overlappen de spaarzame doelmatigheidsindicatoren met gestelde effectiviteitsdoelstellingen ter verantwoording om uren efficiënter in te zetten. Toch blijft het ook hier gissen of het organiseren van de betreffende dienstverlening daadwerkelijk doelmatiger is. Dit heeft wederom te maken met de moeilijkheid in het meten van effectiviteit en doelmatigheid en omdat er geen vergelijking mogelijk is qua kosten op een ander schaalniveau, zoals op gemeenteniveau.

3.4. Conclusie documentenanalyse

In dit hoofdstuk hebben we de indicatoren voor 'effectiviteit' en 'doelmatigheid' van opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden in Nederland geanalyseerd. Ondanks de uitgebreide hoeveelheid beschikbare documenten, die door het verplichte karakter en het feit dat de opgelegde samenwerkingsverbanden een gemeenschappelijke regeling zijn, jaarlijks openbaar worden gemaakt, kunnen we concluderen dat er wisselende resultaten zijn in hoe samenwerkingsverbanden rapporteren over hun eigen effectiviteit en doelmatigheid. Over effectiviteit wordt aanmerkelijk meer geschreven dan doelmatigheid. Echter beperkt de beschrijving van effectiviteit zich veelal tot een rapportage van activiteiten en ontbreekt bij regionale samenwerkingsverbanden net als bij andere publieke organisaties het zicht op de mate waarin doelen worden bereikt.

4. Welke factoren bepalen of het beleggen van taken in regionale samenwerkingsverbanden effectief en doelmatig is?

Belangrijkste bevindingen:

- Respondenten geven verschillend invulling aan de begrippen effectiviteit en doelmatigheid, en (h)erkennen de problemen bij de meetbaarheid van deze concepten;
- Respondenten maken weinig onderscheid tussen effectiviteit en doelmatigheid bij het benoemen van factoren die de effectiviteit en doelmatigheid beïnvloeden;
- Er zijn vier factoren die gezien worden als van invloed op de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden: i) horizontale interbestuurlijke verhoudingen, ii) het verplichtend karakter, iii) verticale interbestuurlijke verhoudingen, iv) bezuinigingen en arbeidsmarktproblematiek;
- De meeste van deze factoren kunnen zowel belemmerend als bevorderend werken voor effectiviteit en doelmatigheid.

De onderzoeksvraag die centraal staat in het interviewonderzoek is: *Welke factoren bepalen of het beleggen van taken in regionale samenwerkingsverbanden effectief en doelmatig is?* Om deze vraag te beantwoorden hebben we $n = 12$ interviews gehouden bij de zes verschillende typen opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden. Daarbij hebben we telkens twee van dezelfde typen samenwerkingsverbanden geselecteerd, waarbij we een samenwerking uit een stedelijke regio en een samenwerking uit een meer landelijke regio selecteerden (zie Tabel 4 voor een overzicht van de geselecteerde organisaties). Met sleutelpersonen van deze samenwerkingsverbanden hebben we gesproken over het belang van effectiviteit en doelmatigheid voor hun organisatie, hoe ze daaraan vormgeven, en welke factoren de effectiviteit en doelmatigheid kunnen bevorderen of belemmeren. Zie voor een nadere toelichting op de methode in Bijlage 1.

Tabel 4. Onderzochte samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverband	Stedelijke regio	Landelijke regio
Veiligheidsregio	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond	Veiligheidsregio Midden-en West-Brabant
Omgevingsdienst	Omgevingsdienst Groningen	Omgevingsdienst Zuid-Limburg
GGD	GGD Haaglanden	GGD IJsselland
Arbeidsmarktregio	Arbeidsmarktregio Groot-Amsterdam	Arbeidsmarktregio Zeeland
Wmo-regio	Regionaal Ondersteuningsbureau (ROB) Rijk van Nijmegen	NMD-samenwerking (Drenthe)
Energieregio (RES)	Metropoolregio Eindhoven	West-Overijssel

4.1. Effectiviteit en doelmatigheid begrijpen

Wat betekenen effectiviteit en doelmatigheid voor samenwerkingsverbanden?

De betekenissen die respondenten toeschrijven aan de termen 'effectiviteit' en 'doelmatigheid' sluiten niet in alle gevallen aan bij operationalisering zoals we die kennen uit de wetenschappelijke literatuur. Effectiviteit wordt meestal omschreven als het behalen van de beoogde doelen, kortom als doeltreffendheid (respondent 2, 3, 8, 11). Soms gaat het bij respondenten ook over het effect van het werk, of het doen van dingen 'waar de samenleving op zit te wachten' (respondent 5). In de meest brede zin van het woord wordt effectiviteit beschouwd als het realiseren van publieke waarde. De interpretaties zijn dus breed. Doelmatigheid is voor de meeste respondenten nauw verbonden met de financiële kosten die verbonden zijn aan het uitvoeren van taken. Meestal wordt dit breder gezien dan uitsluitend de vraag of middelen juist worden ingezet (bv. respondent 2, 8, 11). Soms wordt het concreet gezien als kostenbesparing:

"Doelmatigheid, ja, dat is waar gemeente gewoon heel vaak op sturen, hè, kost het niet te veel en kan het ook goedkoper? Dus over elke halve FTE, voor een taak die ze van ons gedaan willen krijgen, wordt onderhandeld." (Respondent 5)

De begrippen 'effectiviteit' en 'doelmatigheid' worden verder in veel gesprekken in één adem genoemd. Vaak spreken respondenten in meer algemene zin over de prestaties van hun organisatie. Daarbij bleek het soms moeilijk om in de interviews (oorzaken voor en gevolgen van) effectiviteit en doelmatigheid uit elkaar te houden. Het spreken over doelmatigheid en (met name) effectiviteit wordt vooral complex in organisaties met veel verschillende taken en doelen:

"Die doelen, die zijn buitengewoon verscheidend, want wij zijn een samenwerking waarin [lijst van meerdere taken, geanonimiseerd] wordt uitgevoerd, dus om daar in één zin een antwoord op te geven, dan moet ik toch echt naar de verschillende onderdelen om te bepalen wat dan effectief is." (Respondent 6)

Wanneer respondenten spreken over de prestaties van hun organisatie, is dit vaak met een positieve connotatie. Samenwerking wordt bijvoorbeeld altijd als belangrijk gezien. Dat moet geenszins worden opgevat als bewijs voor de effectiviteit en doelmatigheid van samenwerking boven het autonoom invullen van gemeentelijke taken; het benadrukken van de voordelen van regionale samenwerking is voor respondenten die werken voor regionale organisaties vanzelfsprekend. Het belang van een goede samenwerking wordt door vrijwel alle respondenten onderschreven, vanwege zowel de capaciteit van samenwerkingsverbanden ten opzichte van individuele gemeenten als de leereffecten die mogelijk zijn. Soms wordt de samenwerking ook gezien als een instrument om de eigen onderhandelingspositie ten opzichte van het Rijk te versterken (respondent 11). In andere gevallen wordt benadrukt dat er niet alleen sprake is van decentrale samenwerking, maar ook taakuitvoering voor het Rijk:

"we zijn in feite ook voor een stukje gedeconcentreerde Rijksdienst. We krijgen gewoon geld van het Rijk om bepaalde dingen uit te voeren." (respondent 5).

In de rest van dit hoofdstuk volgen we de subjectieve interpretaties van de respondenten wat betreft de betekenis van effectiviteit en doelmatigheid. In grote lijnen sluiten deze aan bij de definities uit de academische literatuur, zoals deze in eerdere hoofdstukken zijn gedefinieerd. Echter, omdat veel

respondenten effectiviteit en doelmatigheid in één adem noemen, structureren we de paragrafen in dit hoofdstuk niet afzonderlijk langs effectiviteit en doelmatigheid. Waar respondenten en onze analyse het onderscheid tussen beide begrippen mogelijk maken, geven we expliciet aan hoe effectiviteit en doelmatigheid anders worden geëvalueerd of welke factoren daarbij een rol spelen.

Het belang van effectiviteit en doelmatigheid

Gevraagd naar het belang van effectiviteit en doelmatigheid zijn respondenten unaniem in hun oordeel dat effectiviteit voorop zou moeten staan. Dat spreekt wellicht voor zich – waar anders doen organisaties het voor? – maar sommige respondenten ervaren toch een sterke focus op doelmatigheid, bijvoorbeeld vanuit de opdrachtgevende gemeenten.

“[I]k vind [effectiviteit en doelmatigheid, red.] voor elke overheidsorganisatie belangrijk. Ik denk voor elk bedrijf, maar als we kijken naar een overheidsorganisatie: je bent met geld van de burger bezig. Nou, dan is niets belangrijker dan je dat op de juiste wijze zo efficiënt mogelijk besteedt. Dus dat vind ik belangrijk.” (Respondent 1)

Ook doelmatigheid wordt als belangrijk gezien. Over het algemeen zijn respondenten zich buitengewoon goed bewust van het feit dat deze samenwerkingsverbanden gefinancierd worden met publiek geld, en dat het efficiënt inzetten van deze middelen daarom belangrijk is (respondent 4, 5, 11). Eventuele nadruk op doelmatigheid komt echter niet uitsluitend uit de eigen organisatie. Ook de opdrachtgevende gemeenten kunnen hier, vanuit financiële krapte, veel belang aan hechten:

“dus wordt er naar ons echt gekeken [door gemeenten red.] als: het mag niet te veel kosten. En wat krijgen we dan voor het geld dat we bij jullie onderbrengen, zeg maar?” (respondent 3)

Doelmatigheid is, mede door de financiële situatie van veel gemeenten en de verwachte tekorten in 2026 (volgens respondenten het ‘ravijnjaar’), een onderwerp waarover gemeentelijke politieke partijen op het hele politieke spectrum zich zorgen maken. Tegelijkertijd zijn er een aantal gevallen waarin respondenten aangeven dat doelmatigheid minder meespeelt wanneer er andere politieke overwegingen zijn op basis waarvan een besluit genomen wordt:

“[E]fficiëntie [doelmatigheid red.] (...), dat is een heel rationeel perspectief, terwijl het in regionale samenwerking en ook in het dossier [sector, geanonimiseerd] gaat over emoties en draagvlak. Dan hoeft het niet efficiënt te zijn.” (respondent 12)

De meetbaarheid van effectiviteit en doelmatigheid

Respondenten benoemen een aantal manieren waarop ze effectiviteit en doelmatigheid in hun organisatie meetbaar trachten te maken, zoals het benchmarken van hun samenwerkingsverband ten opzichte van vergelijkbare samenwerkingsverbanden (respondent 4, 5). Daarbij verschilt de mate waarin kwantificering van doelen en prestaties belangrijk is per organisatie. Soms loopt het kwantificeren van de prestaties als een rode draad door de organisatie: *“Dat hebben we nu geautomatiseerd. Ook gegevens vanuit het Rijk worden ingevoerd. En gemeenten kunnen voor hun eigen gemeente kijken waar ze staan. En daar zit ook [...] de voortgang van het project aan gekoppeld.”*

(respondent 11). In andere organisaties wordt minder stilgestaan bij meetbare prestaties. Verschillende respondenten benadrukken echter ook dat effectiviteit en doelmatigheid niet altijd goed meetbaar zijn of gemeten worden, vooral voor meer uitvoerende samenwerkingsverbanden:

“Eigenlijk ga ik elk jaar naar de [X aantal] gemeenten met een begroting. Dan vertel ik: ik ga over de komende zo veel jaar dit voor jullie doen... Nee hoor, daar zit nu nog niet per se een verantwoordingsverhaal aan. (...) Bij een operationele organisatie als de onze is het vooral dat het werk gedaan moet worden.” (Respondent 9)

Ook wordt met regelmaat betwist of het kwantitatief maken van prestaties en de bijbehorende rapportages per se wenselijk is. Zo zijn door enkele respondenten een aantal gedetailleerde mogelijkheden genoemd om prestaties te kwantificeren, om vervolgens te benoemen dat de kosten c.q. de administratieve lasten hiervan mogelijk niet opwegen tegen de voordelen van een dergelijke rapportage. Dat komt onder meer omdat vergelijken tussen regio's erg moeilijk is (respondent 9) en omdat gemeenteraadsleden niet altijd in staat zijn om alle stukken te lezen (respondent 5). Verder speelt mee dat de samenwerkingsverbanden soms specifieke taken uitvoeren voor individuele gemeenten. Dan hangt het van die gemeenten af in hoeverre ze actief op meetbaarheid sturen (respondent 6). De uitdagingen die er zijn bij het meetbaar maken van effectiviteit en doelmatigheid, zoals we die beschreven in hoofdstuk 2 en 3, worden ook door de respondenten onderschreven. Zij maken soms bijvoorbeeld het onderscheid tussen output en outcome, zoals wij dat gemaakt hebben in het vorige hoofdstuk, maar laten ook duidelijk zien dat de laatste moeilijk meetbaar is:

“we gaan ieder geval de output kwantificeerbaar maken en zeggen dat wij inderdaad dat hadden bedacht. We gaan zoveel van dit doen (...) of we doen zelfs een beetje meer. Maar de outcome, dat is gewoon vaak nog een stap verder.” (respondent 5)

4.2. Welke factoren beïnvloeden effectiviteit en doelmatigheid in samenwerkingsverbanden?

In de interviews is de respondenten ook gevraagd naar factoren die volgens hen de effectiviteit en doelmatigheid van samenwerkingsverbanden bevorderen of belemmeren. Respondenten hebben in de gesprekken diverse oorzaken van (het gebrek aan) effectiviteit en doelmatigheid benoemd. Deze factoren zijn weergegeven in Tabel 5. Afhankelijk van de specifieke context kunnen deze factoren een bevorderend dan wel belemmerend effect hebben. In de tabel maken we zoveel mogelijk onderscheid tussen het effect op effectiviteit en doelmatigheid. De factoren zijn geclusterd in vier groepen. Deze groepen worden vervolgens nader toegelicht in de tekst onder de tabel.

Tabel 5. Factoren die bijdragen aan effectiviteit en doelmatigheid van (semi-)verplichte samenwerkingsverbanden (interviews n = 12)

(N=x -> hoe vaak de factor voorkomt in interviews)	Effectiviteit		Doelmatigheid	
	Belemmerende factor (negatief)	Bijdragende factor (positief)	Belemmerende factor (negatief)	Bijdragende factor (positief)
Houding deelnemende gemeenten/ gemeenteraden	N=10	N=8	N=3	N=3
Overeenstemming tussen deelnemende gemeenten	N=0	N=8	N=0	N=4
Asymmetrie grote-kleine deelnemende gemeenten	N=4	N=3	N=2	N=1
Verplichtend karakter samenwerkingsverband	N=4	N=5	N=1	N=3
Houding Rijksoverheid	N=4	N=5	N=3	N=5
Houding Provincie	N=2	N=1	N=1	N=1
Huidige wet- en regelgeving/ bureaucratie (valt ook onder: verplichte administratie)	N=5	N=2	N=5	N=1
Eenduidigheid tussen beleid en uitvoering*	N=0	N=7	N=0	N=4
Arbeidsmarkt	N=6	N=0	N=6	N=0
Financiële ruimte (bijv. subsidies/ bezuinigingen)	N=7	N=2	N=5	N=4
Het al dan niet participeren/ bereiken van stakeholders (inwoners, ondernemers, belanghebbende organisaties)	N=1	N=8	N=0	N=0
Eenduidigheid regionale grenzen/ regionale indeling	N=0	N=4	N=0	N=3

* Eenduidigheid tussen beleid en uitvoering geldt zowel voor beleid vanuit het Rijk als voor beleid vanuit gemeenten. Omdat de meeste respondenten hier echter wijzen op het belang van eenduidig beleid vanuit het Rijk wordt deze factor in de tabel opgenomen bij het onderdeel verticale interbestuurlijke relaties.

De bovengenoemde oorzaken en belemmeringen voor effectiviteit en doelmatigheid van opgelegde en (semi-)verplichte samenwerkingsverbanden kunnen geclusterd worden tot vier bredere belangrijke factoren: (i) horizontale interbestuurlijke relaties: verwachtingen, homogeniteit en consensus vanuit gemeenten, (ii) het (semi-)verplichtend karakter van de samenwerking, (iii) verticale interbestuurlijke relaties en duidelijkheid vanuit het Rijk, en (iv) bezuinigingen en arbeidsmarktproblematiek. De eerste drie categorieën zijn specifiek uitgevraagd in de interviews, terwijl de laatste oorzaak door respondenten zelf aangedragen is.

Horizontale interbestuurlijke relaties: verwachtingen, homogeniteit, en consensus tussen gemeenten

Eén van de belangrijkste factoren die door respondenten genoemd wordt, is de rol die gemeenten spelen bij het gezamenlijk realiseren van effectieve en doelmatige dienstverlening. Een goede relatie tussen gemeenten onderling en met het samenwerkingsverband, overeenstemming tussen de verschillende deelnemende gemeenten, en eenduidigheid van de opdracht aan het samenwerkingsverband dragen bij aan zowel effectiviteit als doelmatigheid.

In brede zin worden vooral de verhoudingen tussen deelnemende gemeenten en de relatie van deze deelnemers met het samenwerkingsverband benoemd (respondent 4, 9, 11, 12). Het gaat dan onder meer om overeenstemming tussen de gemeenten en het intergemeentelijk samenwerkingsverband over de taken die het samenwerkingsverband moet uitvoeren en het belang daarvan (respondent 12). Zo is het bijvoorbeeld belangrijk dat vooraf duidelijk wordt wat er vanuit de verschillende gemeenten van het samenwerkingsverband wordt verwacht (respondent 11). Dat klinkt eenvoudig, maar een gedetailleerd begrip voor (het werk van) de samenwerkingsverbanden is vanuit de verschillende gemeenten en gemeenteraden, mede door de afstand tussen samenwerkingsverband en de gemeentelijke organisatie, niet vanzelfsprekend.

Overeenstemming is met name belangrijk voor de effectiviteit en doelmatigheid van de samenwerking. Een gebrek aan overeenstemming kan aan de orde zijn binnen een gemeente, of tussen gemeenten, of tussen gemeente(n) en het samenwerkingsverband. In ieder geval helpt eenduidigheid en uniformiteit in beleid bij de uitvoering van de taken van het samenwerkingsverband (respondent 4). Daarbij helpt het niet wanneer gemeenten dwars gaan liggen in het samenwerkingsverband (respondent 1, 2, 7, 11). Respondenten merken op dat de samenwerking heel stroperig kan worden als een gemeente dwarsligt, vooral omdat het proces van samenwerking (soms) instemming van alle gemeenteraden vereist (respondent 1, 11). Zowel grote als kleinere gemeenten kunnen hierbij een spaak in het wiel steken. Daarom speelt ook vertrouwen in het samenwerkingsverband een grote rol, mede omdat het formele proces van goedkeuring door alle gemeenteraden traag kan zijn (respondent 11).

“Dus met die bezuinigingen, daar zien we nu dus dat [aantal gemeenten, geanonimiseerd] gemeenten dan een gezamenlijke brief schrijven en één gemeente niet meedoet. Nou is het toevallig een kleine gemeente, dus het effect is [klein]. Maar we hebben ook wel eens gehad dat [grotere gemeente] niet meedeed en alle andere gemeenten wel. Ja, dat heeft heel veel consequenties.” (respondent 1)

“Dat duurt dan 4 maanden voordat je door alle raden heen bent. (...) Het kan ook wel heel stroperig worden daardoor of dat een kleine gemeente dwarsligt en je niet vooruit kunt.” (respondent 11)

Het inzicht bij gemeenten dat het betreffende thema van de regionale samenwerking noopt tot samenwerking is ook een belangrijke drijfveer voor de effectiviteit en doelmatigheid van het samenwerkingsverband.

Het verplichtend karakter van de samenwerking

Meerdere respondenten geven aan dat het verplichtend karakter van de regeling meeweegt bij de effectiviteit en doelmatigheid. Daarbij kan het verplichtende karakter zowel bijdragen aan effectiviteit als de effectiviteit belemmeren. Hoe gedetailleerder de taken van een samenwerkingsverband wettelijk zijn vastgelegd, hoe minder afstemming en overeenstemming er mogelijk is tussen de deelnemende gemeenten. Andersom, hoe meer ruimte wettelijke taken laten, hoe meer afstemming er (noodgedwongen) nodig is tussen de verschillende partijen. Het verplichte karakter van de samenwerking kan daarmee discussieruimte wegnemen bij gemeenten. Dat kan positief uitwerken op de effectiviteit en/of doelmatigheid van het samenwerkingsverband (respondent 2, 3, 8).

“Het [verplichtend karakter] helpt ons natuurlijk ook wel, omdat gewoon ook wel daardoor duidelijk is waar wij voor aan de lat staan. [...] Je hoeft niet een discussie te voeren over: moeten we dit nu wel of moeten we dat nu niet doen? (...).” (Respondent 3

Tegelijkertijd kan het verplichtend karakter van de samenwerking ook een belemmering vormen, bijvoorbeeld doordat het afbreuk doet aan het gevoelde eigenaarschap van de gemeenten, of doordat gemeenten moeite hebben met het feit dat ze minder zeggenschap hebben over de uitvoering van bepaalde taken (respondent 2, 3, 4, 12). Dat kan ertoe leiden dat de discussie bij gemeenten zich versmalt tot een discussie over financiële bijdragen, of dat gemeenten zoveel mogelijk zeggenschap zelf proberen te houden door met onderdelen van het takenpakket niet mee te doen, taken niet in mandaat bij het samenwerkingsverband onder willen brengen, of daarover afzonderlijke afspraken met het samenwerkingsverband willen maken (respondent 3, 5, 6, 11).

“Om een voorbeeld te geven: Als ik kijk naar de vorige GR [gemeenschappelijke regeling, red.] waar ik heb gewerkt, een vrijwillige GR. (...) Dan merk je toch dat de gemeentes, de deelnemende gemeentes, gemakkelijker bereid waren om daar extra middelen voor in te zetten om het goed geregeld te krijgen.” (respondent 4)

Het verplichten van een samenwerking heeft dus voor- en nadelen. Voor het bepalen van de effectiviteit en doelmatigheid kunnen we op basis van de resultaten uit de interviews echter niet vaststellen of de voor- of de nadelen van deze verplichting zwaarder wegen.

Verticale interbestuurlijke relaties en duidelijkheid vanuit het Rijk

Voor effectieve en doelmatige regionale samenwerking wordt ook naar andere overheden gekeken. Zo is de provincie soms een belangrijke partner en is haar houding en gedrag van belang voor het functioneren van de samenwerking. Eén van de respondenten legt bijvoorbeeld uit hoe het samenwerkingsproces en de effectiviteit van de samenwerking stagneerde toen de deelnemende provincie andere uitgangspunten begon te hanteren zonder dit vooraf af te stemmen met de deelnemende gemeenten. Dit beïnvloedde de relatie en het vertrouwen tussen de partijen onderling, leidde tot procedurele en inhoudelijke discussies, en tastte het draagvlak van het samenwerkingsverband aan (respondent 12).

“[H]et gaat ook om de onderlinge relatie in die samenwerking en dan past het niet om eenzijdig de uitgangspunten te bepalen zonder consultatie vooraf van de andere overheden, in dit geval de gemeenten. Het past ook niet dat de provincie gemeenten afvalt als zij spreekt over

gemeenten die het minder goed doen dan andere gemeenten, terwijl bij de provincie heel goed bekend is dat sommige gemeenten [...] minder mogelijkheden hebben dan andere gemeenten. Opnieuw straalt dit geen eenheid van bestuur uit en het zorgt er bovendien voor dat wethouders in hun eigen gemeente/gemeenschap in het nauw komen ten opzichte van de eigen inwoners.” (respondent 12)

Ook de verhouding met het Rijk is van belang voor opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden. Veel samenwerkingsverbanden krijgen in de loop der tijd te maken met extra taken, richtlijnen, en opdrachten vanuit het Rijk. Een goede relatie met de relevante ministeries kan helpen om tijdig aan te sluiten bij deze ontwikkelingen (respondent 11). Tegelijkertijd roept deze ‘bemoeienis’ soms ook frustratie op, zeker wanneer er met de taken onvoldoende financiering en tools komen om deze taken naar behoren uit te voeren (respondent 4, 8) of wanneer verschillende ministeries verschillende wensen en eisen hebben ten aanzien van de samenwerking, maar deze ministeries zelf onvoldoende samenwerken (respondent 1).

“We hebben echt qua wet- en regelgeving... Als je met het ministerie [geanonimiseerd] praat, hebben ze geen idee over de wet- en regelgeving van [ministerie] of van noem maar op, en andersom ook niet.” (respondent 1)

Eenduidigheid en met name duidelijkheid vanuit het Rijk is daarom van belang, en kan ook een positief effect hebben op de effectiviteit van de samenwerking, omdat het een duidelijke richting biedt voor alle deelnemende partijen:

“Het heeft gewoon ook heel erg geholpen dat er toen een rijksopgave is neergelegd. Dat heeft ook gewoon heel erg geholpen, dus dat er van buitenaf een opdracht komt. Een doel voor een samenwerking, want als we dat niet hadden gehad, weet ik niet of we zo ver gekomen waren met die [sector, geanonimiseerd] samenwerking.” (Respondent 11).

Bezuinigingen en arbeidsmarktproblematiek

Een belemmering voor zowel effectiviteit als doelmatigheid zijn bezuinigingen, die niet door alle respondenten, maar wel in veel beleidsdomeinen worden benoemd (respondent 5, 9, 11). Gemeenten hebben naar de mening van deze respondenten onvoldoende budget om alle taken die zij toebedeeld gekregen hebben uit te voeren. Soms noopt dit samenwerkingsverbanden tot meer doelmatigheid, bijvoorbeeld omdat zij vanuit gemeenten het verzoek krijgen met minder middelen hetzelfde werk te gaan doen. *“Van alle gemeentes hebben we bijvoorbeeld nu een brief gehad, Maar dat heeft elke gemeenschappelijke regeling gehad in [regio]. Of het niet met 5% minder kan [...]” (Respondent 4).* Dit speelt vooral met het, zoals door gemeenten beschreven, ‘ravijnjaar’ in 2026 in het achterhoofd. De verzoeken van gemeenten aan samenwerkingsverbanden om taken met minder middelen uit te voeren, dwingt samenwerkingsverbanden er soms toe om te prioriteren welke taken ze uitvoeren. Zo voeren ze sommige taken minder vaak uit dan zijzelf wenselijk achten, omdat de financiering vanuit gemeenten niet toereikend is. Dat beïnvloedt de effectiviteit in negatieve zin. Anderzijds kan deze druk samenwerkingsverbanden dwingen om efficiënter te gaan werken of te innoveren, waardoor ze hun taken doelmatiger uitvoeren.

Voor diverse samenwerkingsverbanden is het vinden van geschikte mensen ook een probleem dat de effectiviteit van de organisatie beïnvloedt (respondent 4, 6, 11). De arbeidsmarkt is krap, zeker voor een aantal specialistische beroepen: *“Ik noem maar even typen medewerkers: juristen, finance, [daarom] is de arbeidsmarkt gewoon heel lastig voor ons”* (respondent 4). *“Sommige dingen kunnen ook eigenlijk niet goedkoper, omdat je mensen nodig hebt met bepaalde vaardigheden. Die liggen nog helemaal niet voor het oprapen”* (respondent 5). Het gebrek aan deze specialistische medewerkers maakt het uitvoeren van taken moeilijker, maar dit is niet specifiek voor samenwerkingsverbanden.

4.3. Respondenten over nieuw op te richten opgelegde of semi-verplichte samenwerkingsverbanden

Gevraagd naar de belangrijkste afwegingen die een rol zouden moeten spelen bij het bepalen van het al dan niet beleggen van taken in opgelegde of semi-verplichte samenwerkingsverbanden, komen de vier bovengenoemde thema's samen. Respondenten hebben er regelmatig begrip voor dat de Rijksoverheid regie neemt en samenwerking verplicht stelt of taken van het samenwerkingsverband wettelijk vastlegt. Dit begrijpen ze met name vanuit het argument om (politieke) verschillen tussen gemeenten te overbruggen en meer regionale dienstverlening mogelijk te maken:

“Ja, iedere gemeente wil (...) zijn eigen plasje daarover doen, zijn eigen wethouder en gemeenteraad. (...) Als je wel in zo'n regio zit, dan moet het misschien afgedwongen worden. Dat kan ik me voorstellen, omdat anders die samenwerking gewoon niet van de grond komt. Het is voor het land (...) niet handig, als iedere gemeente zijn eigen beleid [heeft]... dat moet je toch samendoen.” (respondent 9)

“Hè, dus [...] een gemeente [naam, geanonimiseerd], die heeft gewoon één-op-één gesprekken met manager [gemeentenaam, geanonimiseerd] om te bepalen [...], wat vinden we belangrijk qua maatwerk, willen we extra diensten afnemen? Dat gebeurt niet in het collectief. Daar vind ik overigens wel wat van, hè, want ik vind dat wij daardoor te weinig het product [...] vanuit een regionaal perspectief benaderen. Ik vind dat daar wel meer de nadruk op zou moeten komen.” (respondent 6)

Tegelijkertijd is er soms ook weerstand tegen verplichte of semi-verplichte samenwerking. Dat is bijvoorbeeld zo in gevallen dat het meer om beleid draait en minder over de uitvoering daarvan gaat (respondent 5, 6). Daarbij klinkt soms het verwijt dat het Rijk onvoldoende voeling heeft met de decentrale praktijk (respondent 1, 8, 9) en dat een verplichting niet zorgt voor een goede samenwerking tussen gemeenten en het samenwerkingsverband (respondent 5, 6, 12).

“In algemene zin zie ik dat het Rijk heel veel oplegt, zonder bij mijn beleving heel veel voeling te hebben met de praktijk. (...) vanuit Den Haag is het helemaal... ja, het is goed dat dit soort onderzoeken gebeuren, maar: kom uit die reflex van verplichtingen: weer een wetje, en dan is het opgelost.” (respondent 9)

“In verplichte GR'en tref ik weinig spirit, weinig ambitie. In [dit samenwerkingsverband, zonder GR] stond de ambitie van bestuurders centraal en was er commitment om tot gezamenlijke

afspraken te komen. (...) De hele governance die bij een GR komt kijken (interactie tussen AB, DB en directie) komt de effectiviteit en doelmatigheid niet ten goede" (respondent 12)

"Wij zijn de gemeenschappelijke regeling. Dat betekent per definitie dat er momenten zijn waarop afstand wordt gevoeld tussen de gemeenten en de gemeenschappelijke regeling. En dat heeft natuurlijk ook wel te maken met het feit dat besluitvormingstraject binnen een gemeenschappelijke regeling niet betekent dat individuele gemeenten invloed kunnen uitoefenen op een begroting. (...) en dat wringt voor gemeenten soms, ja. Zolang we een gemeenschappelijke regeling hebben, zal dat denk ik ook niet anders worden." (respondent 6)

Het verplichte karakter en de rol van het Rijk raken daarmee ook aan de (gevoelde) autonomie van gemeenten en de mogelijkheden van democratisch gekozen gemeenteraden. Immers, gemeenteraden hebben beperkt invloed op wat er in de samenwerkingsverbanden gebeurt (respondent 5). Door het decentraliseren van taken naar gemeenten te koppelen aan verplichtingen ten aanzien van de samenwerkingsvorm ontstaan er spanningen. Daarbij roept dit bij sommige respondenten ook de vraag op of, als een verplichting noodzakelijk gevonden wordt, een taak dan wel gedecentraliseerd moet worden aan gemeenten.

"Dat zou wel iets zijn waar het Rijk kritischer naar zou mogen kijken. Soms organiseren we het zo complex in verplichte regionale, dan wel bovenregionale, samenwerking dat ik af en toe wel de vraag heb: waarom organiseren we niet landelijk, gewoon één keer goed. En dus vind ik ook dat de oplossing niet alleen maar gezocht zouden moeten in nog meer samenwerkingsbanden, maar soms moeten ook iets gekeken worden: kunnen we het dan niet beter landelijk organiseren?" (respondent 6)

Diverse respondenten vragen het Rijk nadrukkelijk om lijnen uit te zetten, zonder bepaalde organisatievormen op te leggen (respondent 9, 11, 12).

"Bepaal de lijnen: hier moet het aan voldoen en zoek zelf uit hoe je eraan voldoet zonder te zeggen: daar moet het in zitten, zolang het resultaat er maar is." (respondent 9)

"Het gaat om het 'why'; die kun je als Rijk stellen. Maar nodig de regio uit om het 'hoe' en 'wat' in te vullen." (respondent 12)

Het is uiteindelijk ook een afhankelijk van hoe je effectiviteit en doelmatigheid interpreteert, stelt respondent 6:

"Dus ik maak een beetje het onderscheid tussen dat op inhoud, ons werk effectiever zou kunnen zijn als we het één keer voor [aantal gemeenten, geanonimiseerd] doen in plaats van twee keer of drie keer. Maar daartegenover staat dat [vrijwilligheden] de effectiviteit ook vergroten, omdat je flexibel kan inspelen op de wensen die er zijn." (respondent 6)

4.4. Conclusie interviews

Uit de interviews blijkt dat respondenten niet altijd dezelfde invulling geven aan de begrippen effectiviteit en doelmatigheid. Sleutelpersonen van opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden richten zich het meest op effectiviteit, maar doelmatigheid wordt (mede door de aandacht van deelnemende gemeenten voor dit thema) ook belangrijk gevonden. De

meetbaarheid van zowel effectiviteit als doelmatigheid is, zoals ook bleek uit de eerdere hoofdstukken, daarbij een uitdaging.

In antwoord op de deelvraag die centraal stond in deze studie zijn er vier belangrijke factoren te onderscheiden: i) horizontale interbestuurlijke verhoudingen, zoals de houding en verwachtingen van deelnemende gemeenten, ii) het verplichtend karakter van de samenwerking, iii) verticale interbestuurlijke verhoudingen, zoals de duidelijkheid die het Rijk biedt, en iv) bezuinigingen en arbeidsmarktproblematiek. De meeste van deze factoren kunnen zowel bevorderend als belemmerend werken. Zo kan overeenstemming tussen deelnemende gemeenten de samenwerking effectiever maken, terwijl een gebrek aan overeenstemming voor stroperige, en daarmee minder doelmatige, besluitvorming en dienstverlening zorgen. Zelf geven de respondenten aan dat zij begrijpen dat het Rijk gemeente-overstijgende taken soms in samenwerking wil laten uitvoeren. Wel kan het (semi-)verplichtend karakter dan soms op gespannen voet staan met de lokale autonomie. Het (semi-)verplichtende karakter van de samenwerking biedt minder ruimte voor discussie en onenigheid, maar zorgt tegelijkertijd voor minder betrokkenheid van deelnemende gemeenten. Bezuinigingen kunnen leiden tot meer doelmatigheid, maar ook tot het prioriteren van taken, waardoor de effectiviteit van het samenwerkingsverband afneemt. Alleen de arbeidsmarktproblematiek wordt uitsluitend als belemmering gezien voor de effectiviteit en doelmatigheid van dergelijke samenwerkingsverbanden.

5. Conclusie

De drie deelstudies van dit onderzoek geven op verschillende manieren een beeld van de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerking. In deze conclusie leggen we dwarsverbanden tussen de diverse studies en beantwoorden we de onderzoeksvraag die centraal stond in dit onderzoek: *Welke factoren kunnen wij op basis van de wetenschappelijke literatuur en de bestaande praktijk identificeren die bijdragen aan een effectieve en doelmatige taakuitvoering door regionale samenwerkingsverbanden?*

We reflecteren daarbij ook op de bevindingen van het onderzoek en de problemen die bestaan rondom het meten van effectiviteit en doelmatigheid in het kader van regionale samenwerking. Direct bij aanvang van de literatuurstudie bleek al dat onderzoek doen naar effectiviteit en doelmatigheid en het meten daarvan de nodige uitdagingen kent. Effectiviteit en doelmatigheid meten is lastig: indicatoren dekken zelden de volledige lading, effectiviteit richt zich vooral op in- en outputindicatoren, en het meten van de outcome van samenwerkingsverbanden gebeurt nagenoeg niet. De problemen met de meetbaarheid van beide concepten zien we niet alleen terug in eerder (internationaal) wetenschappelijk onderzoek, maar ook in de tweede en derde deelstudie, respectievelijk de analyse van jaarrapportages en vergelijkbare documenten bij opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden en de interviewstudie met sleutelpersonen van twaalf van deze samenwerkingsverbanden. Deze studies laten zien dat samenwerkingsverbanden zelf eveneens worstelen met het meetbaar maken van hun doelmatigheid en effectiviteit. Dit geldt in het bijzonder voor het meetbaar maken van de maatschappelijke waarde of de outcome van hun werkzaamheden. We zien wel dat ze hier pogingen toe doen met prestatie-indicatoren over hun uitgevoerde activiteiten (output), of sporadisch door middel van benchmarks met vergelijkbare samenwerkingsverbanden (doelmatigheid) en een kwalitatieve toelichting op hun activiteiten. Een andere belangrijke reflectie is dat het wetenschappelijk onderzoek zich voornamelijk richt op de doelmatigheid van samenwerkingsverbanden, en dan vooral in termen van kosten van dienstverlening. Het wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van samenwerkingsverbanden is beperkt. Ons onderzoek naar opgelegde en semi-verplichte regionale samenwerkingsverbanden in Nederland laat daarentegen een heel ander beeld zien. Zowel de bureaustudie als de interviewstudie tonen aan dat er juist meer aandacht is voor effectiviteit, en in mindere mate voor doelmatigheid.

5.1. Belangrijkste bevindingen

Er zijn een aantal factoren die, wanneer we de drie deelstudies samennemen, relevant zijn als het gaat om de effectiviteit en doelmatigheid van opgelegde en semi-verplichte regionale samenwerkingsverbanden.

Allereerst spelen de **horizontale interbestuurlijke relaties** een belangrijke rol. De interviewstudie toont aan dat daarbij de **houding en verwachtingen van deelnemende gemeenten** van doorslaggevend belang kunnen zijn. Wanneer er consensus is tussen gemeenten kan dit bijdragen aan een effectievere taakuitvoering. Een gebrek aan overeenstemming, wantrouwen, en een divers scala aan wensen kunnen effectieve en doelmatige taakuitvoering juist in de weg staan. In die situaties

nemen coördinatie- en afstemmingskosten toe en duren overleggen en besluitvormingsprocessen langer. Dit beperkt de effectiviteit en doelmatigheid van de samenwerkingsverbanden. Deze thema's zien we terug in de eerste deelstudie (de literatuurstudie), waarbij de kwaliteit van de relaties als kritische factor wordt genoemd, resulterend in meer of minder transactiekosten. Ook **asymmetrie** tussen gemeenten kan hierbij een rol spelen. De aanwezigheid van een grote gemeente in het samenwerkingsverband kan de samenwerkingsrelatie bemoeilijken, vanwege een dominante positie en rol. Tegelijkertijd kan een grote gemeente ook een aanjagersfunctie hebben en de samenwerking daarmee op gang brengen.

Ook het **verplichtend karakter** lijkt een belangrijke factor te zijn voor de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden. Dat blijkt voornamelijk uit de interviewstudie. Sleutelfiguren uit regionale samenwerkingsverbanden geven aan dat het verplichtend karakter minder ruimte biedt voor discussie en onenigheid tussen deelnemende gemeenten. Dit kan de effectiviteit van de samenwerking ten goede komen. Het beperkt de transactiekosten die nodig zijn om tot overeenstemming te komen. De wetenschappelijke literatuur besteedt beperkt aandacht aan het verplichte karakter van de samenwerking. Het weinige beschikbare onderzoek (o.a. Casula, 2000; Giacomini et al., 2018) toont eveneens dat het verplichte karakter effectiviteitswinsten kan realiseren en de neiging van partijen om zich te conformeren aan regionale voorkeuren kan verminderen. Tegelijkertijd laten zowel de wetenschappelijke literatuur als de interviewstudie zien dat het verplichten van de samenwerking ook weerstand op kan roepen onder gemeenten. Verplichting kan dan leiden tot minder commitment en betrokkenheid van deelnemende gemeenten. Respondenten in het interviewonderzoek geven aan vanuit Den Haag meer regie op hoofdlijnen te willen zien, en meer autonomie voor gemeenten in operationele zin.

Hiermee samenhangend is een derde punt: de **geïstitutionaliseerde vorm** (zoals de gemeenschappelijke regeling – GR) die opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden vaak hebben. Wanneer de samenwerkende gemeenten een aparte organisatie hebben opgericht wordt vanuit gemeenten, en met name gemeenteraden, een grote afstand ervaren tot die organisatie. Waar 'afstand' niet bevorderlijk lijkt voor het functioneren van de samenwerking, is er ook onderzoek dat aangeeft dat de geïstitutionaliseerde vorm van de samenwerking kan bijdragen aan een meer effectieve en doelmatige taakuitvoering. Daarbij gaan Soukopová en Vaceková (2018) en Villalba Ferreira et al. (2022) er wel vanuit dat deze institutionalisering betrokkenheid van volksvertegenwoordigers impliceert en dat is nu juist een ervaren tekortkoming die naar voren wordt gebracht in de interviewstudie.

Ten vierde speelt landelijke **wetgeving** een belangrijke rol. Uit de literatuurstudie blijkt dat de kwaliteit van nationale wetgeving kan bijdragen aan de effectiviteit en doelmatigheid van taakuitvoering door regionale samenwerkingsverbanden. Bel en Warner (2016b) stellen dat de standaardisering van beleidstaken en verplichtingen bijdragen aan doelmatigheid. Vanuit de interviews is er eveneens aandacht voor nationale wetgeving, en in bredere zin de **relatie met het Rijk**. Daarbij is het vooral belangrijk dat de Rijksoverheid duidelijkheid biedt richting de samenwerkingsverbanden en de afstemming tussen afzonderlijke ministeries borgt. Verschillende samenwerkingsverbanden geven aan dat juist deze afstemming tussen ministeries over bij regio's belegde taken tekortschiet. De wetenschappelijke literatuur heeft verder weinig aandacht voor verticale interbestuurlijke relaties, omdat de literatuur zich voornamelijk richt op vrijwillige samenwerking (en dus niet op opgelegde of semi-verplichte samenwerkingsverbanden).

Ten slotte dragen zowel deelstudie 2 (bureaustudie) als deelstudie 3 (interviewstudie) twee externe factoren aan die van grote invloed zijn op het functioneren van regionale samenwerkingsverbanden die in de literatuurstudie niet naar voren zijn gekomen. Dit zijn allereerst de bezuinigingen en **financiële krapte** die ervaren worden door gemeenten. Hierdoor is er een sterke nadruk komen te liggen op doelmatigheid en moeten samenwerkingsverbanden soms sterk prioriteren in hun taakuitvoering. Daarnaast geven de diverse jaarrapportages aan dat de **arbeidsmarktproblematiek** een belemmerend effect heeft op de effectiviteit van de organisatie. Met name voor specialistische beroepen is het voor samenwerkingsverbanden lastig om voldoende gekwalificeerd personeel te werven. Beide thema's lijken in de huidige Nederlandse context zeer relevant, maar komen niet aan bod in de internationale wetenschappelijke literatuur. Bij dit punt is het overigens belangrijk op te merken dat dit factoren zijn die de effectiviteit en doelmatigheid van organisaties in algemene zin beïnvloeden en dat deze zich niet tot regionale samenwerkingsverbanden beperken.

5.2. Overwegingen bij het opleggen van gezamenlijke taakuitvoering

Op basis van deze factoren kunnen wij een aantal vragen formuleren die beantwoord zouden moeten worden in de afweging of taken opgelegd of semi-verplicht door regionale samenwerkingsverbanden uitgevoerd moeten worden.

1. Welke schaalvoordelen en schaalnadelen zijn er te verwachten bij de op te richten samenwerkingsverbanden?

Onderzoek laat zien dat samenwerking weliswaar tot op zekere hoogte en afhankelijk van domein en gemeenten schaalvoordelen kan opleveren, maar ook te maken kan hebben met hoge afstemmingskosten. Consensus tussen deelnemende gemeenten, een duurzame en goede onderlinge relatie, en duidelijkheid vanuit de opdrachtgevende ministeries zijn daarbij belangrijk voor het functioneren van de samenwerking. Aannames van schaalvoordelen bij regionale samenwerking moeten niet zomaar gemaakt worden, want de literatuur laat ook veel gevallen van schaalnadelen zien.

2. In hoeverre is het noodzakelijk om samenwerking en de vorm daarvan te verplichten?

Het verplichtend karakter beperkt de mogelijkheden tot discussie van deelnemende gemeenten maar kan ook leiden tot afstand, minder betrokkenheid en minder interesse van de gemeenten. Daarnaast heeft het verplichtend karakter van de samenwerking effect op de lokale autonomie. Het is daarom raadzaam om goed af te wegen of de samenwerking een verplichtend karakter moet hebben.

3. Wat is een passende balans tussen regie vanuit het Rijk en autonomie van gemeenten bij de op te richten samenwerkingsverbanden?

Te veel regie vanuit het Rijk gaat ten koste van de autonomie van gemeenten. Uit de interviews blijkt dat een duidelijke doelstelling vanuit het Rijk bevorderend kan werken voor de effectiviteit van samenwerkingsverbanden, maar dat gemeenten graag ruimte houden om zelf invulling te geven aan het 'hoe' en 'wat' om zich eigenaar van de samenwerking te kunnen blijven voelen.

4. Hebben gemeenten, of de op te richten samenwerkingsverbanden, voldoende middelen om taakuitvoering te realiseren?

De uitdagingen ten aanzien van het werven van voldoende gekwalificeerd personeel en de financiële uitdagingen van gemeenten vormen veelal een risico voor de effectiviteit van de samenwerkingsverbanden. Bij het beleggen van een taak in regionale samenwerkingsverbanden is het daarom belangrijk dat zij ook voldoende middelen krijgen om hun taken uit te voeren.

5. Zijn de verschillende ministeries eenduidig in hun eisen en wensen ten aanzien van de op te richten samenwerkingsverbanden?

Als taken van samenwerkingsverbanden betrokkenheid van meerdere ministeries vragen, dan bestaat het risico dat deze samenwerkingsverbanden meervoudige of zelfs tegenstrijdige belangen moeten dienen. Dat gaat ten koste van de duidelijkheid van de doelstelling (zie vraag 3) en dat belemmert de effectiviteit van het samenwerkingsverband. Dit vraagt om stevige afstemming tussen ministeries.

Bij deze vragen moet in overweging worden genomen dat de kwaliteit van de samenwerking tussen gemeenten en het verplichte karakter daarvan de effectiviteit en doelmatigheid van de regionale samenwerking zowel kan bevorderen als belemmeren. Bovendien zijn er meer factoren om rekening mee te houden bij het beantwoorden van deze vragen. Zo laat het verplichte karakter minder ruimte voor de democratische rol van gemeenteraden. In een samenwerking staan zij, in ieder geval gevoelsmatig, meer op afstand. Zeker in de huidige drie verplichte samenwerkingsverbanden (Veiligheidsregio's, GGD'en en Omgevingsdiensten) is hun kaderstellende en controlerende rol sterk ingeperkt. Wanneer een voorgenomen verplichte samenwerking veel specifieke, wettelijk vastgelegde taken bevat, kan daarom ook in overweging worden genomen om taakuitvoering op een hoger niveau te organiseren in plaats van in een decentraal (lokaal), verplicht samenwerkingsverband.

Dankwoord

Dit rapport is geschreven in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, directie Democratie en Bestuur. Wij zijn Vildan Lodders, Hella van de Velde en Matthias Knijnenberg dankbaar voor het in ons gestelde vertrouwen. Hartelijk dank ook voor de constructieve reflectiesessies waarin we de voortgang van het onderzoek met jullie hebben kunnen bespreken. Als opdrachtgever willen wij in het bijzonder Vildan Lodders bedanken voor haar steun en vertrouwen. Daarnaast willen wij ook Paula Etman bedanken voor haar inzet en ondersteuning. Tot slot willen wij alle respondenten met wie wij in de loop van dit onderzoek hebben gesproken en die hun kennis en ervaring met het onderzoeksteam hebben gedeeld bedanken voor hun medewerking.

Referentielijst

- Allers, M. A., & de Greef, J. A. (2018). Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*, 44(1), 127–150.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1380630>
- Allers, M. A., & van Ommeren, B. (2016). Intermunicipal cooperation, municipal amalgamation and the price of credit. *Local Government Studies*, 42(5), 717–738.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1171754>
- Andrews, R., & Entwistle, T. (2010). Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3), 679–701.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mup045>
- Angius, V. (2023). Inter-municipal cooperation performance measurement: a critical literature review and research agenda. *International Public Management Review*, 23(1), 1–18.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Arbeidsmarktregio Gorinchem (2019). *Regionale doe-agenda Perspectief op werk*. Geraadpleegd op 15 mei 2025, van <https://alblasserwaard-vijfheerenlanden.nl/wp-content/uploads/2019/07/190620-Regionale-DOE-AGENDA-AR-G.pdf>
- Arbeidsmarktregio Groot Amsterdam (2019). *Regionaal actieplan Perspectief op werk Groot Amsterdam*. Geraadpleegd op 15 mei 2025, van <https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/Actieplan%20PoW%20Gr.%20Amsterdam.pdf>
- Arbeidsmarktregio Helmond-de Peel (2019). *Perspectief op werk*. Geraadpleegd op 15 mei 2025, van <https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/Actieplan%20PoW%20Helmond-de%20Peel.pdf>
- Arntsen, B., Torjesen, D. O., & Karlsen, T.-I. (2021). Asymmetry in inter-municipal cooperation in health services – How does it affect service quality and autonomy? *Social Science & Medicine*, 273, 113744. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.113744>
- Baba, H., & Asami, Y. (2020a). Estimating the minimal efficient scale and the effect of intermunicipal cooperation on service provision areas for waste treatment in Japan. *Asia-Pacific Journal of Regional Science*, 4(1), 139–158. <https://doi.org/10.1007/s41685-019-00119-6>
- Baba, H., & Asami, Y. (2020b). Municipal population size and the benefits of inter-municipal cooperation: Panel data evidence from Japan. *Local Government Studies*, 46(3), 371–393.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1624257>

- Bel, G., & Fageda, X. (2006). Between privatization and intermunicipal cooperation: Small municipalities, scale economies and transaction costs. *Urban Public Economics Review*, 6, 13–31.
- Bel, G., Fageda, X., & Mur, M. (2014). Does Cooperation Reduce Service Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 85–107. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus059>
- Bel, G., & Mur, M. (2009). Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities. *Waste Management*, 29(10), 2772–2778. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2009.06.002>
- Bel, G., & Sebő, M. (2021). Does Inter-Municipal Cooperation Really Reduce Delivery Costs? An Empirical Evaluation of the Role of Scale Economies, Transaction Costs, and Governance Arrangements. *Urban Affairs Review*, 57(1), 153–188. <https://doi.org/10.1177/1078087419839492>
- Bel, G., & Warner, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52–67. <https://doi.org/10.1111/padm.12104>
- Bel, G., & Warner, M. E. (2016a). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: A meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 91–115. <https://doi.org/10.1080/17487870.2015.1100084>
- Bel, G., & Warner, M. E. (2016b). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: A meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 91–115. <https://doi.org/10.1080/17487870.2015.1100084>
- Blaeschke, F., & Haug, P. (2018). Does intermunicipal cooperation increase efficiency? A conditional metafrontier approach for the Hessian wastewater sector. *Local Government Studies*, 44(1), 151–171. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1395741>
- Blåka, S. (2017). Service quality, inter-municipal cooperation and the optimum scale of operation: The case of local fire departments in Norway. In J. Trondal (Ed.), *The Rise of Common Political Order*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786435002.00021>
- Blåka, S., Jacobsen, D. I., & Morken, T. (2023). Service quality and the optimum number of members in intermunicipal cooperation: The case of emergency primary care services in Norway. *Public Administration*, 101(2), 447–462. <https://doi.org/10.1111/padm.12785>
- Breuillé, M.-L., Duran-Vigneron, P., & Samson, A.-L. (2018). Inter-municipal cooperation and local taxation. *Journal of Urban Economics*, 107, 47–64. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2018.08.001>
- Casula, M. (2020). A contextual explanation of regional governance in Europe: Insights from inter-municipal cooperation. *Public Management Review*, 22(12), 1819–1851. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1665700>
- Citroni, G., Lippi, A., & Profeti, S. (2013). Remapping the State: Inter-Municipal Cooperation through Corporatisation and Public-Private Governance Structures. *Local Government Studies*, 39(2), 208–234. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.707615>

- Dijkgraaf, E., & Gradus, R. H. J. M. (2013). Cost advantage cooperations larger than private waste collectors. *Applied Economics Letters*, 20(7), 702–705. <https://doi.org/10.1080/13504851.2012.732682>
- Elston, T., Bel, G., & Wang, H. (2023a). If it ain't broke, don't fix it: When collaborative public management becomes collaborative excess. *Public Administration Review*, 83(6), 1737–1760. <https://doi.org/10.1111/puar.13708>
- Elston, T., Bel, G., & Wang, H. (2023b). If it ain't broke, don't fix it: When collaborative public management becomes collaborative excess. *Public Administration Review*, 83(6), 1737–1760. <https://doi.org/10.1111/puar.13708>
- Elston, T., & Dixon, R. (2020). The Effect of Shared Service Centers on Administrative Intensity in English Local Government: A Longitudinal Evaluation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(1), 113–129. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz002>
- Feiock, R. C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47–63. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00322.x>
- Ferraresi, M., Migali, G., & Rizzo, L. (2018). Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions. *Journal of Regional Science*, 58(5), 1017–1044. <https://doi.org/10.1111/jors.12388>
- GGD Noord- en Oost-Gelderland (2024). *Jaarstukken 2023, GGD Noord- en Oost-Gelderland*. Warnsveld. Geraadpleegd op 15 mei 2025, van <https://raad.oude-ijsselestreek.nl/Documenten/24-053c-GGD-NOG-bijlage-2-Jaarstukken-2023-GGDNOG-Definitief-2024-03-19.pdf>
- GGD Rotterdam-Rijnmond (2024). *Jaarrapportage 2023, Gemeenschappelijke Regeling GGD Rotterdam-Rijnmond*. Rotterdam. Geraadpleegd op 15 mei 2025, van <https://raad.ridderkerk.nl/Documenten/Jaarrapportage-GGD-Rotterdam-Rijnmond-2023-1.pdf>
- GGD Twente (2023). *Jaarstukken 2022*. Enschede. Geraadpleegd op 15 mei 2025, van <https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/fbd91382-f078-4f4e-916d-49d48883226b>
- Giacomini, D., Sancino, A., & Simonetto, A. (2018). The introduction of mandatory inter-municipal cooperation in small municipalities: Preliminary lessons from Italy. *International Journal of Public Sector Management*, 31(3), 331–346. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2017-0071>
- Kelly, J., Hulst, R., & Van Montfort, A. J. G. M. (André). (2007). The Missing Ingredient: Inter-Municipal Cooperation and Central-Local Relations in the UK. In *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (pp. 193–210). Springer. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/1-4020-5379-7.pdf#page=198>
- Klok, P., Denters, B., Boogers, M., & Sanders, M. (2018). Intermunicipal Cooperation in the Netherlands: The Costs and the Effectiveness of Polycentric Regional Governance. *Public Administration Review*, 78(4), 527–536. <https://doi.org/10.1111/puar.12931>

- Ladd, H. F. (1992). Population Growth, Density and the Costs of Providing Public Services. *Urban Studies*, 29(2), 273–295. <https://doi.org/10.1080/00420989220080321>
- Luca, D., & Modrego, F. (2021). Stronger together? Assessing the causal effect of inter-municipal cooperation on the efficiency of small Italian municipalities. *Journal of Regional Science*, 61(1), 261–293. <https://doi.org/10.1111/jors.12509>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (BZK) (2021). *Staat van het Bestuur* (p. 153). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. file:///C:/Users/76344kmi/Downloads/Staat+van+het+Bestuur+2022.pdf
- Muraoka, T., & Avellaneda, C. N. (2021). Do the networks of inter-municipal cooperation enhance local government performance? *Local Government Studies*, 47(4), 616–636. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1869545>
- Niaounakis, T., & Blank, J. (2017). Inter-municipal cooperation, economies of scale and cost efficiency: An application of stochastic frontier analysis to Dutch municipal tax departments. *Local Government Studies*, 43(4), 533–554. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1322958>
- Niaounakis, T. K. (2021). *Economies of scale: A multi-level perspective: Applications in Dutch local public services* [Delft University of Technology]. <https://doi.org/10.4233/UIID:FFC8D0E8-B31D-4584-A54B-331CB6950DEE>
- Nieukoop, K. (2022). *Do we know about the public tasks? Explanations for Public Mandate Reporting in Dutch MOCs* [MA, Radboud Universiteit]. <https://theses.ubn.ru.nl/handle/123456789/15113>
- Noda, Y. (2023). Intermunicipal cooperation, integration forms, and vertical and horizontal effects in Japan. *Public Administration Review*, 83(3), 654–678. <https://doi.org/10.1111/puar.13569>
- Ostrom, V., Tiebaut, C. M., & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *The American Political Science Review*, 55(4), 831–842.
- Pérez-López, G., Prior, D., Zafra-Gómez, J. L., & Plata-Díaz, A. M. (2016). Cost efficiency in municipal solid waste service delivery. Alternative management forms in relation to local population size. *European Journal of Operational Research*, 255(2), 583–592. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2016.05.034>
- Peters, K., De Greef, R., Boogers, M., & Boogaard, G. (2022). *Regionale samenwerking en gemeenteraden. Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/20/bjlage-4-eindrapport-regionale-samenwerking-en-gemeenteraden-1jan2023>
- Pitesa, M., & Gelfand, M. J. (2023). Going beyond Western, Educated, Industrialized, Rich, and Democratic (WEIRD) samples and problems in organizational research. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 174, 104212. <https://doi.org/10.1016/j.obhdp.2022.104212>

- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford University Press.
- Shrestha, M. K., & Feiock, R. C. (2011). Transaction Cost, Exchange Embeddedness, and Interlocal Cooperation in Local Public Goods Supply. *Political Research Quarterly*, 64(3), 573–587. <https://doi.org/10.1177/1065912910370683>
- Silva, P., Teles, F., & Ferreira, J. (2018). Intermunicipal cooperation: The quest for governance capacity? *International Review of Administrative Sciences*, 84(4), 619–638. <https://doi.org/10.1177/0020852317740411>
- Silvestre, H. C., Marques, R. C., Dollery, B., & Correia, A. M. (2020). Is cooperation cost reducing? An analysis of public–public partnerships and inter-municipal cooperation in Brazilian local government. *Local Government Studies*, 46(1), 68–90. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1615462>
- Silvestre, H. C., Marques, R. C., & Gomes, R. C. (2018). Joined-up Government of utilities: A meta-review on a public–public partnership and inter-municipal cooperation in the water and wastewater industries. *Public Management Review*, 20(4), 607–631. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1363906>
- Sørensen, R. J. (2007). Does dispersed public ownership impair efficiency? the case of refuse collection in Norway. *Public Administration*, 85(4), 1045–1058. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00681.x>
- Soukopová, J., & Vaceková, G. (2018). Internal factors of intermunicipal cooperation: What matters most and why? *Local Government Studies*, 44(1), 105–126. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1395739>
- Steiner, R. (2003). The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. *Public Management Review*, 5(4), 551–571. <https://doi.org/10.1080/1471903032000178581>
- Struk, M., & Bakoš, E. (2021). Long-Term Benefits of Intermunicipal Cooperation for Small Municipalities in Waste Management Provision. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(4), 1449. <https://doi.org/10.3390/ijerph18041449>
- Theissen, F., Westerbeek, J., Stikvoord, S., Duursma, A., & Van Groen, D. (2020). *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentraleoverheden* (2; pp. 1–52). Proof adviseurs & KWINK groep. <https://www.proofadviseurs.nl/wp-content/uploads/2020/10/Inventarisatie-Regionale-Samenwerking.pdf>
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector* (2nd ed.). Routledge.
- Van Genugten, M., Voorn, B., Andrews, R., Papenfuß, U., & Torsteinsen, H. (Eds.). (2023). *Corporatisation in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-09982-3>

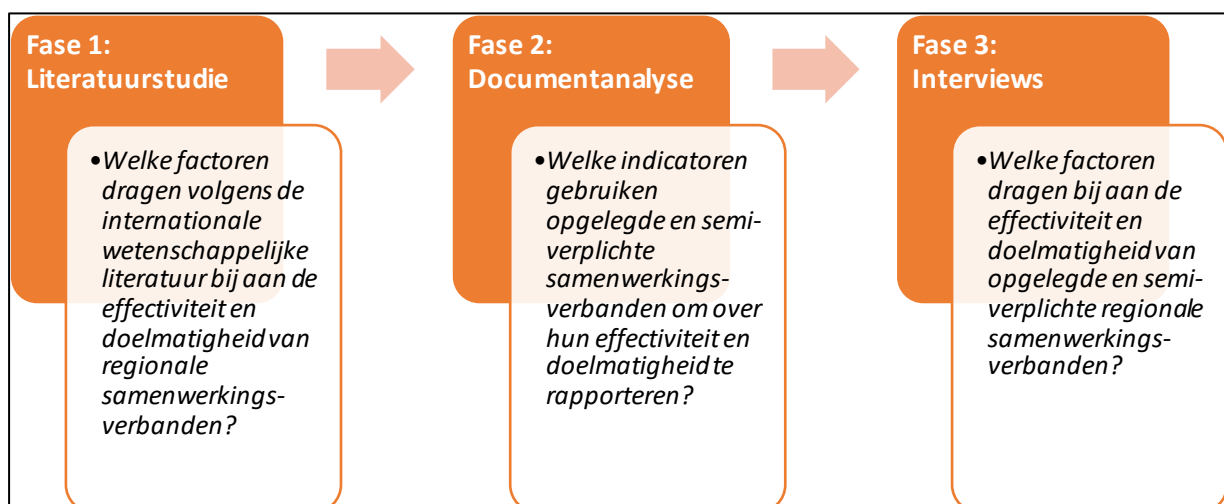
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267–281.
<https://doi.org/10.1080/15309576.2002.11643661>
- Veiligheidsregio Drenthe (2022). *Jaarstukken 2021 Crisisbeheersing, GHOR, Brandweer, Bedrijfsvoering en Financiën*. Assen. Geraadpleegd op 15 mei 2025, van <https://raad.tynaarlo.nl/Vergaderingen/Raadsbijeenkomst/2022/31-mei/19:30/5d-Veiligheidsregio-Drenthe-VRD-jaarstukken-2021.pdf>
- Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland (2023). *Jaarstukken 2022, Samen voor Veilig*. Zaandam. Geraadpleegd op 15 mei 2025, van https://www.veiligheidsregiozaanstreekwaterland.nl/fileadmin/user_upload/Jaarstukken_2022.pdf
- Villalba Ferreira, M., Dijkstra, G., Scholten, P., & Sucozhañay, D. (2022). The effectiveness of inter-municipal cooperation for integrated sustainable waste management: A case study in Ecuador. *Waste Management*, 150, 208–217.
<https://doi.org/10.1016/j.wasman.2022.07.008>
- Voorn, B., Genugten, M., & Thiel, S. (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. *Public Administration*, 97(3), 671–685. <https://doi.org/10.1111/padm.12587>
- Voorn, B., & Van Genugten, M. (2022). Dealing with multiple principals in at arm's length organizations: A qualitative study of Dutch municipally owned corporations. *Public Administration*, 100(2), 291–307. <https://doi.org/10.1111/padm.12746>
- Warner, M. E. (2006). Inter-municipal Cooperation in the U.S.: A Regional Governance Solution? *Urban Public Economics Review*, 6, 221–239.
- Warner, M. E., & Hebdon, R. (2001). Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2), 315–336.
<https://doi.org/10.1002/pam.2027>
- Warner, M. E., & Hefetz, A. (2002). Applying Market Solutions to Public Services: An Assessment of Efficiency, Equity, and Voice. *Urban Affairs Review*, 38(1), 70–89.
<https://doi.org/10.1177/107808702401097808>
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *The Journal of Law and Economics*, 22, 233–261.
- Zafra-Gómez, J. L., Giménez-García, V., Campos-Alba, C. M., & de la Higuera-Molina, E. J. (2020). Direct Management or Inter-Municipal Cooperation in Smaller Municipalities? Exploring Cost Efficiency and Installed Capacity in Drinking Water Supply. *Water Resources Management*, 34(13), 4289–4302. <https://doi.org/10.1007/s11269-020-02676-4>

Bijlagen

Bijlage 1 – Methodologische verantwoording

Dit onderzoek richt zich op de vraag wanneer het beleggen van taken in regionale samenwerking effectief en doelmatig kan zijn, en welke factoren van belang zijn bij het formuleren van indicatoren die deze effectiviteit en doelmatigheid kunnen helpen uitdrukken. Om dit doel te kunnen realiseren, richten wij ons op de relevante internationale wetenschappelijke literatuur en de praktijk van opgelegde en semi-verplichte regionale samenwerkingsverbanden in Nederland. De onderzoeksopzet voorziet in drie afzonderlijke en opeenvolgende fasen van onderzoek.

In fase 1 richten wij ons op de bestaande internationale wetenschappelijke kennis over de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden. In deze fase doen we gericht wetenschappelijk literatuuronderzoek naar de vraag *of* regionaal samenwerken leidt tot effectievere en doelmatigere taakuitvoering, en welke factoren bijdragen aan doelmatige en effectieve taakuitvoering door regionale samenwerkingsverbanden. In fase 2 maken wij de vertaalslag naar de Nederlandse praktijk en onderzoeken wij hoe opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden verslagleggen van hun effectiviteit en doelmatigheid in hun jaarlijkse publieke verantwoordingsstukken. In deze fase inventariseren wij de prestatie-indicatoren die bestaande opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden gebruiken om hun effectiviteits- en doelmatigheidsprestaties publiekelijk te verantwoorden. In fase 3 verdiepen wij de opgedane kennis over de effectiviteit en doelmatigheid van gemeenschappelijke taakuitvoering door middel van interviews met sleutelpersonen binnen opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden. De onderzoeksopzet is samengevat in figuur 1.

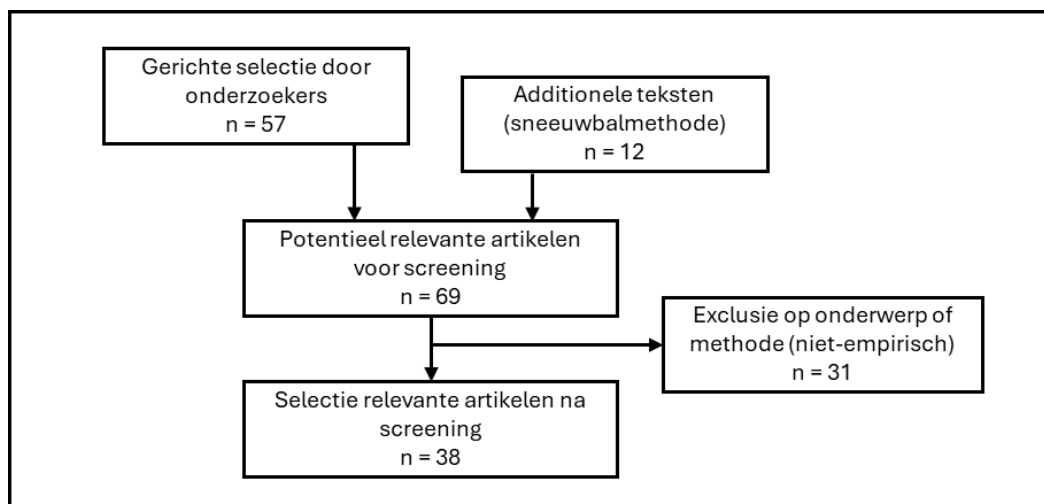


Figuur 3. Gefaseerde onderzoeksopzet

Fase 1 – literatuurstudie naar de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden.

In fase 1 van het onderzoek staat de bestaande wetenschappelijke kennis over de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden centraal. Aan de hand van bestaand onderzoek naar regionale samenwerkingen definiëren wij wat effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden inhouden, wat de literatuur zegt over de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden, en identificeren wij de factoren die van invloed zijn op de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden.

De literatuurstudie is gebaseerd op $n = 38$ internationale empirische studies. We zijn gestart met een gerichte selectie van $n = 57$ internationale Engelstalige studies naar de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden. Deze selectie is tot stand gekomen op basis van een gerichte zoektocht in bestaande databases en de expertise van de onderzoekers. Door middel van de sneeuwbalmethode is deze selectie verder uitgebreid met nog eens 12 relevante studies. Dat houdt in dat we tijdens de analyse van de eerst $n = 57$ studies nog eens $n = 12$ relevante studies op het spoor zijn gekomen. De in totaal $n = 69$ studies hebben we in onze literatuurstudie meegenomen. Vervolgens hebben we deze $n = 69$ studies volledig gelezen en geanalyseerd op de inhoud. Gedurende het analyseproces hebben we $n = 31$ artikelen uitgesloten van verdere analyse omdat deze ofwel niet gingen over de effectiviteit en doelmatigheid van bestaande samenwerkingsverbanden (maar bijvoorbeeld de overwegingen van gemeenten om tot een samenwerkingsverband toe te treden), of geen empirische analyse van de effectiviteit en/of doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden presenteerden (maar bijvoorbeeld een theoretisch raamwerk boden). In figuur 4 staat dit selectieproces weergegeven, zie bijlage 2 voor de lijst met geïncludeerde studies.



Figuur 4. Selectieproces relevante artikelen literatuurstudie

De analyse van de geselecteerde wetenschappelijke studies bestond allereerst uit het deductief coderen van de in de artikelen gepresenteerde informatie aan de hand van vooraf bepaalde codes (waaronder definities van effectiviteit en doelmatigheid, indicatoren van effectiviteit en doelmatigheid, micro-, meso- en macrofactoren van effectiviteit en doelmatigheid,

achtergrondkenmerken zoals land, domein, verplichtend karakter, organisatorische kenmerken, etc.; zie bijlage 3 voor het codeboek). Vervolgens zijn de resultaten uit dit coderingsproces inductief gegroepeerd in relevante categorieën op basis van de in de studies naar voren gekomen factoren. De resultaten van het literatuuronderzoek zijn op basis van deze inductieve categorieën gepresenteerd.

Fase 2 – Documentanalyse van de jaarverslagen van opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden

In fase 2 analyseren wij de indicatoren die opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden gebruiken om hun effectiviteit en doelmatigheid openbaar te rapporteren. Dit doen wij door middel van een documentanalyse van de jaarverslagen en/of beleidsplannen die deze samenwerkingsverbanden publiek maken.

Voor deze analyse hebben we de jaarverslagen van de Veiligheidsregio's, Gemeenschappelijke Gezondheidsdiensten en Omgevingsdiensten geanalyseerd. Niet alle regionale samenwerkingsverbanden publiceren echter een jaarverslag. Met name de semi-verplichte samenwerkingsverbanden die in veel gevallen geen formele, juridische structuur hebben, publiceren geen jaarverslagen. In dat geval hebben we andere typen rapportages gebruikt. Zo gebruiken we de Actieplannen perspectief op werk van de Arbeidsmarktregio's en de voortgangsrapportages 2023 van de Energieregio's. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning-regio's (Wmo-regio's) hebben we buiten beschouwing moeten laten omdat tijdens het verzamelen van documenten is gebleken dat er geen vergelijkbare rapportages op regio-niveau beschikbaar zijn. Tabel 6 geeft een overzicht van geanalyseerde documenten, en bijlage 4 bevat een uitputtende lijst met alle geanalyseerde documenten

Tabel 6. Overzicht van geanalyseerde documenten (n = 143)

Samenwerkingsverband	Documenten	Aantallen
Veiligheidsregio's (VR)	Jaarverslagen 2022 of 2023	N = 25
Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD)	Jaarverslagen uit 2022	N = 28
Omgevingsdiensten	Jaarverslagen uit 2022 of 2023	N = 25
Arbeidsmarktregio's	Actieplan perspectief op werk 2018	N = 35
Energieregio's (RES)	Voortgangsrapportage 2023	N = 30

In totaal hebben we n = 143 documenten geanalyseerd. Alle documenten zijn verkregen van de publiek toegankelijke websites van de geïnccludeerde samenwerkingsverbanden. De documenten zijn vervolgens in de onlineversie van het tekstanalyseprogramma Atlas.ti geüpload en door de vier onderzoekers gecodeerd. Coderen geschiedde deductief, aan de hand van een vooraf opgestelde en besproken coderingsschema (zie bijlage 5).

Bij het coderen hebben we de indicatoren voor doelmatigheid en effectiviteit onderverdeeld in verschillende indicatoren. Daarmee kijken we naar de indicatoren die gebruikt worden om de doelmatigheid en effectiviteit te meten, maar ook naar de achterliggende doelstellingen die de organisaties proberen te bereiken. Op deze wijze trachten wij inzicht te vergaren in hoe de regionale samenwerkingsverbanden zelf over hun effectiviteit en doelmatigheid rapporteren. We kijken daarbij

ook naar de verschillen en overeenkomsten *tussen* verschillende typen samenwerkingsverbanden (hoe verschillen bijvoorbeeld rapportages van Veiligheidsregio's van die van de GGD'en? Zijn er noemenswaardige verschillen in indicatoren tussen opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden?).

Om beter grip te krijgen op de diversiteit aan indicatoren maken we gebruik van een de classificatie van Van Dooren et al. (2015). Deze classificatie is met name bedoeld om onderscheid te kunnen maken in hoe er in de rapportage wordt ingegaan op de omschrijving van diensten (output), impact van deze diensten (outcome), inzet op toekomstige diensten (input) en eventuele verklarende omgevingsfactoren op de effectiviteit/doelmatigheid van de diensten (context). Hieronder zijn de vier eenvoudige *performance* criteria uit het model van Van Dooren et al. (2015, p.69) benoemd:

- *Output*: Welke diensten zijn er geleverd? Hoe vaak en hoe goed zijn deze diensten uitgevoerd?
- *Input*: Welke middelen/uren worden er ingezet? Waar worden middelen/uren voor ingezet?
- *Outcome*: Welke (maatschappelijke) effecten of impact heeft de output teweeggebracht?
- *Context*: Welke factoren uit de context/omgeving van de samenwerking hebben invloed op de effectiviteit?

Fase 3 – Interviews met sleutelpersonen van opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden

In de laatste fase van het onderzoek verrijken we de bevindingen uit het literatuuronderzoek en de documentanalyse met bevindingen uit de praktijk van de onderzochte samenwerkingsverbanden. Wij halen kennis en ervaringen op over de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden en vullen wij de kennislacunes en witte vlekken in de literatuur op. Het doel van de interviews is om beter zicht te krijgen op de factoren die bijdragen aan de effectiviteit en doelmatigheid van opgelegde en semi-verplichte regionale samenwerkingsverbanden in de Nederlandse context. Omdat de wetenschappelijke kennis over deze factoren beperkt is, in het bijzonder in het geval van opgelegde en semi-verplichte samenwerkingsverbanden, is een empirische benadering onontbeerlijk.

Binnen dit onderzoek was er ruimte voor $n = 12$ semigestructureerd diepte-interviews. Omdat wij geïnteresseerd zijn in de structurele factoren die de effectiviteit en doelmatigheid van de geselecteerde samenwerkingsverbanden beïnvloeden, bestaat de onderzoekspopulatie uit de bestuurders of de senior-ambtenaren van het samenwerkingsverband. Deze mensen hebben zicht op de prestaties van de samenwerking en kunnen de strategische en organisatorisch dimensies van het verband overzien. Voor de respondentenselectie hebben we gebruik gemaakt van een combinatie van gestructureerde en willekeurige selectie. Voor ieder type samenwerkingsverband hebben wij twee willekeurige regionale samenwerkingen benaderd voor een interview. Hierbij hebben wij gelet op een geografische spreiding over heel Nederland en samenwerkingsverbanden in zowel landelijk als stedelijk gebied uitgenodigd. De benaderde samenwerkingsverbanden staan weergegeven in tabel 7.

Tabel 7. Overzicht met onderzochte regionale samenwerkingsverbanden (n = 12 interviews)

Samenwerkingsverband	Stedelijke regio	Landelijke regio
Veiligheidsregio's	Rotterdam-Rijnmond	Midden- en West-Brabant
Omgevingsdiensten	Omgevingsdienst Groningen	RUD Zuid-Limburg
GGD 'en	GGD Haaglanden	GGD IJsselland
Arbeidsmarktregio's	Groot-Amsterdam	Zeeland
Wmo-regio's	ROB Rijk van Nijmegen	NMD-samenwerking
Energieregio's	Metropoolregio Eindhoven	West-Overijssel

De interviews zijn afgenomen door de auteurs van het rapport, waarbij iedere auteur verantwoordelijk was voor de twee interviews van een type samenwerkingsverband (twee auteurs hebben ieder drie interviews afgenomen). Om de interviews gestructureerd en reproduceerbaar te laten verlopen zijn de interviews afgenomen aan de hand van een topiclijst. Dit houdt in dat de onderzoekers voor de start van de interviews een aantal relevante vragen hebben geformuleerd die aan alle respondenten zijn voorgelegd. De topiclijst draagt eraan bij dat gelijkaardige informatie voor de verschillende typen samenwerkingsverbanden (in hun unieke context) kan worden verzameld, terwijl het gelijktijdig mogelijk blijft om in specifieke gevallen op relevante thema's door te vragen. De vooraf geformuleerde interviewvragen richtten zich onder andere op: a) het belang van effectiviteit en doelmatigheid voor het samenwerkingsverband, b) de factoren die bijdragen aan de effectiviteit en doelmatigheid van het samenwerkingsverband, en c) belemmeringen die een mogelijke effectieve en doelmatige taakuitvoering door het samenwerkingsverband bemoeilijken. De volledige topiclijst is toegevoegd in bijlage 6.

Waar mogelijk zijn de interviews op locatie (bij het samenwerkingsverband op kantoor) afgenomen. Waar dit niet mogelijk was zijn de interviews digitaal afgenomen. Voorafgaand aan het interview is iedere respondent ingelicht over het doel van het onderzoek en de voorwaarden waaronder het interview werd afgenomen. Alle respondenten hebben hun geïnformeerde instemming gegeven om aan dit onderzoek deel te nemen en om de transcripten voor onderzoek te gebruiken. De interviews duurden tussen de 30 en 65 minuten en werden integraal opgenomen (audio). In één geval was het niet mogelijk om een opname te maken, van dit interview is een samenvattend verslag gemaakt. De opnames zijn vervolgens uitgewerkt in woordelijke (verbatim) verslagen. De inhoudelijke analyse van de interviews vond plaats op basis van de woordelijke verslagen. De verslagen zijn gecodeerd en geanalyseerd aan de hand van een vooraf samengesteld codeboek met open codes in de onlineversie van het tekstanalyseprogramma Atlas.ti. De open codes maakten het mogelijk om de belangrijkste informatie met betrekking tot effectiviteit en doelmatigheid te identificeren. Vervolgens zijn deze codes door middel van axiaal coderen gesystematiseerd en geanalyseerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in overeenstemming met de beginselen van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek zoals weergegeven in de Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit (2018). Voor aanvang van het onderzoek is de interviewstudie onderworpen aan ethische toetsing door de ethische commissie van het departement bestuurskunde en sociologie (DPAS) van de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB) van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Deze ethische toetsing is succesvol afgerond en geregistreerd onder projectnummer ETH2324-0891.

Bijlage 2 – Lijst met wetenschappelijk onderzoek dat is geïncludeerd in de literatuurstudie

- Allers, M. A., & de Greef, J. A. (2018). Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*, 44(1), 127–150. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1380630>
- Allers, M. A., & van Ommeren, B. (2016). Intermunicipal cooperation, municipal amalgamation and the price of credit. *Local Government Studies*, 42(5), 717–738. <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1171754>
- Andrews, R., & Entwistle, T. (2010). Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3), 679–701. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup045>
- Arntsen, B., Torjesen, D. O., & Karlsen, T.-I. (2021). Asymmetry in inter-municipal cooperation in health services – How does it affect service quality and autonomy? *Social Science & Medicine*, 273, 113744. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.113744>
- Baba, H., & Asami, Y. (2020a). Estimating the minimal efficient scale and the effect of intermunicipal cooperation on service provision areas for waste treatment in Japan. *Asia-Pacific Journal of Regional Science*, 4(1), 139–158. <https://doi.org/10.1007/s41685-019-00119-6>
- Baba, H., & Asami, Y. (2020b). Municipal population size and the benefits of inter-municipal cooperation: Panel data evidence from Japan. *Local Government Studies*, 46(3), 371–393. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1624257>
- Bel, G., & Fageda, X. (2006). Between privatization and intermunicipal cooperation: Small municipalities, scale economies and transaction costs. *Urban Public Economics Review*, 6, 13–31.
- Bel, G., & Mur, M. (2009). Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities. *Waste Management*, 29(10), 2772–2778. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2009.06.002>
- Bel, G., & Sebő, M. (2021). Does Inter-Municipal Cooperation Really Reduce Delivery Costs? An Empirical Evaluation of the Role of Scale Economies, Transaction Costs, and Governance Arrangements. *Urban Affairs Review*, 57(1), 153–188. <https://doi.org/10.1177/1078087419839492>
- Bel, G., Fageda, X., & Mur, M. (2014). Does Cooperation Reduce Service Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 85–107. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus059>
- Blaeschke, F., & Haug, P. (2018). Does intermunicipal cooperation increase efficiency? A conditional metafrontier approach for the Hessian wastewater sector. *Local Government Studies*, 44(1), 151–171. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1395741>
- Blåka, S. (2017). Service quality, inter-municipal cooperation and the optimum scale of operation: The case of local fire departments in Norway. In J. Trondal (Ed.), *The Rise of Common Political Order*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786435002.00021>
- Blåka, S., Jacobsen, D. I., & Morken, T. (2023). Service quality and the optimum number of members in intermunicipal cooperation: The case of emergency primary care services in Norway. *Public Administration*, 101(2), 447–462. <https://doi.org/10.1111/padm.12785>

- Breuillé, M.-L., Duran-Vigneron, P., & Samson, A.-L. (2018). Inter-municipal cooperation and local taxation. *Journal of Urban Economics*, 107, 47–64. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2018.08.001>
- Casula, M. (2020). A contextual explanation of regional governance in Europe: Insights from inter-municipal cooperation. *Public Management Review*, 22(12), 1819–1851. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1665700>
- Citroni, G., Lippi, A., & Profeti, S. (2013). Remapping the State: Inter-Municipal Cooperation through Corporatisation and Public-Private Governance Structures. *Local Government Studies*, 39(2), 208–234. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.707615>
- Dijkgraaf, E., & Gradus, R. H. J. M. (2013). Cost advantage cooperations larger than private waste collectors. *Applied Economics Letters*, 20(7), 702–705. <https://doi.org/10.1080/13504851.2012.732682>
- Elston, T., & Dixon, R. (2020). The Effect of Shared Service Centers on Administrative Intensity in English Local Government: A Longitudinal Evaluation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(1), 113–129. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz002>
- Elston, T., Bel, G., & Wang, H. (2023). If it ain't broke, don't fix it: When collaborative public management becomes collaborative excess. *Public Administration Review*, 83(6), 1737–1760. <https://doi.org/10.1111/puar.13708>
- Ferraresi, M., Migali, G., & Rizzo, L. (2018). Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions. *Journal of Regional Science*, 58(5), 1017–1044. <https://doi.org/10.1111/jors.12388>
- Frère, Q., Leprince, M., & Paty, S. (2014). The Impact of Intermunicipal Cooperation on Local Public Spending. *Urban Studies*, 51(8), 1741–1760. <https://doi.org/10.1177/0042098013499080>
- Giacomini, D., Sancino, A., & Simonetto, A. (2018). The introduction of mandatory inter-municipal cooperation in small municipalities: Preliminary lessons from Italy. *International Journal of Public Sector Management*, 31(3), 331–346. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2017-0071>
- Klok, P., Denters, B., Boogers, M., & Sanders, M. (2018). Intermunicipal Cooperation in the Netherlands: The Costs and the Effectiveness of Polycentric Regional Governance. *Public Administration Review*, 78(4), 527–536. <https://doi.org/10.1111/puar.12931>
- Legendijk, A., Velde, M. van der, & Kuijpers, M. (2020). Looking for causes of effects in cases: Evaluating intermunicipal collaboration in The Netherlands applying QCA. *Zeitschrift Für Wirtschaftsgeographie*, 64(3), 149–164. <https://doi.org/10.1515/zfw-2019-0020>
- Luca, D., & Modrego, F. (2021). Stronger together? Assessing the causal effect of inter-municipal cooperation on the efficiency of small Italian municipalities. *Journal of Regional Science*, 61(1), 261–293. <https://doi.org/10.1111/jors.12509>
- Muraoka, T., & Avellaneda, C. N. (2021). Do the networks of inter-municipal cooperation enhance local government performance? *Local Government Studies*, 47(4), 616–636. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1869545>
- Niaounakis, T., & Blank, J. (2017). Inter-municipal cooperation, economies of scale and cost efficiency: An application of stochastic frontier analysis to Dutch municipal tax departments. *Local Government Studies*, 43(4), 533–554. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1322958>
- Noda, Y. (2023). Intermunicipal cooperation, integration forms, and vertical and horizontal effects in Japan. *Public Administration Review*, 83(3), 654–678. <https://doi.org/10.1111/puar.13569>

- Pérez-López, G., Prior, D., Zafra-Gómez, J. L., & Plata-Díaz, A. M. (2016). Cost efficiency in municipal solid waste service delivery. Alternative management forms in relation to local population size. *European Journal of Operational Research*, 255(2), 583–592. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2016.05.034>
- Silva, P., Teles, F., & Ferreira, J. (2018). Intermunicipal cooperation: The quest for governance capacity? *International Review of Administrative Sciences*, 84(4), 619–638. <https://doi.org/10.1177/0020852317740411>
- Silvestre, H. C., Marques, R. C., Dollery, B., & Correia, A. M. (2020). Is cooperation cost reducing? An analysis of public–public partnerships and inter-municipal cooperation in Brazilian local government. *Local Government Studies*, 46(1), 68–90. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1615462>
- Sørensen, R. J. (2007). DOES DISPERSED PUBLIC OWNERSHIP IMPAIR EFFICIENCY? THE CASE OF REFUSE COLLECTION IN NORWAY. *Public Administration*, 85(4), 1045–1058. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00681.x>
- Soukopová, J., & Vaceková, G. (2018). Internal factors of intermunicipal cooperation: What matters most and why? *Local Government Studies*, 44(1), 105–126. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1395739>
- Steiner, R. (2003). The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. *Public Management Review*, 5(4), 551–571. <https://doi.org/10.1080/1471903032000178581>
- Struk, M., & Bakoš, E. (2021). Long-Term Benefits of Intermunicipal Cooperation for Small Municipalities in Waste Management Provision. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(4), 1449. <https://doi.org/10.3390/ijerph18041449>
- Villalba Ferreira, M., Dijkstra, G., Scholten, P., & Sucozhañay, D. (2022). The effectiveness of inter-municipal cooperation for integrated sustainable waste management: A case study in Ecuador. *Waste Management*, 150, 208–217. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2022.07.008>
- Warner, M. E. (2006). Inter-municipal Cooperation in the U.S.: A Regional Governance Solution? *Urban Public Economics Review*, 6, 221–239.
- Warner, M., & Hefetz, A. (2002). Applying Market Solutions to Public Services: An Assessment of Efficiency, Equity, and Voice. *Urban Affairs Review*, 38(1), 70–89.
- Zafra-Gómez, J. L., Giménez-García, V., Campos-Alba, C. M., & de la Higuera-Molina, E. J. (2020). Direct Management or Inter-Municipal Cooperation in Smaller Municipalities? Exploring Cost Efficiency and Installed Capacity in Drinking Water Supply. *Water Resources Management*, 34(13), 4289–4302. <https://doi.org/10.1007/s11269-020-02676-4>

Bijlage 3 – Coderingsschema literatuuronderzoek

Code	Uitleg
Auteurs	Auteurs van de publicatie, begin met eerste achternaam
Titel	Titel van de publicatie
Abstract	Abstract van de publicatie
Tijdschrift	Tijdschrift waarin de publicatie is gepubliceerd
Jaartal	Jaartal waarin de publicatie is gepubliceerd (volgens DOI)
DOI	Digital Object Identifier van de publicatie
Probleemstelling	Welk probleem kaart deze studie aan of lost het op?
Onderzoeksvraag	Wat is de onderzoeksvraag?
Methode	Welke methode wordt er toegepast (incl. n)?
Definitie van effectiviteit	Hoe wordt effectiviteit gedefinieerd (anders: omschreven)
Conceptualisering effectiviteit	Hoe wordt effectiviteit gemeten/waargenomen
Definitie doelmatigheid	Hoe wordt doelmatigheid/efficiëntie gedefinieerd (anders: omschreven)
Conceptualisering doelmatigheid	Hoe wordt doelmatigheid gemeten/waargenomen?
Macrofactoren effectiviteit	Contextniveau: welke factoren uit de omgeving van het samenwerkingsverband of de samenwerkende gemeentes heeft invloed op de effectiviteit van de samenwerking?
Macrofactoren doelmatigheid	Contextniveau: welke factoren uit de omgeving van het samenwerkingsverband of de samenwerkende gemeentes heeft invloed op de doelmatigheid van de samenwerking?
Mesofactoren effectiviteit	Organisatieniveau: Welke factoren van de samenstelling, inrichting of enigszins andere eigenschappen van de samenwerking hebben effect op de effectiviteit van de samenwerking?
Mesofactoren doelmatigheid	Organisatieniveau: Welke factoren van de samenstelling, inrichting of enigszins andere eigenschappen van de samenwerking hebben effect op de doelmatigheid van de samenwerking?
Microfactoren effectiviteit	Individu niveau: Welke factoren van de medewerkers van de samenwerking of de deelnemende gemeenten hebben effect op de effectiviteit van de samenwerking?
Microfactoren doelmatigheid	Individu niveau: Welke factoren van de medewerkers van de samenwerking of de deelnemende gemeenten hebben effect op de doelmatigheid van de samenwerking?
Knelpunten effectiviteit	Welke knelpunten of belemmeringen met betrekking tot de effectiviteit van de samenwerking worden besproken of naar voren gebracht?
Knelpunten doelmatigheid	Welke knelpunten of belemmeringen met betrekking tot de doelmatigheid van de samenwerking worden besproken of naar voren gebracht?
Conclusie	Conclusie van het artikel met betrekking tot effectiviteit en doelmatigheid.
Opvallend	Met betrekking tot effectiviteit en doelmatigheid, wat valt op of springt eruit?

Naam samenwerkingsverband	Welke naam draagt de onderzochte samenwerking?
Definitie samenwerking	Theoretische/technische definitie van het verschijnsel samenwerkingsverband
Land van toepassing	In welk land vindt de samenwerking plaats?
Beleidsdomein	In welk beleidsdomein vindt de samenwerking plaats?
Taak	Welke taak/taken voert de samenwerking uit?
Beleidsintensiviteit	Is er sprake van een beleidsrijke of beleidsarme samenwerking? Leg uit.
Aantal deelnemers	Hoeveel partners doen er mee aan de samenwerking (schaal)?
Organisatiestructuur	Hoe ziet de structuur van de organisatie eruit? Hoe is deze ingericht?
Financiën	Hoe zijn de financiën van de samenwerkingsvorm georganiseerd/geregeld? (Incl. inkomstenstromen)
Horizontale afhankelijkheden	Hoe verhouden de deelnemende partijen zich tot elkaar? (Incl. machtsverhoudingen)
Verticale afhankelijkheden	Hoe verhoudt deze samenwerkingsvorm zich tot de nationale (of hogere) overheden?
Verplicht?	Is hier sprake van een opgelegde of semi-verplichte samenwerking?
Wvttk	Verder opvallende of noemenswaardige zaken in/aan de tekst
Uitsluiten van de analyse	“Ja” als de tekst niet meegenomen moet worden in de uiteindelijke analyse (valt toch buiten de scope)
Additionele relevante studies	Referenties naar relevante teksten die in de tekst gerefereerd worden en die wij mogelijk mee willen nemen

Bijlage 4 – Lijst met geanalyseerde documenten voor het bureauonderzoek

Veiligheidsregio	Document
1. Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland	Jaarstukken 2022
2. Veiligheidsregio Brabant-Noord	Jaarstukken 2023
3. Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost	Jaarstukken 2022
4. Veiligheidsregio Drenthe	Jaarstukken 2021
5. Veiligheidsregio Flevoland	Jaarstukken 2023
6. Veiligheidsregio Friesland	Jaarstukken 2020
7. Veiligheidsregio Gelderland-Midden	Jaarverslag 2022
8. Veiligheidsregio Gelderland-Zuid	Jaarstukken 2022
9. Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek	Jaarstukken 2022
10. Veiligheidsregio Groningen	Jaarstukken 2022
11. Veiligheidsregio Haaglanden	Jaarverslag 2023
12. Veiligheidsregio Hollands Midden	Jaarverslag 2023
13. Veiligheidsregio IJsselland	Jaarstukken 2022
14. Veiligheidsregio Kennemerland	Jaarverslag 2023*
15. Veiligheidsregio Limburg-Noord	Jaarverantwoording 2022*
16. Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant	Jaarstukken 2022
17. Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland	Jaarstukken 2022
18. Veiligheidsregio Noord-Holland Noord	Jaarstukken 2022
19. Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond	Jaarverslag 2022
20. Veiligheidsregio Twente	Jaarstukken 2022
21. Veiligheidsregio Utrecht	Jaarstukken 2022
22. Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland	Jaarstukken 2022
23. Veiligheidsregio Zeeland	Jaarstukken 2022
24. Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid	Jaarstukken 2022
25. Veiligheidsregio Zuid-Limburg	Jaarstukken 2022

* Wordt gerapporteerd in dezelfde jaarstukken als de GGD (o.a., Veiligheid en Gezondheidsregio)

Omgevingsdienst	Document
1. DCMR Milieudienst Rijnmond	Jaarstukken 2022
2. Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing	Jaarverslag 2023
3. Omgevingsdienst Achterhoek	Jaarverslag 2022
4. Omgevingsdienst Brabant Noord	Jaarstukken 2023
5. Omgevingsdienst De Vallei	Jaarstukken 2020
6. Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek	Jaarverslag 2022
7. Omgevingsdienst Groningen	Jaarstukken 2022
8. Omgevingsdienst Haaglanden	Jaarstukken 2022
9. Omgevingsdienst IJmond	Jaarverslag 2022
10. Omgevingsdienst IJsselland	Jaarstukken 2022
11. Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant	Jaarstukken 2022
12. Omgevingsdienst Midden-Holland	Jaarstukken 2022
13. Omgevingsdienst Noord-Holland Noord	Jaarstukken 2022
14. Omgevingsdienst Noord-Veluwe	Jaarverslag 2022
15. Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	Jaarstukken 2022

16. Omgevingsdienst Regio Arnhem	Jaarstukken 2022
17. Omgevingsdienst Regio Nijmegen	Jaarstukken 2022
18. Omgevingsdienst Regio Utrecht	Jaarstukken 2022
19. Omgevingsdienst Rivierenland	Jaarstukken 2022
20. Omgevingsdienst Twente	Jaarstukken 2022
21. Omgevingsdienst Veluwe IJssel	Jaarstukken 2022
22. Omgevingsdienst West-Holland	Jaarstukken 2022
23. Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid	Jaarstukken 2022
24. Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant	Jaarstukken 2022
25. RUD Drenthe	Jaarstukken 2023
26. RUD Limburg Noord	Jaarstukken 2021
27. RUD Utrecht	Jaarstukken 2022
28. RUD Zeeland	Jaarstukken 2022
29. RUD Zuid-Limburg	Jaarstukken 2022

**Omgevingsdienst Noord-Veluwe en Omgevingsdienst Veluwe IJssel zijn per 1 januari 2024 gefuseerd tot Omgevingsdienst Veluwe. De twee originele jaarstukken uit 2022 zijn nog wel opgenomen in de analyse.*

Gemeentelijke Gezondheidsdienst	Document
1. GGD Amsterdam-Amstelland	Jaarverslag 2022
2. GGD Brabant-Zuidoost	Jaarstukken 2022
3. GGD Den Haag	Jaarstukken 2022
4. GGD Drenthe	Jaarstukken 2022
5. GGD Flevoland	Jaarstukken 2023
6. GGD Fryslân	Jaarstukken 2020
7. GGD Gelderland-Midden	Jaarverslag 2022
8. GGD Gelderland-Zuid	Jaarstukken 2023
9. GGD Groningen	Jaarbericht 2023
10. GGD Haaglanden	Jaarstukken 2022
11. GGD Hart voor Brabant	Jaarstukken 2023
12. GGD Hollands Midden	Jaarverslag 2023
13. GGD IJsselland	Publieksjaarverslag 2023
14. GGD Kennemerland*	Jaarverslag 2023
15. GGD Limburg-Noord*	Jaarverantwoording 2022
16. GGD Noord- en Oost-Gelderland	Jaarstukken 2023
17. GGD Hollands Noorden	Jaarverslag 2023
18. GGD Rotterdam-Rijnmond	Jaarverslag 2023
19. GGD Twente	Jaarstukken 2022
20. GGD Utrecht	Jaarstukken 2023
21. GGD West-Brabant	Jaarstukken 2023
22. GGD Zaanstreek-Waterland	Jaarstukken 2022
23. GGD Zeeland	Jaarstukken 2022
24. GGD Zuid-Limburg	Jaarstukken 2022
25. GGD Zuid-Holland Zuid	Jaarstukken 2022
26. GGD Gooi en Vechtstreek?	Jaarstukken 2022

** Wordt gerapporteerd in dezelfde jaarstukken als de Veiligheidsregio (oa. Veiligheid en Gezondheidsregio)*

Arbeidsmarktregio	Document
1. Arbeidsmarktregio Achterhoek	Actieplan perspectief op werk 2019
2. Arbeidsmarktregio Amersfoort	Actieplan perspectief op werk 2019
3. Arbeidsmarktregio Drechtsteden	Actieplan perspectief op werk 2019
4. Arbeidsmarktregio Drenthe	Actieplan perspectief op werk 2019
5. Arbeidsmarktregio Flevoland	Actieplan perspectief op werk 2019
6. Arbeidsmarktregio FoodValley	Actieplan perspectief op werk 2019
7. Arbeidsmarktregio Friesland	Actieplan perspectief op werk 2019
8. Arbeidsmarktregio Gooi en Vechtstreek	Actieplan perspectief op werk 2019
9. Arbeidsmarktregio Gorinchem	Actieplan perspectief op werk 2019
10. Arbeidsmarktregio Groningen	Actieplan perspectief op werk 2019
11. Arbeidsmarktregio Groot-Amsterdam	Actieplan perspectief op werk 2019
12. Arbeidsmarktregio Haaglanden	Actieplan perspectief op werk 2019
13. Arbeidsmarktregio Helmond-De Peel	Actieplan perspectief op werk 2019
14. Arbeidsmarktregio Holland Rijnland	Actieplan perspectief op werk 2019
15. Arbeidsmarktregio Midden-Brabant	Actieplan perspectief op werk 2019
16. Arbeidsmarktregio Midden-Gelderland	Actieplan perspectief op werk 2019
17. Arbeidsmarktregio Midden-Holland	Actieplan perspectief op werk 2019
18. Arbeidsmarktregio Midden-Limburg	Actieplan perspectief op werk 2019
19. Arbeidsmarktregio Midden-Utrecht	Actieplan perspectief op werk 2019
20. Arbeidsmarktregio Noord-Holland Noord	Actieplan perspectief op werk 2019
21. Arbeidsmarktregio Noord-Limburg	Actieplan perspectief op werk 2019
22. Arbeidsmarktregio Noordoost-Brabant	Actieplan perspectief op werk 2019
23. Arbeidsmarktregio Rijk van Nijmegen	Actieplan perspectief op werk 2019
24. Arbeidsmarktregio Rijnmond	Actieplan perspectief op werk 2019
25. Arbeidsmarktregio Rivierenland	Actieplan perspectief op werk 2019
26. Arbeidsmarktregio Twente	Actieplan perspectief op werk 2019
27. Arbeidsmarktregio Veluwe Stedendriehoek	Actieplan perspectief op werk 2019
28. Arbeidsmarktregio West-Brabant	Actieplan perspectief op werk 2019
29. Arbeidsmarktregio Zaanstreek/ Waterland	Actieplan perspectief op werk 2019
30. Arbeidsmarktregio Zeeland	Actieplan perspectief op werk 2019
31. Arbeidsmarktregio Zuid-Holland Centraal	Actieplan perspectief op werk 2019
32. Arbeidsmarktregio Zuid-Kennemerland en IJmond	Actieplan perspectief op werk 2019
33. Arbeidsmarktregio Zuid-Limburg	Actieplan perspectief op werk 2019
34. Arbeidsmarktregio Zuidoost-Brabant	Actieplan perspectief op werk 2019
35. Arbeidsmarktregio Zwolle	Actieplan perspectief op werk 2019

Regionale Energiestrategie	Document
1. Regionale energiestrategie Stedendriehoek	Voortgangsrapportage 2023
2. Regionale energiestrategie Metropoolregio Eindhoven	Voortgangsrapportage 2023
3. Regionale energiestrategie regio Achterhoek	Voortgangsrapportage 2023
4. Regionale energiestrategie regio Alblasserwaard	Voortgangsrapportage 2023
5. Regionale energiestrategie regio Amersfoort	Voortgangsrapportage 2023
6. Regionale energiestrategie regio Arnhem-Nijmegen	Voortgangsrapportage 2023
7. Regionale energiestrategie regio Drechtsteden	Voortgangsrapportage 2023

8. Regionale energiestrategie regio Drenthe	Voortgangsrapportage 2023
9. Regionale energiestrategie regio Flevoland	Voortgangsrapportage 2023
10. Regionale energiestrategie regio Foodvalley	Voortgangsrapportage 2023
11. Regionale energiestrategie regio Fruitdelta Rivierenland	Voortgangsrapportage 2023
12. Regionale energiestrategie regio Fryslân	Voortgangsrapportage 2023
13. Regionale energiestrategie regio Goeree-Overflakkee	Voortgangsrapportage 2023
14. Regionale energiestrategie regio Groningen	Voortgangsrapportage 2023
15. Regionale energiestrategie regio Hart van Brabant	Voortgangsrapportage 2023
16. Regionale energiestrategie regio Hoeksche Waard	Voortgangsrapportage 2023
17. Regionale energiestrategie regio Holland Rijnland	Voortgangsrapportage 2023
18. Regionale energiestrategie regio Midden-Holland	Voortgangsrapportage 2023
19. Regionale energiestrategie regio Noord- en Midden-Limburg	Voortgangsrapportage 2023
20. Regionale energiestrategie regio Noord-Holland Noord	Voortgangsrapportage 2023
21. Regionale energiestrategie regio Noord-Holland Zuid	Voortgangsrapportage 2023
22. Regionale energiestrategie regio Noordoost-Brabant	Voortgangsrapportage 2023
23. Regionale energiestrategie regio Noord-Veluwe	Voortgangsrapportage 2023
24. Regionale energiestrategie regio Rotterdam-Den Haag	Voortgangsrapportage 2023
25. Regionale energiestrategie regio U16	Voortgangsrapportage 2023
26. Regionale energiestrategie regio West-Brabant	Voortgangsrapportage 2023
27. Regionale energiestrategie regio West-Overijssel	Voortgangsrapportage 2023
28. Regionale energiestrategie regio Zeeland	Voortgangsrapportage 2023
29. Regionale energiestrategie regio Zuid-Limburg	Voortgangsrapportage 2023
30. Regionale energiestrategie Twente	Voortgangsrapportage 2023

Bijlage 5 – Coderingschema documentanalyse

#	Code	Waarde	Definitie
1	Type document	Jaarverslag Actieplan Etc.	Welk document ben je aan het onderzoeken (Jaarverslag of anders)
2	Samenwerkingsverband	Veiligheidsregio GGD Omgevingsdienst Arbeidsmarktregio RES	
3	Doelstellingen	Doelmatigheid	Wat de doelmatigheidsindicatoren proberen te meten (doelstelling)
		Effectiviteit	Wat de effectiviteitsindicatoren proberen te meten (doelstelling)
4	Indicatoren	Doelmatigheid	Indicator waarmee doelmatigheid van de samenwerking wordt gemeten
		Effectiviteit	Indicator waarmee effectiviteit van de samenwerking wordt gemeten
5	Type indicator	Inputindicator	Welke middelen/uren zijn er ingezet? Waar worden middelen/uren voor ingezet?
		Outputindicator	Welke diensten zijn er geleverd?
		Outcome-indicator	Welke (maatschappelijke) effecten of impact heeft de output teweeggebracht? (Ook wel: effectiviteitsindicator)
		Contextindicator	Factoren uit de context van de samenwerking die de effectiviteit of doelmatigheid helpen verklaren
6	Afhankelijkheden	Verticaal	Factoren in de relatie tussen samenwerking en gemeenten (of andere hiërarchische afhankelijkheden) die de effectiviteit en doelmatigheid van de samenwerking helpen verklaren?
		Horizontaal	Factoren in de relatie tussen gemeenten die de effectiviteit en doelmatigheid van de samenwerking helpen verklaren?

Bijlage 6 - Topiclijst interviewstudie

Respondent: ...

Interviewer: ...

Datum: ...

Beste ...,

Hartelijk dank voor uw deelname aan dit onderzoek. U heeft zojuist het formulier voor geïnformeerde toestemming getekend. Ik zou u graag een aantal vragen willen stellen over de effectiviteit (de mate waarin doelen gerealiseerd worden) en de doelmatigheid (de mate van kosteneffectieve uitvoer van taken) van regionale samenwerkingsverbanden. Meer in het bijzonder, de basis waarop bepaald kan worden of het beleggen van taken in regionale samenwerkingsverbanden effectief en/of doelmatig is of kan zijn. Mocht u vragen hebben, laat het me dan zeker weten.

1. Wat betekenen effectiviteit en doelmatigheid voor u?
2. In hoeverre zijn effectiviteit en doelmatigheid voor *[samenwerkingsverband]* belangrijk? (En waarom dan?)
3. In uw ogen, in hoeverre is taakuitvoering door *[samenwerkingsverband]* effectief en doelmatig? Op basis waarvan stelt u dat dan?
4. Welke factoren dragen bij aan de effectiviteit van taakuitvoering door *[samenwerkingsverband]*?
 - a. Vraag naar: onderlinge samenwerking gemeenten, relatie met andere overheden, verplichtend karakter van de samenwerking, schaal, beleidsdomein, organisatiestructuur, context?
5. Welke factoren dragen bij aan de doelmatigheid van taakuitvoering door de *[samenwerkingsverband]*?
 - a. Vraag naar: onderlinge samenwerking gemeenten, relatie met andere overheden, verplichtend karakter van de samenwerking, schaal, beleidsdomein, organisatiestructuur, context?
6. Wat zijn de grootste belemmeringen bij de effectieve en doelmatige taakuitvoering door *[samenwerkingsverband]*?
7. Hoe belangrijk is het om in deze taakuitvoering samen te werken? Wat levert samenwerking op?
8. Welke factoren zijn volgens u cruciaal voor het ministerie van BZK om mee te wegen wanneer zij adviseren over de mogelijke doelmatigheid en effectiviteit van nieuw op te richten regionale samenwerkingsverbanden?

