

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de Wet maatschappelijke ondersteuning

*Invloed van privaat- en publiekrechtelijke samenwerkingsstructuren op de
bestuurskracht van Nederlandse gemeenten*

Masterthesis

Naam: Vonne Claessens

Studentnummer: 4024834

Masteropleiding: Arbeid, zorg en participatie

Begeleider: dr. M.J.M. Hoogenboom

Tweede lezer: dr. M.A. Yerkes

Datum: 3 juli 2017

Aantal woorden: 10987



Samenvatting

Sinds de decentralisatie zijn veel gemeenten gaan samenwerken om hun bestuurskracht te vergroten of behouden. In Nederland kunnen hiervoor verschillende samenwerkingsvormen worden gehanteerd met allen een eigen structuur. In dit onderzoek is bestudeerd hoe (een combinatie van) structuurkenmerken van invloed zijn op de bestuurskracht van Wmo-samenwerkingsverbanden. Hierbij zijn structuurkenmerken (functie, complexiteit van relaties, (a)symmetrie van relaties, coördinatievorm, positie, afhankelijkheid en discretionaire bevoegdheid) gerelateerd aan onderdelen van bestuurskracht (democratische legitimiteit, kosten en interne- en externe dienstverleningsprocessen).

Uit interviews met wethouders, gemeentesecretarissen en ambtenaren blijkt dat een aantal structuurkenmerken van invloed is op de bestuurskracht van gemeenten in alle samenwerkingsvormen. De functie en discretionaire bevoegdheid leiden tot verbetering van interne- en externe dienstverleningsprocessen en lagere inkoopkosten voor alle samenwerkingsverbanden. De complexiteit van relaties in alle samenwerkingsvormen heeft echter nadelige gevolgen voor de kosten en interne dienstverleningsprocessen van gemeenten.

Naast deze algemene trends beïnvloedt een aantal structuurkenmerken de bestuurskracht van gemeenten uit specifieke samenwerkingsvormen. Voor het Openbaar lichaam, Gemeenschappelijk orgaan en de Centrumregeling zorgen de positie en discretionaire bevoegdheid voor verminderde indirecte democratische legitimiteit. De afhankelijkheid van het Gemeenschappelijk orgaan en de Centrumregeling dragen hier tevens aan bij. Daarnaast heeft een toenemende complexiteit van relaties een negatieve invloed op de indirecte democratische legitimiteit en interne dienstverlening in het Openbaar lichaam, Gemeenschappelijk orgaan en de Centrumregeling.

Hoewel geen structuurkenmerken, blijken vertrouwen en transparante communicatie belangrijke voorspellers voor een goede afstemming tussen gemeenten, wat uiteindelijk kan leiden tot het vergroten van bestuurskracht.

Bovenstaande bevindingen leveren een aantal aanbevelingen op voor gemeenten, waarbij het van belang is om te blijven investeren in vertrouwen, onderlinge relaties en transparante communicatie.

Inleiding

In de afgelopen decennia hebben steeds meer landen taken en verantwoordelijkheden van centrale overheden overgedragen naar lagere overheden of (semi-)autonome organisaties, ook wel decentralisatie genoemd. Afhankelijk van de context hebben overheden verschillende motieven en doelen bij het decentraliseren van taken, bijvoorbeeld efficiëntie, verbetering van dienstverlening en het nauwer betrekken van burgers bij beleid (Saltman, Bankauskaite & Vrangbaek, 2006). Ook in Nederland is deze trend te zien: in plaats van de Rijksoverheid zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor taken, bijvoorbeeld door uitbreiding van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Gemeenten hebben volgens de Rijksoverheid meer kennis over burgers, waardoor zij beter in kunnen spelen op behoeften van inwoners (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2011).

Voor sommige gemeenten kan dit zorgen voor problemen, omdat zij niet genoeg (specialistische) kennis, middelen of financiën hebben om nieuw beleid vorm te geven. De decentralisatie van overheidstaken gaat namelijk gepaard met bezuinigingen (Centraal Planbureau, 2014). Om betaalbare en kwalitatieve diensten en middelen te kunnen blijven leveren, gaan gemeenten daarom samenwerken met andere gemeenten. Gemeenten zijn nog steeds bezig met het (door)ontwikkelen van decentralisatie en samenwerking, waardoor het van belang is deze intergemeentelijke samenwerking te onderzoeken (Pommer, Ooms, Van der Torre & Jansen, 2010).

Door middel van intergemeentelijke samenwerking pogen gemeenten hun bestuurskracht te vergroten. Dit zijn capaciteiten die gemeenten hebben om maatschappelijke en bestuurlijke doelstellingen te verwezenlijken binnen bepaalde financiële en wettelijke kaders (Pommer et al., 2010). Gemeenten proberen hun bestuurskracht te vergroten door onder andere kosten te drukken, kwaliteit en flexibiliteit te vergroten, kwetsbaarheid te verminderen (Herweijer & Fraanje, 2013; Pröpper, Kessens & Weststeijn, 2005) en slagvaardigheid te vergroten (Boogers, Klok, Denters & Sanders, 2016).

De vraag is echter: leidt intergemeentelijke samenwerking werkelijk tot het vergroten van de gemeentelijke bestuurskracht? Zorgt samenwerking tussen gemeenten bijvoorbeeld voor kostenbesparing en een hogere kwaliteit van geleverde diensten en bestuursprocessen? En zijn er verschillen aanwezig in de bestuurskracht van gemeenten tussen verschillende typen samenwerkingsverbanden? Uit onderzoek blijkt namelijk dat bestuurskracht van organisaties af kan hangen van de structuur van samenwerkingsverbanden (Steur & Parie-Joosen, 2016). Met structuur worden vastgestelde patronen van relaties tussen organisaties bedoeld (Van Waarden, 1992). Er is nog niet eerder onderzocht wat de relatie is tussen verschillende (combinaties van) structuurkenmerken van samenwerkingsverbanden en bestuurskracht van gemeenten. In dit onderzoek wordt daarom bestudeerd welke (combinaties van) structuurkenmerken van invloed zijn op de bestuurskracht van Nederlandse gemeenten in Wmo-samenwerkingsverbanden. Omdat 94% van de gemeenten na de decentralisatie samenwerkt voor de Wmo, is er voor dit beleidsterrein gekozen. Veel gemeenten zijn

nog bezig met het (door)ontwikkelen van deze samenwerking (CPB, 2014). Het is daarom interessant om Wmo-samenwerkingsverbanden te onderzoeken, omdat hieruit wellicht lessen worden getrokken over de effectiviteit van bepaalde samenwerkingsstructuren.

Theoretisch kader

Om de invloed van structuurkenmerken van samenwerkingsverbanden op bestuurskracht te onderzoeken is allereerst een theoretische en empirische verkenning gedaan. Verschillende intergemeentelijke (Wmo-)samenwerkingsvormen worden beschreven. Aansluitend is voor elke samenwerkingsvorm bekeken welke structuurkenmerken aanwezig zijn waarmee verschillende samenwerkingsverbanden onderscheiden kunnen worden. Vervolgens wordt het begrip bestuurskracht toegelicht, gevolgd door een beschrijving van eerdere onderzoeken naar de relatie tussen structuurkenmerken en bestuurskracht. Ten slotte vloeit de onderzoeksvraag hieruit voort.

Wmo-samenwerkingsverbanden

Voordat verschillende structuren van samenwerkingsverbanden onderscheiden worden, is het van belang om samenwerkingsmogelijkheden voor de Wmo toe te lichten. Intergemeentelijke samenwerking in de Wmo is vrijwillig, waarbij gemeenten vrij zijn om de samenwerkingsvorm en -inhoud te bepalen. Een uitzondering hierop zijn onderdelen in de centrumgemeenteconstructie: een wettelijk verplichte samenwerking voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang (Rijksoverheid, 2017). Voor elk samenwerkingsverband is er één centrumgemeente die namens andere gemeenten taken uitvoert. Hoewel omliggende gemeenten taken overdragen, behouden zij wel beslissingsbevoegdheden.

Voor overige Wmo-onderdelen, algemene- en maatwerkvoorzieningen, kunnen gemeenten een vrijwillige samenwerking aangaan. Wmo-maatwerkvoorzieningen zijn afgestemd op persoonlijke situaties en bestaan uit: vervoersvoorzieningen, individuele begeleiding, dagbesteding, woningaanpassingen, respijtzorg, mantelzorgondersteuning, huishoudelijke hulp en hulpmiddelen. Algemene voorzieningen zijn niet afgestemd op personen, maar beschikbaar voor een grotere groep mensen, zoals ontmoetingscentra (Rijksoverheid, 2017).

Intergemeentelijke samenwerking kan plaatsvinden in verschillende Wmo-beleidsfasen: inkoop, uitvoering en verantwoording. Inkoop heeft betrekking op het gezamenlijk inkopen van diensten of (hulp)middelen, bijvoorbeeld huishoudelijke hulp. Dit gaat gepaard met aanbesteding (het selecteren en contracteren van aanbieders), contractmanagement en facturatie. De uitvoering van de Wmo betreft de intake van cliënten, het opstellen van een (behandel)plan en het uitgeven van beschikkingen (Janssen, van der Bent-Creze, Huurneman & Smeets, 2016). Ten slotte betreft verantwoording de financiële controle door middel van jaarverslagen en het controleren van (wel of niet nagekomen) doelen en afspraken van aanbieders (VNG, 2014).

Privaat- en publiekrechtelijke samenwerkingsvormen

Om de samenwerking voor de Wmo vorm te geven kunnen gemeenten zowel privaat- als publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden aangaan. Privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden

zijn samenwerkingsvormen die ook buiten de overheid gehanteerd worden, bijvoorbeeld door het bedrijfsleven. Er zijn verscheidene mogelijkheden om deze samenwerking in te vullen, bijvoorbeeld door stichtingen en contracten (Schaap & Van den Dool, 2015). Privaatrechtelijke samenwerking wordt voornamelijk ingezet bij lichte samenwerkingen of kleine overeenkomsten tussen gemeenten (Korsten, Becker & Van Kraaij, 2006), zoals de inkoop van de Wmo.

Daarnaast hebben gemeenten mogelijkheden om samen te werken in publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, specifiek ontworpen voor samenwerking tussen gemeenten. In Nederland zijn deze samenwerkingsvormen vormgegeven in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). De WGR kent vijf vormen: Openbaar lichaam, Centrumregeling, Gemeenschappelijke regeling, Regeling zonder meer en Bedrijfsvoeringsorganisatie (Rijksoverheid, 2017).

Het Openbaar lichaam is de meest uitgebreide vorm van samenwerking en heeft rechtspersoonlijkheid, waardoor het als zelfstandig orgaan optreedt. Bevoegdheden en regelingen van gemeenten worden overgedragen aan het nieuwe orgaan, dat bestuurd wordt door het Algemeen Bestuur (AB) en Dagelijks Bestuur (DB). Deze bevoegdheden worden onder eigen verantwoordelijkheid uitgevoerd in naam van deelnemende gemeenten, delegatie genoemd (Rijksoverheid, 2017).

Bij een Centrumregeling dragen deelnemende gemeenten taken over aan één (centrum)gemeente. Er wordt geen nieuw orgaan opgericht: de centrumgemeente voert taken uit voor en namens andere gemeenten. Hierdoor heeft de centrumgemeente een vertegenwoordigende functie voor deelnemende gemeenten, waardoor zij verantwoording af moeten leggen aan anderen. De centrumgemeente heeft mandaat, wat ervoor zorgt dat deelnemende gemeenten hun beslissingsverantwoordelijkheden behouden (Rijksoverheid, 2017).

Een Gemeenschappelijk orgaan heeft betrekking op eenvoudige regelingen met beperkte doelstellingen. Er is een Dagelijks Bestuur, maar dit bestuur heeft geen rechtspersoonlijkheid en mag geen regelgeving opstellen of beslissingen maken over bindende regels. Hierdoor behouden gemeenten verantwoordelijkheid en sturingsmogelijkheden. Wel kunnen uitvoerende- of beschikkingsbevoegdheden worden overdragen aan het orgaan (Rijksoverheid, 2017).

De Regeling zonder meer is een lichte samenwerkingsvorm. Er is geen bestuur en taken of bevoegdheden worden niet overgedragen aan samenwerkingsverbanden. Vaak worden concrete afspraken gemaakt tussen gemeenten in de vorm van convenanten (Rijksoverheid, 2017).

Ten slotte heeft de Bedrijfsvoeringsorganisatie betrekking op bedrijfsvoeringstaken van gemeenten. Dit zijn taken die gericht zijn op personeel, organisatie, financiën en huisvesting (Rijksoverheid, 2017). De Bedrijfsvoeringsorganisatie wordt echter niet gehanteerd voor Wmo-samenwerkingsverbanden (zie bijlage 1), waardoor deze vorm verder niet wordt toegelicht.

Structuurkenmerken: typering van samenwerkingsverbanden

Hierboven worden intergemeentelijke samenwerkingsvormen weergegeven zoals deze (in theorie) te vinden zijn in Nederland. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan structuurfactoren waarmee bovenstaande samenwerkingsvormen theoretisch kunnen worden onderscheiden. Deze factoren staan niet los van elkaar en kunnen onderling op elkaar inwerken (Van Waarden, 1992).

Allereerst kunnen samenwerkingsvormen getypeerd worden door te kijken naar verschillende gehanteerde functies en doelstellingen. Hierbij zijn verschillende functies te onderscheiden: toegang krijgen tot besluitvormingsprocessen van beleid, uitwisselen van informatie, overleg en onderhandeling over uitruil van (hulp)middelen en diensten en samenwerking in de beleidsformatie, -implementatie en -legitimatie (Van Waarden, 1992).

Daarnaast kan de complexiteit van relaties in de samenwerkingsstructuur worden bestudeerd aan de hand van het aantal onderlinge relaties (dichtheid) en de intensiteit van contact(en). Tevens wordt hiermee bekeken hoe vaak (frequentie) en hoe lang (duur) interacties plaatsvinden (Van Waarden, 1992; Williams, 2005).

Ten derde is (a)symmetrie van relaties een onderscheidende factor voor samenwerkingsstructuren (Van Waarden, 1992). Hierbij zijn drie typen relaties te onderscheiden: eenzijdige, meerzijdige en gezamenlijke uitruilrelaties. Bij eenzijdige relaties is sprake van asymmetrie en hebben een of een klein aantal organisaties meer macht, terwijl bij meerzijdige relaties sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. Ook hier kan sprake zijn van een asymmetrische relatie, maar dit komt minder vaak voor aangezien beide organisaties elkaar nodig hebben. Hetzelfde geldt voor het derde type uitruil: een gezamenlijke uitruil, waarbij twee of meer organisaties handelen als één geheel en samenwerken om (hulp)middelen uit te wisselen (Levine & White, 1961; Pröpper et al., 2005).

De onderlinge relaties binnen samenwerkingsverbanden kunnen bovendien getypeerd worden door middel van coördinatievormen. Er kan sprake zijn van hiërarchische autoriteit waarbij een organisatie zeggenschap en controle heeft. Bij horizontale consultatie heeft iedereen gelijke inbreng. Verbindend leiderschap bestaat uit een organisatie die leiding neemt, maar anderen ruimte geeft voor inbreng. Ten slotte is er personeelsmobiliteit, waarbij personeel onderling wordt uitgewisseld (Van Waarden, 1992).

De vijfde factor waarmee samenwerkingsvormen onderscheiden kunnen worden is de positie van organisaties in samenwerkingsverbanden. Hierbij gaat het om de mate waarin organisaties centraal gepositioneerd zijn en er sprake is van delegatie (Williams, 2005). Verschillende gradaties van centrale posities zijn mogelijk: geen organisatie heeft een centrale positie, een aantal organisaties staan samen centraal of één organisatie is de centrale eenheid (Van Waarden, 1992). Hoe centraler de organisatie, hoe meer macht deze uit kan oefenen op anderen (Williams, 2005). Dit geldt vooral wanneer taken en bevoegdheden naar centrale organisaties zijn gedelegeerd (Van Waarden, 1992).

Daarnaast betreft afhankelijkheid van organisaties en bijbehorende (hulp)middelen een

onderscheidende factor. De *Resource Dependence* theorie geeft aan dat organisaties vrijwel nooit volledige controle hebben over alle condities en (hulp)middelen die nodig zijn om doelen te bereiken. Organisaties zijn daardoor afhankelijk van andere organisaties (Pfeffer & Salancik, 1978). De afhankelijkheid wordt vooral bepaald door *resource concentration* of *-dispersion*. *Resource concentration* ontstaat wanneer één of een klein aantal organisaties als enige beschikken over bepaalde (hulp)middelen. Wanneer sprake is van *resource dispersion* kunnen (hulp)middelen bij meerdere organisaties verkregen worden. De afhankelijkheid van andere organisaties wordt groter naarmate er meer sprake is van *resource concentration*, omdat (hulp)middelen dan minder makkelijker elders verkrijgbaar zijn (Benson, 1975; Fink et al., 2006).

Ten slotte is de discretionaire bevoegdheid van organisaties een aspect waarmee samenwerkingsvormen bestudeerd worden. Dit is de mate waarin organisaties verantwoordelijkheid, controle of zeggenschap hebben over de toewijzing en het gebruik van (hulp)middelen (Fink et al., 2006; Pfeffer & Salancik, 1978). Een belangrijke basis voor het uitoefenen van controle is het bezit van en toegang tot kennis, informatie of (hulp)middelen. De mate waarin organisaties regels op kunnen stellen over het bezit, de toewijzing en het gebruik van (hulp)middelen zijn ten slotte van invloed op de mate van controle (Pfeffer & Salancik, 1978).

Privaatrechtelijke en WGR-samenwerkingsvormen: typering aan de hand van structuurkenmerken

In deze paragraaf worden structuurkenmerken die hierboven onderscheiden zijn, toegepast op zowel privaatrechtelijke als WGR-samenwerkingsverbanden. Per samenwerkingsvorm wordt beschreven welke structuurkenmerken toepasbaar zijn. In tabel 1 is hier een overzicht van weergegeven.

Het Openbaar lichaam heeft als functie samen te werken in de beleidsformatie en -implementatie. Het samenwerkingsverband wordt gekenmerkt door een centraal gepositioneerd orgaan. Daarnaast is de relatie meestal eenzijdig, omdat het openbaar lichaam taken onder eigen verantwoordelijkheid uitvoert. Onderlinge relaties zijn complexer, omdat het orgaan een extra schakel vormt in het overlegproces. De coördinatievorm wordt gekenmerkt door hiërarchische autoriteit doordat taken worden gedelegeerd. Door zelfstandigheid zijn andere gemeenten afhankelijk van het orgaan en vermindert de discretionaire bevoegdheid van afzonderlijke gemeenten. Gemeenten kunnen nog wel invloed uitoefenen, maar in mindere mate op gedelegeerde taken.

De Centrumregeling betreft samenwerking in de beleidsformatie en -uitvoering en richt zich op het uitruilen van (hulp)middelen. De structuur wordt gekenmerkt door delegatie van uitvoeringstaken naar een centrale (centrum)gemeente. Er is sprake van een eenzijdige relatie en hiërarchische autoriteit bij taakuitvoeringen, omdat de centrumgemeente (hulp)middelen en diensten aan andere gemeenten levert. Hierdoor wordt de afhankelijkheid van omliggende gemeenten vergroot ten opzichte van de centrumgemeente. De complexiteit van relaties vermindert doordat de

centrumgemeente de taakuitvoering op zich neemt. In de besluitvormingsfase behouden gemeenten (wel) zeggenschap, controle en verantwoordelijkheid.

Een Gemeenschappelijk orgaan kenmerkt zich vooral door uitwisseling van informatie en afstemming van visies. Het orgaan staat centraal, maar gemeenten behouden taken en bevoegdheden in de besluitvorming, omdat deze taken niet gedelegeerd worden. Wel kunnen uitvoeringstaken worden overgedragen. Er is sprake van horizontale consultatie en relaties zijn meerzijdig. De complexiteit van relaties neemt daardoor toe. Afhankelijkheid van het orgaan voor uitvoeringstaken neemt bovendien toe; in de besluitvorming is geen sprake van afhankelijkheid.

Ten slotte kennen privaatrechtelijke regelingen en de Regeling zonder meer geen vaste functie of structuur, waardoor structuurkenmerken per samenwerkingsverband kunnen verschillen. Vaak gaat het om een lichte samenwerking, waardoor er vrijwel geen afhankelijkheid is en zeggenschap, controle en verantwoordelijkheid voor gemeenten gelijk blijft.

Tabel 1. Structuurkenmerken waarmee samenwerkingsvormen onderscheiden kunnen worden

Structuur- kenmerk	Openbaar lichaam	Centrumregeling	Gemeenschappelijk orgaan	Regeling zonder meer Privaatrechtelijke regeling
<i>Functie</i>	Samenwerking beleidsformatie en -implementatie	Samenwerking beleidsformatie en -implementatie	Uitwisseling van informatie en afstemming visies	Afhankelijk van gesloten overeenkomst tussen gemeenten
<i>Complexiteit van relaties</i>	Toename complexiteit	Afname complexiteit (uitvoering)	Toename complexiteit (besluitvorming)	“ “
<i>(A)symmetrie van relaties</i>	Eenzijdige relatie	Eenzijdige relatie (uitvoering)	Meerzijdige relatie (besluitvorming)	“ “
<i>Coördinatie- vorm</i>	Hiërarchische autoriteit	Hiërarchische autoriteit (uitvoering)	Horizontale consultatie en overleg (besluitvorming)	“ “
<i>Positie</i>	Centrale positie orgaan en delegatie	Centrale positie centrumgemeente en mandatering (uitvoering)	Centraal orgaan en delegatie beschikkings- en uitvoeringsbevoegdheden	“ “
<i>Afhankelijkheid</i>	Hoge mate van afhankelijkheid	Hoge mate van afhankelijkheid (uitvoering)	Hoge mate van afhankelijkheid (uitvoering)	Vrijwel geen afhankelijkheid
<i>Discretionaire bevoegdheid</i>	Zeggenschap, controle, verantwoordelijkheid gemeenten vermindert	Zeggenschap, controle, verantwoordelijkheid blijft gelijk in besluitvorming (vermindert in uitvoering)	Zeggenschap, controle, verantwoordelijkheid blijft gelijk	Zeggenschap, controle, verantwoordelijkheid blijft gelijk

Bestuurskracht

Nu verschillende structuurkenmerken en combinaties hiervan in samenwerkingsvormen bekend zijn, wordt er ingegaan op bestuurskracht van gemeenten. Bestuurskracht is gericht op het bewerkstellingen van publieke belangen en wordt vaak gebruikt om kosten en baten van gemeenten te bekijken. Het gaat hierbij om het vermogen van gemeenten om taken die zijn opgesteld door zowel gemeenten als

wettelijke kaders (naar behoren) uit te voeren en realiseren (Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 2008).

Er zijn verschillende onderdelen die bestuurskracht van gemeenten beschrijven: democratische legitimiteit, kosten en interne- en externe dienstverleningsprocessen (Fraanje & Herwijer, 2013). Deze onderdelen worden achtereenvolgend besproken.

Democratische legitimiteit

Democratische legitimiteit kan worden opgedeeld in drie componenten: politieke participatie, politieke representatie en politieke primaat. Politieke participatie is onderdeel van directe democratie. Met politieke participatie wordt namelijk bedoeld dat burgers invloed uit kunnen oefenen op de besluitvorming van gemeenten, bijvoorbeeld door verkiezingen. Ook de mate waarin burgers betrokken worden door gemeenten of gemeenten kunnen controleren is hier onderdeel van. Politieke representatie is een vorm van indirecte democratie, omdat het gaat om de weerspiegeling van voorkeuren en ideeën van burgers door de volksvertegenwoordiging. Belangrijk hierbij is de mate waarin gemeenteraden verantwoording af moeten leggen, invloed uit kunnen oefenen op (gemeenschappelijk) beleid en toegang hebben tot informatie. Het politieke primaat heeft betrekking op de rol die politieke organen hebben en hoe deze rol wordt ingezet om besluiten te nemen. De rol en mate van inspraak is afhankelijk van wet- en regelgeving en betreft bijvoorbeeld de inspraak van volksvertegenwoordigers (Hulst, 2000; Torfing, & Triantafillou, 2011)

Interne dienstverleningsprocessen

Het tweede onderdeel van bestuurskracht is de effectiviteit en kwaliteit van interne dienstverlening. Hiermee wordt bekeken hoe samenwerkings- en organisatieprocessen binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden verlopen, zowel toegespitst op gemeenten afzonderlijk als gemeenten gezamenlijk (Hulst, 2000). Ten eerste zijn slagvaardigheid en volledigheid van gemeentelijke beleidsvoering van belang. Gemeenten moeten doelstellingen in concreet beleid kunnen vertalen, strategieën uit kunnen werken, tijdig inspelen op ontwikkelingen en inzicht hebben in gevolgen van beleid (Korsten et al., 2006; Van de Laar et al., 2016). Voor kwalitatieve en effectieve interne dienstverlening moeten gemeenten daarnaast beschikken over voldoende ambtenaren met specialistische kennis (Van de Laar et al., 2016; Winter & Van den Heuvel, 2013). Ten slotte moet er sprake zijn van integrale beleidsvoering op gemeentelijk- en samenwerkingsniveau. Hiervoor moeten verschillende onderdelen van beleid en samenwerking corresponderen en samenhangen (Hulst, 2000).

Externe dienstverleningsprocessen

Naast de effectiviteit en kwaliteit van interne processen, is het van belang te kijken naar de kwaliteit en effectiviteit van dienstverlening voor burgers. Dit betreft het aanbod en de dienstverlening waar burgers aanspraak op kunnen maken. Er moet sprake zijn van een kwalitatieve, vakkundige aflevering

van diensten en middelen waarin burgers centraal staan (Boogers et al., 2016; Fraanje et al., 2008; Seth, Deshmukh & Vrat, 2005). Deze diensten en middelen moeten compleet, op tijd en correct worden afgeleverd. Ten slotte is tevredenheid van burgers een aspect van externe dienstverlening (Van de Laar et al., 2016).

Kosten

Het laatste onderdeel van bestuurskracht heeft betrekking op kosten die gemeenten maken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen transactionele en financiële kosten. Transactionele kosten zijn kosten die gemaakt worden doordat overleg en onderhandeling plaatsvindt tussen gemeenten, zoals kosten voor het organiseren van overlegbijeenkomsten (Boogers, 2013; Hobbs, 1996). Naast transactionele kosten zijn er financiële kosten van het eindproduct of beleid. Voorbeelden hiervan zijn kosten voor het inkopen van diensten of middelen of kosten die nodig zijn voor de uitvoering van (Wmo-)beleid (Herweijer & Fraanje, 2011).

Structuurkenmerken gerelateerd aan bestuurskracht

In deze paragraaf worden de onderscheiden structuurkenmerken gerelateerd aan elk afzonderlijk onderdeel van bestuurskracht. Er zijn echter slechts een aantal structuurkenmerken in verband gebracht met bestuurskracht en vaak is hier geen overeenstemming over (Airaksinen & Haveri, 2003; Babiak, 2009; Bel, Fageda & Mur, 2012; Boogers et al., 2016; Faerman, McCaffrey & Van Slyke, 2001; Fraanje & Herweijer, 2013; Haveri, Nyholm, Roiseland & Vabo, 2009; Kenis & Provan, 2009; Milward & Provan, 2003; O'Leary & Vij, 2012; Skelcher, 2006; Turrini, Cristofoli, Frosini & Nasi, 2009). In tabel 2 is een overzicht weergegeven van eerder onderzochte relaties.

Democratische legitimiteit

De mate waarin democratische legitimiteit van organisaties vergroot of verkleind wordt door samenwerking, is niet eenduidig. Enerzijds geeft onderzoek aan dat democratische legitimiteit vermindert (Skelcher, 2006) wanneer sprake is van een eenzijdige relatie en taken en bevoegdheden gedelegeerd worden (Boogers et al., 2016; Haveri et al., 2009) naar een centraal gepositioneerde organisatie (Milward & Provan, 2003). Anderzijds bevorderen meerzijdige relaties de democratische legitimiteit, omdat organisaties wederzijds afhankelijk zijn (Skelcher, 2006). Het aantal samenwerkende organisaties heeft bovendien invloed op democratische legitimiteit: hoe meer organisaties samenwerken, hoe kleiner de democratische legitimiteit van afzonderlijke organisaties (Boogers et al., 2016; Fraanje & Herweijer, 2013).

Interne dienstverleningsprocessen

Wanneer samenwerkingsverbanden gekenmerkt worden door delegatie en een centraal gepositioneerde organisatie, kan dit de effectiviteit van interne organisatieprocessen verbeteren

(Milward & Provan, 2003). Centralisatie zorgt namelijk voor integratie en coördinatie van taken (Kenis & Provan, 2009). Ook kan verbindend leiderschap ten goede komen aan de effectiviteit van interne processen (Milward & Provan, 2003; Turrini et al., 2009). Ook hier is echter geen overeenstemming over: andere onderzoeken wijzen uit dat centraal gepositioneerde organisaties proceseffectiviteit kunnen verminderen, omdat zij macht hebben om beslissingen of (hulp)middelen tegen te houden. Effectiviteit wordt vooral verminderd wanneer andere organisaties afhankelijk zijn van deze centrale organisatie (O'Leary & Vij, 2012). Bovendien geldt: hoe groter het samenwerkingsverband, hoe moeilijker het wordt om effectieve organisatie mogelijk te maken (Faerman et al., 2001).

Externe dienstverleningsprocessen

Gewenste doelstellingen betreffende externe dienstverlening kunnen gemakkelijker bereikt worden door grote samenwerkingsverbanden, omdat informatie en (hulp)middelen beter toegankelijk zijn (Babiak, 2009). Samenwerkingsverbanden met een centraal gepositioneerde organisatie zijn effectiever in het bereiken van maatschappelijke doelstellingen dan netwerken met veel onderlinge verbanden (Provan & Milward, 1995), omdat een hiërarchische sturing het produceren en leveren van diensten kan bevorderen (Airaksinen & Haveri, 2003). Dit geldt ook wanneer er sprake is van verbindend leiderschap, waarin organisaties wel mogelijkheden behouden om invloed uit te oefenen (Turrini et al, 2009).

Kosten

De kosten van samenwerkingsverbanden worden beïnvloed door het aantal organisaties dat deelneemt. Enerzijds toont onderzoek aan: hoe meer organisaties deelnemen, hoe lager de beleidskosten door verdeling hiervan (Milward & Provan, 2003). Anderzijds geldt: hoe meer samenwerkingspartners, hoe meer overleg nodig is en hoe hoger de kosten hiervoor zijn (Airaksinen & Haveri, 2003). Bij delegatie van taken en bevoegdheden zijn kosten lager dan wanneer er niet gedelegeerd wordt (Bel et al., 2012; Boogers et al., 2016).

Tabel 2. Overzicht onderzoek: structuurkenmerken gerelateerd aan bestuurskracht

	<i>Democratische legitimiteit</i>	<i>Interne dienstverlening</i>	<i>Externe dienstverlening</i>	<i>Kosten</i>
<i>Functie</i>				
<i>Complexiteit van relaties</i>	+/-	+/-	+/-	+/-
<i>(A)symmetrie van relaties</i>	Eenzijdig: - Meerzijdig: +			
<i>Coördinatievorm</i>		Verbindend leiderschap: +	Verbindend leiderschap/ hiërarchische autoriteit: +	
<i>Positie (delegatie en centraliteit)</i>	-	+/-	+	-
<i>Afhankelijkheid</i>	Wederzijdse afhankelijkheid: +	Afhankelijkheid centrale organisatie: -		
<i>Discretionaire bevoegdheid</i>			+/-	

+ positieve relatie, - negatieve relatie, +/- geen eenduidigheid

Onderzoeksvraag

Uit bovenstaande theorieën en onderzoeken blijkt dat er weinig (eenduidig) onderzoek is gedaan naar de relatie tussen structuurkenmerken van samenwerkingsverbanden en bestuurskracht. Daarnaast zijn Nederlandse onderzoeken met betrekking tot bestuurskracht nooit gericht op intergemeentelijke samenwerking voor de Wmo. Tevens zijn deze onderzoeken vaak uitgevoerd voor (of in de overgang naar) de decentralisatie. Door decentralisatie is samenwerking tegenwoordig intensiever en noodzakelijker (Pommer et al., 2013), waardoor het van belang is hier (opnieuw) onderzoek naar te doen. Aan de hand van bovenstaande punten ontstaat daarom de volgende onderzoeksvraag:

“Hoe zijn structuurkenmerken en combinaties van structuurkenmerken in Wmo-samenwerkingsverbanden van invloed op de bestuurskracht van Nederlandse gemeenten?”

Dit houdt in dat zeven structuurkenmerken (en combinaties hiervan in zowel privaatrechtelijke- als WGR-samenwerkingsvormen) gerelateerd worden aan vier onderdelen van bestuurskracht. Door tabel 1 en 2 te combineren zijn verwachtingen opgesteld voor elke samenwerkingsvorm. Hierbij is voorzichtigheid geboden, aangezien nog weinig (eenduidig) onderzoek is gedaan naar de invloed van (combinaties van) structuurkenmerken op bestuurskracht. Het was daarom niet mogelijk om voor elke relatie tussen structuurkenmerken en bestuurskracht een verwachting op te stellen. Onderstaande verwachtingen zijn bovendien slechts gebaseerd op de invloed van een of enkele structuurkenmerken:

- Openbaar lichaam
 - I. Democratische legitimiteit neemt af, omdat er sprake is van een eenzijdige relatie en taken gedelegeerd worden (Haveri et al., 2009) aan een centraal orgaan (Milward & Provan, 2003).
 - II. Financiële kosten nemen af, doordat taken gedelegeerd worden (Bel et al., 2012).
 - III. Transactionele kosten nemen toe, doordat overleg toeneemt en onderlinge relaties complexer worden (Airaksinen & Haveri, 2003).
 - IV. Effectiviteit van externe dienstverleningsprocessen neemt toe, door instelling van een centraal orgaan (Provan & Milward, 1995) en een hiërarchische coördinatievorm (Airaksinen & Haveri, 2003).
- Centrumregeling:
 - V. Democratische legitimiteit neemt af (in uitvoering), doordat er sprake is één centrale gemeente (Milward & Provan, 2003) en een eenzijdige relatie (Haveri et al., 2009).
 - VI. Effectiviteit van externe dienstverleningsprocessen neemt toe (in uitvoering), door instelling van een centraal orgaan (Provan & Milward, 1995) en hiërarchische coördinatievorm (Airaksinen & Haveri, 2003).
- Gemeenschappelijk orgaan:
 - VII. Financiële kosten nemen af door delegatie van (beschikkings)taken (Bel et al., 2012).
 - VIII. Effectiviteit van externe dienstverleningsprocessen neemt toe door de instelling van een centraal orgaan (Provan & Milward, 1995).
- Privaatrechtelijke regeling en Regeling zonder meer:

Voor deze regelingen is het niet mogelijk om verwachtingen op te stellen, omdat de structuur afhankelijk is van de overeenkomst die gemeenten afsluiten.

Method

Procedure en analyse

De relatie tussen verschillende structuurkenmerken en de bestuurskracht van Nederlandse gemeenten binnen Wmo-samenwerkingsverbanden is onderzocht door middel van een kwalitatief onderzoek. Een kwantitatief onderzoek is uitgesloten doordat er geen meetschalen beschikbaar zijn over structuurkenmerken of bestuurskracht. Daarnaast is de doelgroep van dit onderzoek lastig te bereiken: het uitzetten van een survey zou te weinig respons opleveren om een betrouwbare en valide uitspraak te kunnen doen. Daarom is ervoor gekozen om semigestructureerde interviews af te nemen, waarmee doorgedraagd kan worden en mechanismen achterhaald kunnen worden (Bryman, 2012).

Voordat respondenten geselecteerd en geïnterviewd konden worden, is inzicht verkregen in Wmo-samenwerkingsverbanden. Aan de hand van regioatlas.nl en websites van gemeenten en samenwerkingsverbanden is een overzicht gemaakt van samenwerkingsverbanden en gehanteerde WGR- of privaatrechtelijke regelingen, te vinden in bijlage 1.

Vervolgens werden Wmo-samenwerkingsverbanden geselecteerd voor een deelname aan het onderzoek. Om samenwerkingsverbanden inhoudelijk te kunnen vergelijken, is gekozen om gemeenten te benaderen die samenwerken voor maatwerkvoorzieningen. Uit bijlage 1 bleek dat veel gemeenten hiervoor samenwerken, maar algemene voorzieningen zelfstandig organiseren. Er is geen verdere specificatie gemaakt, omdat vrijwel alle geselecteerde gemeenten samenwerkingsovereenkomsten hebben afgesloten voor alle maatwerkvoorzieningen.

Na het selecteren van samenwerkingsverbanden is via e-mail contact opgenomen met gemeentesecretarissen en wethouders. Hierin is het onderzoek toegelicht en is gevraagd naar interesse voor eventuele deelname. Gemeentesecretarissen en wethouders van geselecteerde samenwerkingsverbanden zijn geïnterviewd op het gemeentehuis. Voordat interviews werden afgenomen werd een *informed consent* voorgelegd (zie bijlage 5).

Na afloop werden interviews getranscribeerd en gecodeerd met Nvivo 11, waaruit een codeboom is ontstaan (zie bijlage 6). Deze codeboom werd vooraf opgesteld door middel van theoretische concepten uit de literatuur (zie theoretisch (topic)schema in bijlage 2). Na een eerste analyse kwamen zaken naar voren die niet in de eerder opgestelde topiclijst voorkwamen. Hierdoor is een aantal nieuwe codes toegevoegd.

Participanten

De populatie van dit onderzoek bestaat uit Nederlandse gemeenten die samenwerken in WGR- of privaatrechtelijke samenwerkingsvormen in de Wmo. Zestig gemeenten uit tien samenwerkingsverbanden zijn benaderd, waarvan zeventien respondenten zijn geïnterviewd uit:

- Twee Openbare lichamen;

- Eén Gemeenschappelijk orgaan;
- Twee Centrumregelingen;
- Eén Regeling zonder meer;
- Vier privaatrechtelijke samenwerkingsvormen.

Er werd gestreefd naar het onderzoeken van twee samenwerkingsverbanden per samenwerkingsvorm. Dit geeft meer inzicht in de samenwerkingsvorm dan het onderzoeken van slechts één samenwerkingsverband en kunnen eventuele overeenkomsten en verschillen tussen samenwerkingen bekeken worden. Voor de Regeling zonder meer was het niet mogelijk om twee samenwerkingsverbanden te onderzoeken, omdat tijdens de interviews bleek dat in plaats van deze regeling, privaatrechtelijke regelingen werden gehanteerd. Ook voor het Gemeenschappelijk orgaan was het niet mogelijk om twee samenwerkingsverbanden te onderzoeken, omdat er met betrekking tot de Wmo slechts één Gemeenschappelijk orgaan is in Nederland.

Voor de interviews zijn allereerst gemeentesecretarissen benaderd. Zij hebben brede kennis van gemeenten, omdat zij het ambtelijk apparaat leiden en adviseur zijn in het College van Burgemeesters & Wethouders. Bovendien zijn gemeentesecretarissen gedurende een langere tijd werkzaam bij gemeenten, omdat zij niet afhankelijk zijn van verkiezingen. Door onvoldoende respons van gemeentesecretarissen zijn daarnaast wethouders benaderd die de Wmo in hun portefeuille hebben. Door hun portefeuille zijn zij betrokken bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, waardoor zij kennis hebben over de inhoud en processen hiervan.

Uiteindelijk zijn twaalf wethouders, vier gemeentesecretarissen en zes ambtenaren geïnterviewd. Soms zijn meerdere respondenten tegelijkertijd geïnterviewd (zie tabel 3), omdat gemeentesecretarissen of wethouders anderen uitgenodigden. Ambtenaren werden door andere respondenten uitgenodigd, omdat zij over meer inhoudelijke kennis beschikken van de Wmo. Geïnterviewde ambtenaren hadden naast hun functie als beleidsmedewerker een functie als accounthouder, eenheid dienstverlening of regionaal manager.

Instrumenten

Structuurkenmerken en bestuurskracht zijn geoperationaliseerd aan de hand van eerder onderzoek. Voor beide concepten zijn geen standaardvragenlijsten beschikbaar, maar uit onderzoeken zijn verschillende aspecten en vragen geselecteerd waarmee onderdelen van structuurkenmerken en bestuurskracht geoperationaliseerd zijn. Deze topics zijn verwerkt in een topiclijst, te vinden in bijlage 3. Voor een uitleg over de inhoud en opbouw van de topiclijst wordt verwezen naar de interviewstrategie in bijlage 4.

Structuurkenmerken vallen uiteen in zeven onderdelen: functie, complexiteit van relaties, (a)symmetrie van relaties, coördinatievorm, positie, afhankelijkheid en discretionaire bevoegdheid. In het theoretisch schema van bijlage 2 is zichtbaar hoe elk onderdeel geoperationaliseerd is en welke literatuur hiervoor gebruikt is. Ook voor de precieze operationalisering van onderstaande concepten

van bestuurskracht wordt verwezen naar bijlage 2.

Democratische legitimiteit bestaat uit politieke participatie en politieke representatie. Politieke participatie is ingedeeld in drie onderdelen, namelijk de invloed die burgers uit kunnen oefenen op besluitvorming, de mate waarin burgers gemeenten kunnen controleren en de mate waarin burgers door gemeenten worden betrokken in beleid. Politieke representatie kan ook verdeeld worden in drie onderdelen: verantwoording die gemeenten afleggen aan burgers, invloed die gemeenten uit kunnen oefenen op beleid en toegang die gemeenten hebben tot informatie (Hulst, 2000). In de literatuur wordt naast bovenstaande onderdelen ook de politieke primaat genoemd. Dit is impliciet bevestigd bij politieke participatie en representatie, waardoor hier geen extra topic voor is opgesteld.

Interne dienstverleningsprocessen vallen uiteen in twee elementen: integrale beleidsvoering en slagvaardigheid van beleidsvoering. De integrale beleidsvoering heeft betrekking op onderlinge afstemmingen tussen verschillende (beleids)afdelingen. De slagvaardigheid van beleidsvoering betreft de mate waarin daadkrachtig gehandeld kan worden en gemeenten in staat zijn middelen in te zetten om beleidsdoelen te bewerkstelligen (Korsten et al., 2007).

Externe dienstverleningsprocessen zijn onder te verdelen in de mate waarin producten of diensten op een kwalitatieve manier worden afgeleverd aan burgers (Fraanje et al., 2008) en de mate van tevredenheid over deze producten of diensten (Van de Laar et al., 2016). Naast het stellen van vragen over cliënttevredenheid, zijn respondenten in dit onderzoek geconfronteerd met resultaten van cliënttevredenheidsonderzoeken van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein¹. Dit is gedaan om uitspraken te kunnen vergelijken met objectieve(re) gegevens.

Ten slotte vallen de kosten van gemeentelijke samenwerkingsverbanden uiteen in transactionele- en financiële kosten. Transactionele kosten hebben betrekking op de kosten die samenwerkingsprocessen met zich meebrengen, zoals het organiseren van overleggen (Boogers, 2016). Financiële kosten hebben betrekking op uitgaven voor besluitvorming en -uitvoering (Fraanje et al., 2008).

Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid van een onderzoek betreft de mate waarin het onderzoek consistent is afgenomen en herhaald kan worden (Bryman, 2012). De betrouwbaarheid in dit onderzoek is redelijk hoog. Elke respondent is in een gelijksoortige setting geïnterviewd (het gemeentehuis). Daarnaast zijn aan alle respondenten dezelfde vragen gesteld door middel van een topiclijst, gebaseerd op theorieën en eerdere onderzoeken. Hierdoor is de kans groter dat een herhaalde meting dezelfde resultaten oplevert (Bryman, 2012).

De externe validiteit, de mate waarin bevindingen gegeneraliseerd kunnen naar omgevingen buiten de onderzoekscontext (Byman, 2012), is vrij laag. Dit komt omdat slechts een klein aantal

¹ De cijfers van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein zijn verkrijgbaar op:
<https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?catopen=monitor%20sociaal%20domein>

gemeenten onderzocht is. Toch is gepoogd de externe validiteit te verhogen door meerdere samenwerkingsverbanden en gemeenten per samenwerkingsvorm te onderzoeken. Hierdoor zijn resultaten makkelijker te generaliseren dan wanneer slechts één gemeente of samenwerkingsverband onderzocht is.

De interne validiteit betreft de mate waarin gebruikte methoden ervoor zorgen dat gevonden resultaten overeenkomen met hetgeen wat men poogt te onderzoeken (Bryman, 2012). De interne validiteit is verhoogd door gebruik te maken van triangulatie: respondenten zijn tijdens het interview geconfronteerd met cijfers van cliënttevredenheidsonderzoeken, waardoor objectieve(re) cijfers zijn vergeleken met uitspraken van respondenten. Echter is de interne validiteit lager doordat gemeentesecretarissen, wethouders en ambtenaren geïnterviewd zijn en soms in combinatie met elkaar. Deze drie respondentengroepen beschikken over andere soorten kennis, waardoor resultaten wellicht minder consistent zijn dan wanneer één van deze groepen werd geïnterviewd. Tevens verlaagt interne validiteit door het interviewen van meerdere respondenten tegelijkertijd, omdat men per persoon minder tijd heeft om vragen te beantwoorden en wellicht minder open is door aanwezigheid van anderen.

Resultaten

In dit gedeelte worden resultaten besproken die zijn voortgekomen uit interviews met respondenten van verschillende intergemeentelijke Wmo-samenwerkingsverbanden. Onderzocht wordt of de structuur van deze samenwerkingsverbanden van invloed is op de bestuurskracht van gemeenten.

Overzicht: kenmerken respondenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

In dit onderzoek zijn vijf samenwerkingsvormen onderzocht waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen WGR- en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. Alle samenwerkingsverbanden zijn ontstaan doordat al werd samengewerkt op andere beleidsterreinen, voornamelijk de sociale dienst. Tweëntwintig respondenten uit zeventien gemeenten zijn geïnterviewd: twaalf wethouders, vier gemeentesecretarissen en zes ambtenaren. De verschillende respondenten en Wmo-samenwerkingsverbanden zullen verderop uitgebreider worden toegelicht bij het bespreken van afzonderlijke samenwerkingsvormen. In tabel 3 is alvast een overzicht weergegeven.

Tabel 3. Overzicht geïnterviewde respondenten en samenwerkingsverbanden

Gemeente	Functie respondenten	Samenwerkingsvorm	Aantal gemeenten
Stroppezand	Wethouder	Openbaar lichaam A	6
Sliewijken	Wethouder		
Graasden	Wethouder Ambtenaar	Openbaar lichaam B	8
Groenheuvelland	Wethouder Gemeentesecretaris Ambtenaar		
Leerdriel	Wethouder	Openbaar lichaam/privaatrechtelijke regeling C (hanteren privaatrechtelijke regeling maar in overgangperiode naar Openbaar lichaam)	10
Liesserwaarden	Wethouder		
Nuidrecht	Ambtenaar	Gemeenschappelijk orgaan	3
Poldermeren	Gemeentesecretaris	Centrumregeling A	6
Passebergen	Ambtenaar		
Weiderhoven	Wethouder Ambtenaar	Centrumregeling B	10
Weerkade	Wethouder		
Blauwstede	Wethouder	Regeling zonder meer	5
Den Baken	Wethouder	Privaatrechtelijke regeling A (voorheen Regeling zonder meer met Blauwstede)	3
Keersdorpe	Wethouder	Privaatrechtelijke regeling B	5
Kielendam	Gemeentesecretaris		
Vriezeveld	Gemeentesecretaris Ambtenaar	Privaatrechtelijke regeling D	5
Veenhaven	Wethouder		

Algemene trends samenwerkingsverbanden

Uit interviews kwam naar voren dat bepaalde onderdelen van intergemeentelijke samenwerking van invloed zijn op de bestuurskracht van alle gemeenten. Het maakt hierbij niet uit welke samenwerkingsvorm (WGR of privaatrechtelijk) gehanteerd wordt. Deze algemene trends zullen allereerst besproken worden, waarnaar kenmerken en verschillen van de vijf samenwerkingsvormen worden toegelicht.

Daarnaast bleek uit interviews dat sommige onderdelen van bestuurskracht niet beïnvloed worden door intergemeentelijke samenwerking. Deze aspecten zullen niet besproken worden in de resultatensectie, omdat dit onderzoek zich richt op structuurkenmerken die de bestuurskracht van gemeenten *wel* beïnvloeden. Intergemeentelijke samenwerking was volgens de meeste respondenten niet altijd van invloed omdat veel samenwerkingen beperkt blijven tot de inkoop van de Wmo. Dit is een lichte samenwerking waarbij niet het hele jaar door intensief contact is tussen gemeenten, waardoor invloed van samenwerking beperkt blijft. In tabel 4 is de invloed van intergemeentelijke samenwerking op verschillende onderdelen van bestuurskracht weergegeven.

Tabel 4. Invloed van intergemeentelijke samenwerking op bestuurskracht van gemeenten

Democratische legitimiteit		Openbaar lichaam	Gemeenschappelijk orgaan	Centrum-regeling	Regeling zonder meer	Privaatrechtelijke regeling
<i>Indirecte democratische legitimiteit</i>	Invloed College B&W	-	-			
	Invloed ambtenaren					
	Invloed Raadsleden	-				
<i>Verantwoording en informatievoorziening</i>	Info voor burgers vanuit gemeenten					
	Toegang van gemeenten tot info samenwerkingsverband	-	-	-		
<i>Directe democratische</i>	Invloed burgers	+	+			
Externe dienstverleningsprocessen						
Bereiken beleidsdoelen		+	+	+	+	+
Professionaliteit dienstverlening		+	+	+	+	+
Klantgerichtheid						
Bureaucratie dienstverlening						
Tevredenheid inwoners/cliënten						

Interne dienstverleningsprocessen		Openbaar lichaam	Gemeenschappe- lijk orgaan	Centrum- regeling	Regeling zonder meer	Privaatrechte- lijke regeling
<i>Afzonderlijke gemeenten</i>						
<i>Integrale beleidsvoering</i>	Afstemming/communicatie binnen gemeenten					
<i>Slagvaardigheid beleidsvoering</i>	Omvang takenpakket (inkoop)	-	-	-	-	-
	Omvang takenpakket (uitvoering)	Openbaar lichaam A: -	-			
	Werkdruk ambtenaren	+	+	+		
	Werkdruk College B&W	+	+	+		
	Werkdruk Raadsleden					
	Slagvaardigheid van handelen/taakuitvoering					
	Bezit specialistische kennis	+	+	+	+	+
	Afhankelijkheid externe inhuur	-	-	-	-	-
	Kwetsbaarheid ziekte en vertrek		-			
<i>Samenwerkingsverband</i>						
<i>Integrale beleidsvoering</i>	Afstemming, communicatie en kennisuitwisseling	-		-(centrum- gemeentetaken)		-
Kosten						
<i>Financiële kosten</i>	Inkoop	-	-	-	-	-
	Bedrijfsvoering	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
	Beleidsuitvoering					
<i>Transactionele kosten</i>	Coördinatiekosten	+	+	+	+	+

+ toename, - afname, leeg vak: geen invloed

Democratische legitimiteit

Voor het eerste onderdeel van bestuurskracht, democratische legitimiteit, is een algemene trend zichtbaar betreffende de indirecte democratische legitimiteit. Hoewel de meeste respondenten aangeven dat intergemeentelijke samenwerking de invloed van Collegeleden, ambtenaren en Raadsleden op het Wmo-inkoopbeleid niet verhoogt of verlaagt, is het van belang aan te geven dat de invloed van Collegeleden, ambtenaren en Raadsleden wel *behouden* blijft. Respondenten geven aan dat Collegeleden hun standpunt kenbaar kunnen maken in overleggen, ambtenaren voornamelijk indirect invloed uitoefenen door voorstellen van Collegeleden voor te bereiden en Raadsleden kaders van Wmo-inkoopbeleid vast kunnen blijven stellen. Voor samenwerkingsverbanden die samenwerken

in de uitvoering van Wmo-maatwerkvoorzieningen zijn hier uitzonderingen op. Dit wordt later besproken bij afzonderlijke samenwerkingsvormen.

Externe dienstverleningsprocessen

Het tweede onderdeel van bestuurskracht is externe dienstverleningsprocessen, oftewel de kwalitatieve aflevering van producten en diensten aan burgers (Fraanje et al., 2008). Een algemene trend voor samenwerkingsverbanden is dat intergemeentelijke samenwerking ten goede komt aan het bereiken van Wmo-beleidsdoelen en de professionaliteit van dienstverlening van gemeenten. Volgens respondenten is het efficiënter om diensten en producten gezamenlijk te organiseren. Dit heeft te maken met de functie van het samenwerkingsverband en bijbehorende discretionaire bevoegdheden: het uitwisselen van informatie, middelen en personeel zorgt ervoor dat gemeenten van elkaar leren en doelstellingen makkelijker bereikt kunnen worden (Babiak, 2009).

“Ik denk dat de samenwerking wel heeft opgeleverd dat het, omdat er zoveel moest gebeuren, dat we dat met elkaar allemaal hebben kunnen doen. Dat was ons alleen helemaal niet gelukt. [...] 'Vele handen maken licht werk.' [...] Nu kon je als het ware de krachten bundelen en dan had je heel veel collega beleidsmedewerkers van 11 gemeenten bij elkaar. En dan werd er ook gezegd: 'Wie doet wat?'” (Wethouder Weiderhoven, Centrumregeling B, 2017).

Interne dienstverleningsprocessen individuele gemeenten

Interne dienstverleningsprocessen betreffen de samenwerkings- en organisatieprocessen van individuele gemeenten en samenwerkingsverbanden (Hulst, 2000). Een trend hierbij is dat intergemeentelijke samenwerking volgens alle respondenten zorgt voor (ambtelijke) taakvermindering in de inkoop. Dit heeft te maken met de functie van het samenwerkingsverband: alle gemeenten zetten hiervoor gezamenlijk personeel in, waardoor zij niet allemaal eigen ambtenaren in hoeven te zetten. Taakvermindering blijft echter beperkt, omdat inkooptrajecten niet het hele jaar door lopen.

Daarnaast zorgt intergemeentelijke samenwerking vooral voor kleine gemeenten voor een vergroting van beleidscapaciteiten en slagvaardigheid. Kleine gemeenten beschikken volgens respondenten in de basis over minder specialistische kennis, zijn afhankelijker van externe inhuur en gevoeliger voor ziekte en vertrek van ambtenaren. Zij beschikken over een kleiner ambtelijk apparaat, waardoor ambtenaren meer taken van verschillende beleidsgebieden moeten combineren. Door samenwerking neemt de toegang tot informatie en middelen (discretionaire bevoegdheid) toe. Hierdoor verhoogt specialistische kennis en vermindert afhankelijkheid van externe inhuur:

“Er zijn heel veel mensen die toch wat generalistischer zijn en als het echt heel specifiek wordt, dan moeten we het vaak inhuren. [...] Dus als er een heel ingewikkeld vraagstuk ligt, dan zetten we de huisadvocaat aan voor een 'uurtje factuurtje' omdat dat te duur is om dat hier rond te hebben lopen. Dat geldt ook voor een planoloog of voor een inkoop soms. En dan helpt dat als je met de regio samen kunt doen.” (Gemeentesecretaris Kielendam, privaatrechtelijke regeling B, 2017).

Interne dienstverleningsprocessen samenwerkingsverbanden

De intergemeentelijke samenwerking is bovendien bij alle samenwerkingsverbanden van invloed op de integrale beleidsvoering van samenwerkingsverbanden, oftewel de afstemming en kennisuitwisseling tussen gemeenten (Hulst, 2000). Hoewel vertrouwen geen structuurkenmerk is, wordt dit door respondenten aangegeven als een van de belangrijkste onderdelen voor een goede en soepele afstemming. Dit blijkt ook uit onderzoek van Sørensen en Torfing (2009), die aangeven dat een open houding en vertrouwen van belang zijn voor afstemming tussen gemeenten. Vaak is dit vertrouwen opgebouwd tijdens eerdere samenwerkingen op het gebied van de sociale dienst. Bij vertrouwen speelt duidelijke, transparante communicatie een grote rol volgens respondenten: wanneer men elkaar kan aanspreken op gedragingen of beslissingen, leidt dit tot snellere afstemming. Het opstellen van gemeenschappelijke beleidskaders leidt tevens tot makkelijkere afstemming, omdat men gezamenlijk aan doelen werkt.

“Wij hebben hier het voordeel dat we te maken hebben met 4 wethouders Sociaal domein, die zijn alle 4 van het CDA. Dus die hebben allemaal ongeveer dezelfde visie en achtergrond. Dat zal niet doorslaggevend zijn, maar het is iets waarop je elkaar wilt begrijpen en verstaan en ook de achtergrond begrijpt. Daar komt ook nog bij dat we van een leeftijd zijn waarvan je zegt: we hoeven allemaal geen minister-president te worden. Dus die ambitie ligt op een ander vlak, [...] voldoende ervaring om te zeggen: we gaan met wijsheid met elkaar om en niet meer vanuit dat kippengedrag, van: ‘welke haan heeft de grootste bek?’” (Wethouder Groenheuvelland, Openbaar lichaam B, 2017).

Afstemming en kennisuitwisseling kunnen volgens respondenten daarentegen bemoeilijkt worden door een grote hoeveelheid aan onderlinge contacten en overleggen. Hoe complexer de onderlinge relaties, hoe meer overleg er plaatsvindt tussen verschillende personen, waardoor afstemming bemoeilijkt wordt (Faerman et al., 2001).

Kosten

Ten slotte zijn er algemene trends voor de kosten van gemeenten voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Wat betreft financiële kosten ervaren vrijwel alle respondenten een kostenvoordeel in de inkoopprocedure. Door gezamenlijke inkoopprocedures staan gemeenten sterker tegenover aanbieders, omdat er met een groter volume wordt ingekocht en contracten gezamenlijk worden opgesteld, afgesloten en gefactureerd. Het inkoopproces wordt door samenwerking efficiënter, waardoor beleidskosten verlaagd worden (Milward & Provan, 2003):

“Besparing vindt plaats op 2 manieren. Een deel doordat je niet 5 keer inkoopt, maar in één keer voor 5 gemeenten. En het andere deel is dat bij een stukje van de inkoop, er een bepaalde schaal moet zijn. Als ik iets kom inkopen wat ik maar 1 keer koop of ik kom iets inkopen wat ik 50 keer nodig heb, daar zit ook wel een beetje voordeel in. En als je dan als 5 gemeenten zegt: ‘wij hebben dezelfde manier van afrekenen. U kunt uw factuur met die en die eisen voor onze 5 gemeenten klaarmaken’, dan maak je het toch voor de kant van de leverancier ietsje aantrekkelijker.” (Wethouder Veenhaven,

privaatrechtelijke regeling D, 2017).

De goedkopere inkoopprocedure wordt veroorzaakt door lagere bedrijfsvoeringskosten: gemeenten hoeven geen eigen ambtenaren in te zetten voor inkoopprocedures, maar organiseren dit gezamenlijk met andere gemeenten. Het uitwisselen van personeel en middelen zorgt hier dus voor het verlagen van inkoopkosten (Milward & Provan, 2003). Anderzijds zijn er ook hogere kosten voor de bedrijfsvoering wegens transactionele kosten van intergemeentelijke samenwerking. Dit zijn coördinatiekosten, waarbij ambtenaren en Collegeleden tijd moeten besteden aan onderlinge afstemming. Volgens respondenten zorgt de complexiteit van relaties voor kostenverhoging doordat er vaker overlegd wordt (Airaksinen & Haveri, 2003). De meeste gemeenten geven echter aan deze kosten voor lief te nemen, omdat de kosten niet opwegen tegen de voordelen van samenwerken: *“De kosten die samenhangen met dit soort samenwerkingsverbanden zijn dat je zo nu en dan bij elkaar komt. Daar heb je vergadertijd en reistijd voor nodig en je moet een accommodatie afhuren. [...] Daarnaast heb je bilaterale overleggen, via de telefoon, e-mail, dat kost tijd. Maar dat vind ik.. Ik vind de synergie veel belangrijker. Ik vind het veel belangrijker om met je regiogemeente goed in gesprek te blijven, op goeie voet te blijven. [...] Misschien levert het uiteindelijk meer op dan het kost.”* (Wethouder Den Baken, privaatrechtelijke regeling A, 2017).

Verschillen in bestuurskracht per samenwerkingsvorm

In dit gedeelte worden resultaten besproken die afwijken van algemene trends. Ook worden de samenwerkingsvormen kort beschreven. Voor een uitgebreidere toelichting van Wmo-onderdelen en samenwerkingsvormen wordt verwezen naar het theoretisch kader.

Openbaar lichaam

In dit onderzoek zijn respondenten uit twee Openbare lichamen bevraagd:

- Openbaar lichaam A (zes gemeenten): wethouders uit Stroppezand en Sliewijken.
- Openbaar lichaam B (acht gemeenten): wethouder en ambtenaar uit Graasden en wethouder, gemeentesecretaris en ambtenaar uit Groenheuvelland.

Beide Openbare lichamen werken samen voor de inkoop en beleidsafstemming van alle Wmo-maatwerkvoorzieningen. Openbaar lichaam A heeft bovendien uitvoeringstaken van de Wmo belegd bij de gezamenlijke sociale dienst.

Democratische legitimiteit

Respondenten van Openbare lichamen geven aan dat de democratische legitimiteit van Collegeleden vermindert. Hoewel Collegeleden plaatsnemen in het bestuur van het Openbaar lichaam, vinden zij het soms lastiger om invloed uit te oefenen. Dit komt omdat verscheidene actoren zijn betrokken in het Openbaar lichaam, waardoor afstemming langer duurt. De complexiteit van relaties is dus van invloed op de democratische legitimiteit: hoe meer organisaties samenwerken, hoe kleiner de democratische

legitimiteit van afzonderlijke organisaties (Boogers et al., 2016; Fraanje & Herweijer, 2013).

Respondenten beweren daarnaast dat Raadsleden het gevoel hebben minder invloed uit te kunnen oefenen, omdat Raadsleden in het Openbaar lichaam minder direct betrokken zijn bij beleid. In Openbaar lichaam A is bijvoorbeeld een regionale Raad aangesteld waarin afgevaardigden van alle Gemeenteraadsfracties zitten. Alleen deze afgevaardigden kunnen stemmen in de regionale Raad. Raadsleden die niet deelnemen in de regionale Raad hebben hierdoor het gevoel minder invloed uit kunnen oefenen, voornamelijk omdat zij vrezen dat afgevaardigden niet alle informatie terugkoppelen. De discretionaire bevoegdheid van Raadsleden vermindert dus doordat men minder snel toegang heeft tot informatie. Tevens neemt de complexiteit van relaties toe doordat de regionale Raad een extra schakel is in het overlegproces. Volgens onderzoek vermindert hierdoor de democratische legitimiteit van afzonderlijke organisaties (Boogers et al., 2016; Fraanje & Herweijer, 2013).

“En [afgevaardigde regionale raad] hoort in principe dan thuis ook hun eigen fractie mee te nemen wat er dan op dat gremium besloten is. En bij sommigen gebeurt dat helemaal niet en dan hoor je uit een fractie 6 verschillende geluiden.” (Wethouder Sliewijken, Openbaar lichaam A, 2017).

Wat betreft de directe democratie geven respondenten aan dat inwoners in het Openbaar lichaam meer invloed uit kunnen oefenen op beleid door opstelling van een regionale adviesraad. In deze raad zitten vertegenwoordigers die opkomen voor belangen van inwoners. Inwoners kunnen voor klachten of opmerkingen naar deze raad toe, die dit terugkoppelt aan het Openbaar lichaam.

Interne dienstverleningsprocessen

De intergemeentelijke samenwerking van het Openbaar lichaam heeft tevens invloed op interne dienstverleningsprocessen, namelijk op de slagvaardigheid van beleidsvoering. Naast taakvermindering in de inkoop vindt er in Openbaar lichaam A ook taakvermindering plaats in de uitvoering van Wmo-maatwerkvoorzieningen, doordat deze taken belegd zijn bij het orgaan. Individuele gemeenten kunnen hierdoor meer tijd besteden aan andere taken. Eerder onderzoek sluit hierop aan: een centraal gepositioneerd orgaan in combinatie met delegatie verbetert de effectiviteit van interne dienstverlening door taken te integreren (Milward & Provan, 2003).

Ondanks taakvermindering geven Respondenten van Openbare lichamen aan dat de werkdruk voor ambtenaren en Collegeleden hoger is, doordat onderling contact tussen gemeenten intensief is. Hierdoor is men meer tijd kwijt aan overleggen en reizen. De complexiteit van relaties verhoogt hier de werkdruk volgens respondenten, in overeenstemming met Faerman en anderen (2001): een groter aantal onderlinge relaties tast de effectiviteit van interne organisaties aan.

Gemeenschappelijk Orgaan

In dit onderzoek is één respondent uit een Gemeenschappelijk Orgaan geïnterviewd:

- Gemeenschappelijk orgaan (drie gemeenten): ambtenaar uit Nuidrecht.

Het Gemeenschappelijk orgaan is een samenwerkingsverband tussen drie gemeenten waarin wordt samengewerkt voor de uitvoering en inkoop van alle Wmo-maatwerkvoorzieningen.

Democratische legitimiteit

In het Gemeenschappelijk orgaan hebben Collegeleden (volgens de ambtenaar) het idee minder invloed uit te kunnen oefenen, omdat uitvoeringstaken gedelegeerd zijn en Collegeleden hun zeggenschap hierover verliezen. De centrale positie van het orgaan in combinatie met delegatie vermindert de democratische legitimiteit (Boogers et al., 2016; Haveri et al., 2009). De geïnterviewde ambtenaar ervaart bovendien afhankelijkheid en een verminderde toegang tot informatie, omdat informatie en taken op één plaats gecentreerd zijn in het orgaan (*resource concentration*). Dit geldt volgens hem ook voor Collegeleden.

De directe democratie neemt in het Gemeenschappelijk orgaan daarentegen toe. Naast invloedsmogelijkheden die inwoners bij hun eigen gemeente hebben (vragen stellen, bezwaar aantekenen, etc.) hebben zij de volgende mogelijkheden in het orgaan:

“Dan willen ze [Gemeenschappelijk orgaan] eigenlijk de cliëntparticipatie op een andere manier gaan vormgeven. Dan is er een internetpanel, maar er zijn ook zogenoemde focusgesprekken of verdiepingsgroepen, die worden dan opgericht. Dan kunnen klanten of mantelzorgers of familieleden daaraan deelnemen.” (Ambtenaar Nuidrecht, Gemeenschappelijk orgaan, 2017).

Interne dienstverleningsprocessen

Voor het Gemeenschappelijk orgaan vindt naast de algemene trend van taakvermindering op inkoop, een taakvermindering plaats voor de uitvoering van Wmo-maatwerkvoorzieningen. Net zoals bij het Openbaar lichaam geldt hier: door delegatie van taken naar het centrale orgaan, worden taken geïntegreerd, wat leidt tot verbeterde interne dienstverleningsprocessen (Milward & Provan, 2003).

De samenwerking in het Gemeenschappelijk orgaan zorgt volgens de ambtenaar van Nuidrecht daarnaast voor een verhoogde werkdruk voor Collegeleden en ambtenaren. Net zoals bij het Openbaar lichaam komt dit door toenemende afstemming en relaties, waardoor men meer tijd kwijt is aan overleggen (Faerman et al., 2001):

“Wij kunnen dan als ambtenaar iets vinden, maar vervolgens moeten we dat met de teamleider bespreken en gaat dan óf een gezamenlijk overleg van de teamleiders óf een gezamenlijk overleg van de wethouders in en dan moet het nog het College in. Het kan zijn dat er in het College verschillend over gedacht wordt, dus dan moet het nog een keer terug het College in later. Dus in de procedures levert dat wel meer tijd op. En dan heb je ook te maken met dat de 3 gemeenten verschillende plannings hebben, vergadercycli.” (Ambtenaar Nuidrecht, Gemeenschappelijk orgaan, 2017).

Doordat in het Gemeenschappelijk orgaan ambtelijk wordt samengewerkt voor de uitvoering van Wmo-maatwerkvoorzieningen, vermindert de kwetsbaarheid voor ziekte en vertrek. Dit komt doordat taken makkelijker door anderen worden overgenomen.

Centrumregeling

Voor de Centrumregeling zijn vier gemeenten uit twee samenwerkingsverbanden bestudeerd:

- Centrumregeling A (zes gemeenten): gemeentesecretaris uit Poldermeren en ambtenaar uit Passebergen.
- Centrumregeling B (tien gemeenten): wethouder en ambtenaar uit Weiderhoven en wethouder uit Weerkade.

Beide samenwerkingsverbanden zijn ontstaan vanuit de centrumgemeenteconstructie. Gemeenten werden verplicht om samen te werken voor beschermd wonen en maatschappelijk opvang en hebben de samenwerking uitgebreid door de inkoop van Wmo-maatwerkvoorzieningen hieraan toe te voegen. Voor de uitvoering van Wmo-maatwerkvoorzieningen wordt niet samengewerkt; gemeenten organiseren dit zelf. Centrumregeling B heeft daarnaast een gezamenlijke beleidsvisie opgesteld.

Democratische legitimiteit

De geïnterviewden van de Centrumregeling ervaren verminderde (indirecte) democratische legitimiteit. Zij ervaren verminderde toegang tot informatie vanuit het samenwerkingsverband, omdat er sprake is van *resource concentration* en delegatie van uitvoeringstaken. Informatie en taken van beschermd wonen en maatschappelijk opvang zijn namelijk op één plaats gecentreerd bij de centrumgemeente:

“Maar dan merk je dat ik toch wat afhankelijk ben van [centrumgemeente]. Ik zeg: 'Kunnen jullie mij aangeven: hoeveel mensen uit de gemeente Weiderhoven jullie hebben?' Dat heeft lang geduurd voordat ze inzichtelijk hadden om hoeveel personen het gaat. Voor hoeveel mensen betaal ik in Weiderhoven voor beschermd wonen? [...] Dan ben je wel wat meer afhankelijk van de inkoop, van [centrumgemeente].” (Wethouder Weiderhoven, Centrumregeling B, 2017).

Interne dienstverleningsprocessen

Bovendien is intergemeentelijke samenwerking in de Centrumregeling van invloed op de interne dienstverlening. Net zoals in Openbare lichamen en het Gemeenschappelijk orgaan neemt werkdruk toe voor Collegeleden en ambtenaren door toenemende afstemming (Faerman et al., 2001).

Regeling zonder meer en privaatrechtelijke regeling

Ten slotte zijn vier privaatrechtelijke regelingen en één Regeling zonder meer onderzocht. Omdat deze samenwerkingsvormen inhoudelijk en organisatorisch overeenkomen worden ze samen beschreven:

- Privaatrechtelijke regeling A (drie gemeenten): wethouder uit Den Baken. Voorheen werkten deze drie gemeenten samen in een Regeling zonder meer met Blauwstede. Door visieverschillen is dit samenwerkingsverband opgesplitst in tweeën.
- Privaatrechtelijke regeling B (vijf gemeenten): gemeentesecretaris uit Kielendam en wethouder uit Keersdorpe.

- Privaatrechtelijke regeling C (tien gemeenten): wethouders uit Leerdriel en Liesserwaarden.
- Privaatrechtelijke regeling D (vijf gemeenten): gemeentesecretaris en ambtenaar uit Vriezeveld en wethouder uit Veenhaven.
- Regeling zonder meer (vijf gemeenten): wethouder uit Blauwstede.

Alle bovengenoemde regelingen werken samen in de inkoop van alle Wmo-maatwerkvoorzieningen, met uitzondering van Vriezeveld en Veenhaven (privaatrechtelijke regeling D). Zij werken alleen samen voor nieuwe Wmo-maatwerkvoorzieningen (persoonlijke verzorging, kortdurend verblijf, individuele- en groepsbegeleiding). Alle bovenstaande samenwerkingsverbanden organiseren de uitvoering van de Wmo zelfstandig. Privaatrechtelijke regeling C heeft als enige een gezamenlijk beleidskader opgesteld.

Naast eerder genoemde algemene trends heeft de intergemeentelijke samenwerking volgens respondenten weinig invloed op de bestuurskracht van gemeenten. Dit komt doordat er slechts wordt samengewerkt in de inkoop en deze samenwerking minder tijdsintensief is.

Respondenten van privaatrechtelijke regelingen ervaren wel vaker afstemmingsproblemen, omdat duidelijke afspraken of overeenkomsten ontbreken en gemeenten zich niet altijd aan afspraken houden. Een (duidelijkere) overeenkomst zou volgens respondenten kunnen helpen om samenwerking minder vrijblijvend te maken en afstemming te vergemakkelijken.

“In de praktijk gebeurt het weleens dat die andere zei van: 'Nou, lak aan wat we afgesproken hebben. Ik vind gewoon in het kader van de patiënt dat we het zo moeten doen.' [...] En dat roept gewoon irritaties op. [...] Het luistert nogal nauw natuurlijk. Met name ook wanneer een cliënt het ergens niet mee eens is en die gaat naar de rechter toe en iemand van de burens die dezelfde afspraken gehad, die heeft het wel anders gedaan, heb je kans dat de rechter ook zegt van: 'Nou, daar hebben wij geen boodschap aan. Doe het ook maar zo.'” (Wethouder Leerdriel, Openbaar lichaam C, 2017).

Samenvatting

Bovenstaande resultaten wijzen uit dat er algemene trends aanwezig zijn in alle Wmo-samenwerkingsvormen. De invloed van intergemeentelijke samenwerking op interne dienstverleningsprocessen is echter niet eenduidig en verschilt per onderdeel (zie tabel 4). Wel zorgt intergemeentelijke samenwerking in alle samenwerkingsverbanden voor een afname van financiële kosten, toename van samenwerkingskosten en een toename in effectiviteit en kwaliteit van externe dienstverleningsprocessen. Deze deels verbeterde bestuurskracht wordt veroorzaakt door de structuurkenmerken functie en discretionaire bevoegdheid: doordat gemeenten gezamenlijk personeel inzetten en middelen en informatie uitwisselen, neemt hun kennis en toegang tot beleidsprocessen toe. De toenemende complexiteit van relaties in alle samenwerkingsverbanden zorgt echter voor nadelen, namelijk moeilijker afstemming en hogere coördinatiekosten.

Naast algemene trends zijn resultaten gevonden die van toepassing zijn op één (of een aantal) samenwerkingsvorm(en). Dit geldt voornamelijk voor de indirecte democratische legitimiteit van

Openbare lichamen, het Gemeenschappelijk orgaan en Centrumregelingen. In Openbare lichamen wordt een verminderde indirecte democratische legitimiteit ervaren door toenemende complexiteit van relaties. Respondenten uit Openbare lichamen, Centrumregelingen en het Gemeenschappelijk orgaan ervaren tevens verminderde indirecte democratische legitimiteit door delegatie van uitvoeringstaken naar een centraal orgaan en een afname van discretionaire bevoegdheden. In Centrumregelingen en het Gemeenschappelijk orgaan draagt ook de afhankelijkheid van het samenwerkingsverband hieraan bij.

Conclusie en discussie

Naar aanleiding van de decentralisaties zijn gemeenten (intensiever) gaan samenwerken om betaalbare diensten en middelen te kunnen blijven leveren aan inwoners en hun bestuurskracht te vergroten (Pommer et al., 2010). Er was tot nu toe echter weinig onderzoek gedaan naar de invloed van samenwerkingsstructuren op de bestuurskracht van gemeenten. In dit onderzoek is daarom deze relatie onderzocht bij intergemeentelijke Wmo-samenwerkingsverbanden. Hierbij zijn structuurkenmerken (functie, complexiteit van relaties, (a)symmetrie van relaties, coördinatievorm, positie, afhankelijkheid en discretionaire bevoegdheid) gerelateerd aan onderdelen van bestuurskracht (democratische legitimiteit, kosten en interne- en externe dienstverleningsprocessen). Door middel van interviews met gemeentesecretarissen, wethouders en ambtenaren is gepoogd antwoord te geven op de volgende vraag:

“Hoe zijn structuurkenmerken en combinaties van structuurkenmerken in Wmo-samenwerkingsverbanden van invloed op de bestuurskracht van Nederlandse gemeenten?”

Structuurkenmerken van invloed op alle samenwerkingsvormen: functie, discretionaire bevoegdheid en complexiteit van relaties

In het theoretisch kader zijn verwachtingen opgesteld over de invloed van structuurkenmerken op de bestuurskracht van specifieke samenwerkingsvormen. Deze verwachtingen met betrekking tot bestuurskracht (II, III, IV, VI, VII en VIII) lijken grotendeels niet op te gaan voor een specifieke samenwerkingsvorm, maar voor alle samenwerkingsvormen. In tegenstelling tot de verwachtingen zijn de structuurkenmerken *functie*, *discretionaire bevoegdheid* en *complexiteit van relaties* hierbij van invloed. Dit is een nieuw inzicht: eerder onderzoek hiernaar ontbrak of gaf weinig eenduidigheid.

De combinatie van functie en discretionaire bevoegdheid zorgt voor een verbetering van interne- en externe dienstverleningsprocessen en lagere inkoopkosten van alle samenwerkingsverbanden. Alle samenwerkingsverbanden hebben de functie personeel, kennis en informatie uit te wisselen in de inkoop. Dit verhoogt de discretionaire bevoegdheid van gemeenten, doordat zij (meer) toegang krijgen tot deze drie onderdelen. Uitwisseling lijkt daarbij te zorgen voor verbeterde professionele dienstverlening, makkelijker te bereiken beleidsdoelen, taakvermindering in de inkoop, toename van specialistische beleidskennis en minder afhankelijkheid van externe inhuur.

Een derde structuurkenmerk dat van invloed is op de bestuurskracht van alle samenwerkingsvormen is de toenemende complexiteit van relaties. Door samenwerking neemt het aantal onderlinge relaties en afstemmingen toe. Dit heeft nadelige gevolgen voor de kosten en interne dienstverleningsprocessen. Zo worden samenwerkingskosten hoger, overeenkomstig met onderzoek van Airaksinen en Haveri (2003). Daarnaast lijkt afstemming moeilijker bij een grote hoeveelheid onderlinge relaties, zoals ook blijkt uit Faerman en anderen (2001).

Structuurkenmerken van invloed op specifieke samenwerkingsvormen: positie, complexiteit van relaties, discretionaire bevoegdheid en afhankelijkheid

Naast bovenstaande relaties die voor elke samenwerkingsvorm opgaan, zijn een aantal structuurkenmerken van invloed op specifieke samenwerkingsvormen.

Voor het Openbaar lichaam zijn drie structuurkenmerken van invloed op de bestuurskracht van gemeenten: de *positie*, toenemende *complexiteit van relaties* en afnemende *discretionaire bevoegdheid*. Door de centrale positie en overdraging van inkoop- en uitvoeringstaken aan het Openbaar lichaam lijkt er taakvermindering plaats te vinden voor ambtenaren en Collegeleden. In combinatie met afnemende discretionaire bevoegdheid en toenemende complexiteit van relaties zorgt dit echter ook voor verminderde indirecte democratische legitimiteit. Door overdraging van taken naar het centrale orgaan en veel onderlinge afstemming ervaren respondenten minder snel toegang tot informatie. Bovendien lijkt de toenemende complexiteit van relaties van invloed op interne dienstverleningsprocessen: Collegeleden en ambtenaren ervaren, ondanks taakvermindering, een verhoogde werkdruk. Dit kan verklaard worden doordat men veel tijd kwijt is aan afstemming (Faerman et al., 2001).

Deze resultaten komen slechts deels overeen met verwachtingen (I). Verwacht werd dat de democratische legitimiteit van Openbare lichamen afnam, omdat sprake zou zijn van een eenzijdige relatie en centraal geïmplementeerd orgaan (Haveri et al., 2009). In dit onderzoek ervaren respondenten geen eenzijdige machtsrelatie. Wel zijn de centrale positie en delegatie van taken van invloed. Een nieuw inzicht is dat een toenemende complexiteit van relaties een negatieve invloed heeft op de democratische legitimiteit. Dit onderzoek draagt hierdoor bij aan het creëren van meer eenduidigheid, omdat eerder onderzoek geen duidelijkheid gaf over de invloed van complexere relaties op democratische legitimiteit (Milward & Provan, 2003; Skelcher, 2006).

De *positie*, *discretionaire bevoegdheid*, *afhankelijkheid* en *complexiteit van relaties* in het Gemeenschappelijk orgaan zijn van belang voor de bestuurskracht van gemeenten. De combinatie van positie, discretionaire bevoegdheid en afhankelijkheid lijken te zorgen voor verminderde indirecte democratische legitimiteit. Door overdraging van uitvoeringstaken naar het centraal geïmplementeerd orgaan hebben Collegeleden het gevoel dat zij afhankelijker zijn, omdat middelen en informatie hierin geconcentreerd zijn. Het gevolg hiervan is dat zij verminderde toegang tot informatie ervaren. Tevens is de toenemende complexiteit van relaties van invloed op interne dienstverleningsprocessen: de werkdruk van Collegeleden en ambtenaren lijkt toe te nemen door de hoeveelheid afstemmingen. Vooraf konden hierover geen verwachtingen worden opgesteld door gebrek aan onderzoek; terugkoppeling naar literatuur is hierdoor niet mogelijk.

Ook voor de Centrumregeling lijken *afhankelijkheid*, *positie*, *discretionaire bevoegdheid* en *complexiteit van relaties* een rol te spelen. Respondenten voelen zich afhankelijker en ervaren minder toegang tot informatie door delegatie en concentratie van uitvoeringstaken (beschermd wonen en maatschappelijke opvang). De drie structuurkenmerken zorgen daardoor voor verminderde indirecte

democratische legitimiteit. Net zoals bij het Openbaar lichaam en Gemeenschappelijk orgaan is een toenemende *complexiteit van relaties* van invloed op interne dienstverleningsprocessen doordat de werkdruk van Collegeleden en ambtenaren lijkt toe te nemen.

Verwacht werd (V) dat de democratische legitimiteit van Centrumregelingen zou afnemen door de centrale positie (Milward & Provan, 2003) en eenzijdige relatie van de centrumgemeente (Haveri et al., 2009). In dit onderzoek lijkt alleen de positie van invloed en is nieuw inzicht verkregen: ook discretionaire bevoegdheid en afhankelijkheid zijn van invloed op de afgenomen democratische legitimiteit. Hiernaar was tot nu toe geen onderzoek gedaan.

De structuurkenmerken van privaatrechtelijke regelingen en de Regeling zonder meer hebben ten slotte weinig invloed op de bestuurskracht van gemeenten. Dit kan verklaard worden doordat deze samenwerkingsvormen slechts samenwerken op een klein onderdeel van het gehele Wmo-beleid: de inkoop. Daarnaast hebben deze samenwerkingsvormen geen nieuw orgaan opgesteld en is er geen taakoverdraging of beslissingsbevoegdheid, waardoor de samenwerking minder invloed uitoefent op gemeenten (Schaap & van den Dool, 2013).

Vertrouwen en transparantie in onderlinge relaties en samenwerkingsvormen

Hoewel de focus in dit onderzoek ligt op de relatie tussen structuurkenmerken en bestuurskracht, blijken vertrouwen en transparante communicatie ook een rol te spelen in de intergemeentelijke samenwerking. Onderling vertrouwen en transparante communicatie worden door respondenten, ongeacht de samenwerkingsvorm, benoemd als belangrijke voorspeller voor goede afstemming. Dit vertrouwen was meestal voorafgaand aan de Wmo-samenwerking aanwezig, vaak ontstaan doordat samenwerking op andere beleidsterreinen goed verliep. Deze bevinding komt overeen met eerder onderzoek waarin de noodzaak van een goede samenwerkingsrelatie wordt weergegeven. Hoe hoger de samenwerkingskwaliteit, hoe makkelijker gemeentelijke doelen bereikt kunnen worden (Chen, 2010) en bestuurskracht wordt vergroot (Pommer et al., 2010).

Beperkingen

Bovenstaande bevindingen gaan echter gepaard met een aantal beperkingen. Ten eerste was er sprake van een relatief kleine, selecte steekproef van gemeenten en Wmo-samenwerkingsverbanden. Hierdoor kan het zijn dat er geen volledige weerspiegeling is ontstaan (Bryman, 2012) van alle Wmo-samenwerkingsverbanden in Nederland. Daarnaast zijn resultaten niet te generaliseren naar samenwerkingen op andere beleidsterreinen, omdat Wmo-samenwerkingen vaak lichter van aard zijn (gericht op inkoop) dan andere samenwerkingsterreinen zoals afvalverwerking (alle beleidsfasen). Bovendien zijn structuurkenmerken en bestuurskracht in dit onderzoek gemeten door middel van interviews. Respondenten kunnen een subjectief of sociaalwenselijk antwoord hebben gegeven of niet geheel inzicht hebben in deze onderwerpen, waardoor resultaten vertekend kunnen zijn.

In vervolgonderzoek zou daarom een groter aantal gemeenten onderzocht kunnen worden door

gebruik te maken van een kwantitatieve methode. In combinatie met een aselechte steekproef worden verkregen gegevens daardoor representatiever en kunnen objectievere, statistische verbanden worden gelegd (Bryman, 2012). Omdat vertrouwen een belangrijk onderdeel van samenwerking lijkt te zijn, is het voor vervolgonderzoek bovendien interessant om te onderzoeken of er sprake is van een interactie tussen vertrouwen en samenwerkingsstructuren en hoe dit eventueel de bestuurskracht van gemeenten beïnvloedt. In het huidige onderzoek kwam hierover weinig duidelijkheid naar voren.

Implicaties: alle samenwerkingsvormen

Ondanks bovenstaande beperkingen brengt dit onderzoek een aantal implicaties met zich mee. Intergemeentelijke samenwerking lijkt (onderdelen van) de bestuurskracht van alle samenwerkingsvormen te vergroten door uitwisseling van personeel, kennis en informatie. Voor alle samenwerkingsverbanden blijft het daarom van belang om door te gaan met deze uitwisseling en/of deze uitwisseling te intensiveren.

Daarnaast blijft het van belang om te investeren in onderlinge relaties, omdat blijkt dat toenemende complexiteit van relaties nadelige gevolgen kan hebben voor afstemming tussen gemeenten. Omdat vertrouwen een voorspeller lijkt voor goede afstemming, is het belangrijk om te blijven werken aan informele contacten (Williams, 2005). Daarnaast kan het opstellen van gezamenlijke beleidskaders leiden tot betere afstemming (Sorensen & Torfing, 2009). Ten slotte zou de complexiteit van relaties volgens respondenten verminderd kunnen worden door overlegstructuren te vereenvoudigen en onderlinge communicatielijnen korter te maken.

Implicaties: specifieke samenwerkingsvormen

Naast algemene aanbevelingen zijn er implicaties voor specifieke samenwerkingsvormen. Voor het Gemeenschappelijk orgaan, Openbaar lichaam en de Centrumregeling is het voornamelijk van belang om te zorgen voor een toename van discretionaire bevoegdheid. Een deel van de respondenten had het gevoel minder invloed uit te kunnen oefenen doordat zij niet (tijdig) beschikten over informatie van het samenwerkingsverband. Om (weer) gevoel van eigenaarschap te creëren is het belangrijk om transparant te zijn. Dit kan men bewerkstelligen door duidelijk en open te zijn over taken, resultaten en overlegstructuren (van Dijken & Schilder, 2013).

De privaatrechtelijke regelingen ervaren ten slotte afstemmingsproblemen doordat samenwerking niet altijd duidelijk staat vastgesteld in een overeenkomst. Ook hier kan transparante communicatie helpen om afstemming te vergemakkelijken, bijvoorbeeld door een minder vrijblijvende samenwerkingsovereenkomst op te stellen (Pröpper et al., 2005).

Referentielijst

- Airaksinen, J., & Haveri, A. (2003). Networks and Hierarchies in Inter-municipal Co-operation.
- Babiak, K.M. (2009). Criteria of effectiveness in multiple cross-sectoral interorganizational relationships. *Evaluation and program planning*, 32(1),1-12.
- Bryman, A. (2015). Social research methods. Oxford university press.
- Bel, G., Fageda, X., & Mur, M. (2012). Does cooperation reduce service delivery costs? Evidence from residential solid waste services. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Benson, J.K. (1975). The interorganizational network as a political economy. *Administrative science quarterly*, 20(2),229-249.
- Boogers, M. (2013). Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert.
- Boogers, M.J.G.J.A., Klok, P.J., Denters, B., Sanders, M., & Linnenbank, M. (2016). Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit.
- Centraal Planbureau. (2014). Vervolgrapportage Decentralisaties in het sociaal domein.
- Chen, B. (2010). Antecedents or processes? Determinants of perceived effectiveness of interorganizational collaborations for public service delivery. *International Public Management Journal*,13(4),381-407.
- van Dijken, K., & Schilder, A. Handreiking Regionale Samenwerking Sociaal Domein.
- Faerman, S.R., McCaffrey, D.P., & Slyke, D.M.V. (2001). Understanding interorganizational cooperation: Public-private collaboration in regulating financial market innovation. *Organization Science*, 12(3),372-388.
- Fink, R.C., Edelman, L.F., Hatten, K.J., & James, W.L. (2006). Transaction cost economics, resource dependence theory, and customer–supplier relationships. *Industrial and Corporate Change*, 15(3),497-529.
- Fraanje, M. J., Herweijer, M., Beerepoot, I. R., van Assenbergh, M. A., Brouwer, B. J., & Heins, H. J. (2008). Effecten van gemeentelijke herindelingen.
- Fraanje, R., & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling. *Bestuurswetenschappen*, 3,58-76.
- Haveri, A., Nyholm, I., Roiseland, A.R., & Vabo, I. (2009). Governing collaboration: Practices of meta-governance in Finnish and Norwegian local governments. *Local Government Studies*, 35(5),539-556.
- Herweijer, M., & Fraanje, R. (2011). Samen werken aan bestuurskracht.
- Hobbs, J.E. (1996). A transaction cost approach to supply chain management. *Supply Chain Management: An International Journal*, 1(2),15-27.
- Hulst, J.R. (2000). De bestuurlijke vormgeving van regionale beleidsvoering. *Een vergelijkende studie*

op het terrein van de volkshuisvesting.

- Intergemeentelijke Taakgroep Gemeenten (2008). Vertrouwen en verantwoord. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht.
- Janssen, J., van der Bent-Crezee, M., Huurneman, M & Smeets, M. (2016). Samen sterk in het sociaal domein. Duurzaam organiseren van het sociaal domein door intergemeentelijke samenwerking.
- Levine, S., & White, P.E. (1961). Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationships. *Administrative science quarterly*, 5(4),583-601.
- Milward, H.B., & Provan, K.G. (2003). Managing networks effectively.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2011). Gezondheid dichtbij. Landelijke nota gezondheidsbeleid.
- O’Leary, R., & Vij, N. (2012). Collaborative public management: Where have we been and where are we going?. *The American Review of Public Administration*, 42(5),507-522.
- Pfeffer, J., & Salancik, G.R. (1978). The external control of organizations: a resource dependence perspective.
- Kenis, P., & Provan, K.G. (2009). Towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration*, 87(3),440-456.
- Korsten, A.F.A., Becker, B.L., & Van Kraaij, T. (2006). Samenwerking beproefd. *Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten.*
- Van de Laar, S., Spannenburg, D., Bicer, Y., & Van Diemen, J., (2016). Samen sterker, toch apart.
- Pommer, E., Ooms, I., Van der Torre, A., Jansen, S. (2013). *Maten voor gemeenten 2012. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010.*
- Pröpper, I.M.A.M., Kessens, H., & Weststeijn, E. (2005). Trendstudie Samenwerking decentrale overheden.
- Rijksoverheid.nl. (2017). Intergemeentelijke samenwerking. Verkregen via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/intergemeentelijke-samenwerking>
- Saltman, R., Bankauskaite, V., & Vrangbaek, K. (2006). Decentralization in health care.
- Schaap, L., & Van den Dool, L. (2015). Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking.
- Seth, N., Deshmukh, S.G., & Vrat, P. (2005). Service quality models: a review. *International journal of quality & reliability management*, 22(9),913-949.
- Skelcher, C. (2006). Does democracy matter? A transatlantic research design on democratic performance and special purpose governments. *Journal of public administration research and theory*,17(1),61-76.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*,87(2),234-258.
- Steur, B & Parie-Joosen, P. (2016). Openbaar besturen in beeld.

- Torfig, J., & Triantafillou, P. (2011). Interactive policy making, meta-governance and democracy.
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, 88(2),528-550.
- Van Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European journal of political research*, 21(1-2),29-52.
- Williams, T. (2005). Cooperation by design: structure and cooperation in interorganizational networks. *Journal of Business Research*, 58(2),223-231.
- Winter, H., & Van den Heuvel, H. (2013). Juridisch sterker door samenwerken. Handreiking gemeentelijke samenwerking juridische functie.

Bijlagen

Bijlage 1. Overzicht van Wmo-samenwerkingsverbanden in Nederland

Samenwerkings- verband	Gehanteerde samenwerkingsvorm	Gemeenten	Wmo-onderdelen
Achterhoek	Openbaar lichaam	Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Alblasserwaard- Vijfheerenlanden	Openbaar lichaam	Giessenlanden, Gorinchem, Leerdam, Molenwaard en Zederik	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Amsterdam- Amstelland	Openbaar lichaam	Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Drechtsteden	Openbaar lichaam	Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht	Inkoop en uitvoering Wmo maatwerkvoorzieningen
Food Valley	Openbaar lichaam	Barneveld, Ede, Renswoude, Rhenen, Scherpenzeel, Veenendaal en Wageningen	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Gooi- en Vechtstreek	Openbaar lichaam	Blaricum, Eemnes, Gooise Meren, Hilversum, Huizen, Laren, Weesp en Wijdemeren	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Holland- Rijnland	Openbaar lichaam	Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen en Zoeterwoude	Inkoop en uitvoering van Wmo maatwerkvoorzieningen
Midden-Brabant (Hart van Brabant)	Openbaar lichaam	Dongen, Gilze en Rijen, Goirle, Heusden, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Oisterwijk, Tilburg en Waalwijk	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Midden-Holland	Openbaar lichaam	Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Krimpenerwaard, Waddinxveen en Zuidplas	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Noord-Limburg	Modulaire WGR: Openbaar lichaam	Beesel, Bergen (L), Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Noord-Veluwe	Openbaar lichaam	Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Oldebroek, Putten en Zeewolde	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Peelregio	Openbaar lichaam	Asten, Deurne, Gemert-Bakel, Laarbeek en Someren	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen en uitvoering (verstrekken individuele voorzieningen)
Regio Centraal- Gelderland	Modulaire WGR: Openbaar lichaam	Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Wageningen, Westervoort en Zevenaar	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Zeeland	Openbaar lichaam	Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland en Tholen	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Flevoland	Centrumregeling	Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde.	Centrumregeling voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Overige gemeenten hebben onderlinge afspraken over de inkoop van Wmo maatwerkvoorzieningen
Friesland	Centrumregeling	Achtkarspelen, Ameland, Dantumadiel, De Fryske Marren, Dongeradeel, Ferwerderadiel, Franekeradeel, Harlingen, Heerenveen, Het Bildt, Kollumerland en Nieuwkruisland, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, Smallingerland, Súdwest-Fryslân, Terschelling, Tytsjerksteradiel en Vlieland.	Centrumregeling voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Overige gemeenten hebben onderlinge afspraken over de inkoop van Wmo maatwerkvoorzieningen
Groningen	Centrumregeling	Appingedam, Bedum, Bellingwedde, De Marne, Delfzijl, Eemsmond, Groningen, Grootegast, Haren, Hoogezand-Sappemeer, Leek,	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen

		Loppersum, Marum, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Slochteren, Stadskanaal, Ten Boer, Veendam, Vlagtwedde, Winsum en Zuidhorn.	
Midden-Limburg	Centrumregeling	Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Nederweert, Roerdalen, Roermond en Weert.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Noordoost-oost Brabant	Centrumregeling	Bernheze, Boekel, Boxmeer, Cuijk, Grave, Landerd, Mill en Sint Hubert, Oss, Sint Anthonis en Uden.	Centrumregeling voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Daarnaast onderlinge afspraken over inkoop van Wmo maatwerkvoorzieningen
ROGplus	Gemeenschappelijk orgaan	Maassluis, Vlaardingen en Schiedam	Inkoop en uitvoering Wmo maatwerkvoorzieningen
Zaanstreek-Waterland	Regeling zonder meer	Beemster, Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan, Purmerend, Waterland, Wormerland en Zaanstad.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
A2 Gemeenten	Privaatrechtelijke regeling	Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
BOV-gemeenten	Privaatrechtelijke regeling	Best, Oirschot, Veldhoven & Kempengemeenten (vertegenwoordigd in een openbaar lichaam Intergemeentelijke Sociale Dienst: Bergeijk, Bladel, Eersel en Reusel-De Mierden).	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Brabantse Wal gemeenten	Privaatrechtelijke regeling	Bergen op Zoom, Steenbergen en Woensdrecht.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
De Dommelvallei+	Privaatrechtelijke regeling	Geldrop-Mierlo, Nuenen, Son en Breugel en Waalre.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Dongemond gemeenten	Privaatrechtelijke regeling	Aalburg, Drimmelen, Geertruidenberg, Oosterhout, Werkendam en Woudrichem.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Eemland	Privaatrechtelijke regeling	Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Leusden, Nijkerk, Soest en Woudenberg.	Inkoop en uitvoering Wmo maatwerkvoorzieningen
Heuvelland gemeenten	Privaatrechtelijke regeling	Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Maastricht, Meerssen, Vaals en Valkenburg aan de Geul.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Hoeksche Waard	Privaatrechtelijke regeling	Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
IJsselland	Privaatrechtelijke regeling	Dalfsen, Hardenberg, Kampen, Meppel, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Westerveld, Zwartewaterland en Zwolle.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen. Daarnaast werken Hardenberg en Ommen samen in de uitvoering/levering van maatwerkvoorzieningen
Kop van Noord-Holland	Privaatrechtelijke regeling	Den Helder, Hollands Kroon, Schagen en Texel.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Lekstroom	Privaatrechtelijke regeling	Houten, IJsselstein, Lopik, Nieuwegein en Vianen.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Lochem en Zutphen	Privaatrechtelijke regeling	Lochem en Zutphen	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Meerijgemeenten	Privaatrechtelijke regeling	Boxtel, Haaren, 's-Hertogenbosch, Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode, Schijndel en Vught.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Midden IJssel/Oost Veluwe	Privaatrechtelijke regeling	Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Hattem, Heerde en Voorst.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Midden-Kennemerland (IJmond)	Privaatrechtelijke regeling	Beverwijk, Heemskerk en Velsen.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen

Noord-Midden Drenthe	Privaatrechtelijke regeling	Hunze, Assen, Midden Drenthe, Noordenveld en Tynaarlo.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Regio Alkmaar	Privaatrechtelijke regeling	Alkmaar, Bergen, Castricum, Heerhugowaard, Heiloo, Langedijk en Uitgeest.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Regio Nijmegen	Privaatrechtelijke regeling	Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Nijmegen en Wijchen.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Rivierenland	Privaatrechtelijke regeling	Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Sittard-Geleen, Beek, Stein en Schinnen	Privaatrechtelijke regeling	Sittard-Geleen, Beek, Stein en Schinnen	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Stadsregio Haaglanden H4	Privaatrechtelijke regeling	Delft, Midden-Delfland, Rijswijk en Westland.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Zuid-Kennemerland	Privaatrechtelijke regeling	Bloemendaal, Haarlemmerliede, Spaarnwoude, Heemstede, Zandvoort.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Twente (Samen14)	Privaatrechtelijke regeling	Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Utrecht-West	Privaatrechtelijke regeling	De Ronde Venen, Montfoort, Oudewater, Stichtse Vecht en Woerden.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Walcheren voor elkaar	Privaatrechtelijke regeling	Middelburg, Veere en Vlissingen.	Inkoop en uitvoering Wmo maatwerkvoorzieningen
West-Brabant	Privaatrechtelijke regeling	Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen en Zundert.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
West-Friesland	Privaatrechtelijke regeling	Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer en Stede Broec.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Zeeuws-Vlaanderen	Privaatrechtelijke regeling	Hulst, Terneuzen en Sluis	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Zuid-Drenthe	Privaatrechtelijke regeling	Borger Odoorn, Coevorden, De Wolden, Emmen, Hogeveen, Meppel en Westerveld.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen
Zuidoost-Utrecht	Privaatrechtelijke regeling	Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Zeist.	Inkoop Wmo maatwerkvoorzieningen

Samenwerkingsverband niet aanwezig of nergens (online) gepubliceerd in wat voor vorm er wordt samengewerkt:

Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Breda, Den Haag, Haarlemmermeer, Helmond, Heerlen, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld, Nuth, Voerendaal, Brunssum, Kerkrade, Stadsregio Rijnmond (Albrandswaard, Barendrecht, Brielle, Capelle aan den IJssel, Goeree-Overflakkee, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Nissewaard, Ridderkerk, Rotterdam en Westvoorne) en Utrecht.

Bijlage 2. Schema met operationalisering van theoretische concepten

Onafhankelijke variabele: structuurkenmerken

Theoretisch concept	Specificering van concept in/vanuit literatuur	Topic	Subtopics	Sub-Subtopics/uitleg	Literatuurbron
Structuur-kenmerken	Functie	Functie	- Toegang krijgen tot besluitvormingsprocessen van beleid		Van waarden, 1992
			- Uitwisselen van informatie		“ “
			- Overleg en onderhandeling over uitruil van (hulp)middelen en diensten		“ “
			- Samenwerking in de beleidsformatie, -implementatie en -legitimatie		“ “
	Complexiteit relaties	Complexiteit relaties	- Dichtheid	- Hoeveelheid onderlinge relaties (tussen gemeenten)	Van Waarden, 1992
			- Intensiteit		“ “
			- Frequentie van interacties tussen organisaties	- Hoe vaak contact tussen gemeenten	“ “
			- Duur van interacties tussen organisaties	- Hoe lang vindt onderling contact/overleg/onderhandeling (gemiddeld) plaats?	“ “
	(A)symmetrie relaties	(A)symmetrische relaties	- Eenzijdige relatie/asymmetrie	- Een/een aantal gemeenten meer zeggenschap/macht	Levine & White, 1961
			- Meerzijdige relatie/symmetrie	- Wederkerigheid en gelijke inbreng	“ “
			- Gezamenlijke uitruilrelatie/symmetrie	- Gemeenten handelen samen als één (binnen een orgaan)	“ “
	Coördinatievorm	Coördinatievorm	- Hiërarchische autoriteit	- Eén gemeente zeggenschap/controle	Van Waarden, 1992
			- Horizontale consultatie	- Gelijke inbreng van gemeenten	“ “
			- Verbindend leiderschap	- Eén gemeente de leiding maar anderen ruimte voor inbreng	“ “
			- Personeelsmobiliteit	- Onderlinge uitruil personeel	“ “
	Positie	Centraliteit gemeenten	- 1 centrale gemeente		Van Waarden, 1992
			- Meerdere centrale gemeenten		“ “
			- Geen centrale gemeente(n)		“ “
		Mate van delegatie	- Mate waarin taken gedelegeerd worden	- Overdragen besluitvormings-bevoegdheid aan orgaan dat onder eigen verantwoordelijkheid beslissingen kan maken	Williams, 2005
			- Mogelijkheden om mandaat in te stellen	- Bevoegdheid blijft bij mandaatverlener (gemeente) en verantwoordelijkheid blijft behouden	(Zelf bedacht, omdat in Nederland vaak wordt gewerkt met delegatie of mandaat in samenwerkingen)
	Afhankelijkheid	Afhankelijkheid	- Resource concentration	- Eén gemeente levert/beschikt over middelen	Benson, 1975; Fink et al., 2006
			- Resource dispersion	- Meerdere gemeenten leveren/beschikken over middelen	“ “

	Discretionaire bevoegdheid	Mate van verantwoordelijkheid/ controle/zeggenschap	- Bezit van kennis, informatie of eigendommen		Pfeffer & Salancik, 1978
			- Toegang tot, gebruik van en controle over (hulp)middelen		“ “
			- Mate waarin organisaties regels op kunnen stellen		“ “

Afhankelijke variabele: bestuurskracht

Theoretisch concept	Specificering van concept in/vanuit literatuur	Topic	Subtopic	Sub-subtopic	Literatuurbron
Bestuurskracht	Externe dienstverleningsprocessen	Kwalitatieve aflevering van diensten voor burgers	- Professionaliteit dienstverlening	- Juistheid, tijdigheid en volledigheid geleverde producten en diensten	Fraanje et al., 2008
			- Bureaucratie dienstverlening		“ “
			- (Effectief) bereiken van beleidsdoelen		“ “
			- Klantgerichtheid		“ “
			- Aanbod van voorzieningen (hoeveelheid)		Boogers et al., 2016
		Tevredenheid burgers			Van de Laar et al., 2016
	Interne dienstverleningsprocessen	Samenwerkings- en organisatieprocessen afzonderlijke gemeenten	- Integrale beleidsvoering (Hulst, 2000)	- Transparantie interne communicatie	Winter & van den Heuvel, 2008
				- Samenhang/afstemming tussen verschillende afdelingen	Hulst, 2000
				- Delen van kennis en expertise met andere afdelingen	Fraanje et al., 2008
			- Slagvaardigheid beleidsvoering (Korsten et al., 2007)	- Verbetering/verslechtering tijdigheid, volledigheid en juistheid van ambtelijke voorstellen	Van de Laar et al., 2016
				- Vermogen van gemeentebestuur tot (tijdig inspelen op) strategische besluitvorming	“ “
				- Kwetsbaarheid gemeentelijke organisatie voor ziekte en vertrek	Fraanje et al., 2008
				- Beschikbaarheid specialistische kennis ambtenaren	“ “
				- Afhankelijkheid van externe inhuur personeel	“ “
				- Omvang gemeentelijk takenpakket	“ “
				- Werkdruk bestuur en ambtenaren	“ “
- Volledigheid beleidsvoering	- Kwaliteit debat in Raad over beleidskaders	“ “			
	- Bereiken van beleidsdoelen	“ “			
	Samenwerkings- en organisatieprocessen gemeenten in samenwerkingsverband	- Integrale beleidsvoering (Hulst, 2000)	- Onderlinge afstemming tussen gemeenten	Overheid in Nederland, 2014	
			- Delen van kennis en expertise met andere afdelingen	Fraanje et al., 2008	
			- Tijd die bestuur van samenwerkingsorgaan heeft voor sturing	Overheid in Nederland, 2014	
			- Volledigheid beleidsvoering	- Kennis en ervaring die bestuur van samenwerkingsorgaan heeft voor sturing	“ “
	Kosten	Transactionele kosten	- Uitgaven voor overleg en afstemming		Boogers et al., 2016

		Financiële kosten	- Uitgaven voor beleidsuitvoering	- Kosten bedrijfsvoering - Kosten beleidsuitvoering - Kosten beleidsinkoop	Fraanje et al., 2008 “ “ “ “
Democratische legitimiteit	Politieke participatie/directe democratie		- Invloed uitoefenen op besluitvorming door burgers (Hulst, 2000)	- Mogelijkheden burgers om vragen te stellen over beleidsuitvoering/-besluitvorming	Boogers et al., 2016
				- Mogelijkheden burgers om invloed uit te oefenen op samenwerkingsvorm	Schaap & van den Dool, 2015
				- Mogelijkheden burgers om invloed uit te oefenen op besluitvorming van samenwerkingsverband	“ “
			- Controleren van gemeenten door burgers (Hulst, 2000)	- Mogelijkheden burgers om gemeente tot verantwoording te roepen	“ “
			- Betrokkenheid burgers door gemeenten (Hulst, 2000)	- Mate waarin actieve/interactieve beleidsvorming plaatsvindt	Fraanje et al., 2008
	Politieke representatie/directe democratie		- Verantwoording van gemeenten aan burgers (Hulst, 2000)	- Actieve informatievoorzieningen van gemeente richting burgers * Informatie over uitvoering/resultaten intergemeentelijke besluiten * Informatie over welke taken/verantwoordelijkheden bij gemeente berusten * Informatie over welke taken/verantwoordelijkheden bij samenwerkingsverband berusten	Boogers et al., 2016
				- Invloed gemeenten op beleid (Hulst, 2000)	- Mogelijkheid gemeente om invloed uit te oefenen op samenwerkingsvorm
				- Mogelijkheden college B&W in samenwerkingsverband * Eigen standpunten/opvattingen kenbaar maken * Eigen standpunten/opvattingen ‘doordrukken’ * Tijd voor participatie/verdieping in besluitvorming	Boogers et al., 2016
				- Mogelijkheden Raad in samenwerkingsverband * Mogelijkheden om bestuurders ter verantwoording roepen * Mate waarin zij bestuurders ter verantwoording roepen	“ “
				- Toegang van gemeenten tot informatie (Hulst, 2000)	- Transparantie van samenwerkingsverband/actief info beschikbaar stellen voor gemeenten
	Politieke primaat		- Rol (en inzet) van politieke organen in besluitvorming (Hulst, 2000)	- Rol van college B&W	Hulst, 2000
				- Rol van Raadsleden	“ “
				- Rol van ambtenaren	“ “

Bijlage 3. Interview topiclijst

Introductie (voorstellen, uitleg/doel onderzoek, duur van interview, anonimiteit/vertrouwelijkheid gewaarborgd, mogelijkheid tot stoppen, toestemming vragen voor opname interview, *informed consent* voorleggen/ondertekenen, vragen?)

Algemeen/inleidend

Functie geïnterviewde

- Kort: functie binnen gemeente
- Hoe lang werkzaam in deze functie?
- Op welke manier betrokken bij het intergemeentelijke samenwerkingsverband?

Totstandkoming en inhoud samenwerkingsverband

- Hoe is het samenwerkingsverband tot stand gekomen?
- Welke gemeenten nemen deel aan het samenwerkingsverband?
- Welke publiekrechtelijke(WGR)/privaatrechtelijke samenwerkingsvorm wordt gehanteerd?
 - Waarom?
- Op welke onderdelen van de Wmo wordt samengewerkt?
- Gemeenschappelijke doelstelling/visie samenwerkingsverband
- Motief/reden deelname aan samenwerkingsverband
 - Efficiëntie/Kwetsbaarheid verminderen/Kwaliteitsverbetering dienstverlening/Financiële positie versterken (kostenreductie)

Structuurkenmerken

- *Functie samenwerkingsverband*
 - Toegang krijgen tot besluitvormingsprocessen van beleid
 - Uitwisselen van informatie
 - Overleg en onderhandeling over uitruil van (hulp)middelen en diensten
 - Samenwerking in de beleidsformatie, -implementatie en -legitimatie
- *Complexiteit relaties*
 - Hoeveelheid onderlinge contacten tussen gemeenten
 - Ambtenaren
 - College B&W
 - Raadsleden
 - Indien van toepassing: samenwerkingsorgaan
 - Met behulp van welke communicatiemiddelen vindt het onderling contact plaats? (online/face-to-face)
 - Hoe vaak vindt er een onderlinge communicatie/contact plaats?
 - Hoe lang duurt dit contact/overleg?
 - Wie zijn betrokken bij dit contact/overleg?
- *(Onderlinge) afhankelijkheid*
 - Afhankelijkheid van (middelen van) één/een aantal gemeente(n) of wederzijds afhankelijk?
- *Vormgeving inspraak*
 - Positie van gemeente(n) in samenwerkingsverband
 - Eén/meerdere/geen gemeente(n) centraal?
 - Machts-/invloedsverschillen?
 - Gelijke inbreng/bepaalde gemeente(n) meer invloed?
 - Delegatie/mandatering van taken

Democratische legitimiteit

Indirecte democratische legitimiteit

- Welke mogelijkheden heeft de gemeente om invloed uit te oefenen op het samenwerkingsverband?
 - Mogelijkheid gemeente om invloed uit te oefenen op vormgeving van samenwerkingsverband
 - Mogelijkheden College van B&W in samenwerkingsverband
 - Eigen standpunten/opvattingen kenbaar maken in besluitvorming
 - Eigen standpunten/opvattingen 'doordrukken' in besluitvorming
 - Mogelijkheden van Raadsleden in samenwerkingsverband
 - Mogelijkheden om bestuurders ter verantwoording te roepen
 - Mate waarin zij bestuurders (daadwerkelijk) ter verantwoording roepen
 - Mate van transparantie van samenwerkingsverband (actief informatie beschikbaar stellen voor gemeentebestuur)
 - Mogelijkheden van ambtenaren om invloed uit te oefenen op de intergemeentelijke samenwerking

Directe democratische legitimiteit (invloed burgers vanuit perspectief van gemeenten)

- Welke mogelijkheden hebben burgers om invloed uit te oefenen op het Wmo-beleid (van het samenwerkingsverband)?

- Mate waarin burgers vragen kunnen stellen over beleidsuitvoering/-besluitvorming
- Mogelijkheden burgers om invloed uit te oefenen op besluitvorming van het samenwerkingsverband (inspraak, brieven, klachten, etc.)
- Mogelijkheid van burgers om gemeentebestuur ter verantwoording te roepen
- Mate waarin (actieve) interactieve beleidsvorming plaatsvindt (gemeente betreft burgers actief bij vorming van Wmo-beleid)
- Actieve informatievoorziening van gemeente richting burgers
 - Informatie over uitvoering en resultaten van intergemeentelijke besluiten
 - Informatie over welke taken/verantwoordelijkheden bij gemeente zelf berusten
 - Informatie over welke taken/verantwoordelijkheden bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden berusten

Externe dienstverleningsprocessen (uitleggen)

- Hoe is de dienstverlening ten aanzien van burgers geregeld (en veranderd in vergelijking met de situatie voor de intergemeentelijke samenwerking) in uw eigen gemeente?
 - Professionaliteit dienstverlening
 - Juistheid, tijdigheid en volledigheid van geleverde producten en diensten
 - Bureaucratie dienstverlening
 - (Effectief) bereiken van beleidsdoelen
 - Aanbod voorzieningen (toename/afname?)
- Burger-/cliëntervaringen Wmo: cijfers laten zien

Interne dienstverleningsprocessen (uitleggen)

Organisatie van ambtelijk apparaat

- Hoe is de organisatie van het ambtelijk apparaat binnen uw gemeente geregeld (en veranderd in vergelijking met de situatie voor de intergemeentelijke samenwerking)?
 - Snelheid en efficiëntie van afstemming tussen verschillende afdelingen
 - Mate van specialistische kennis van ambtenaren
 - Omvang van ambtelijk takenpakket (meer/minder taken?)
 - Delen van kennis, expertise en ambtenaren met andere gemeente(n)
 - Transparantie interne communicatie (afname/toename?)
 - Werkdruk ambtenaren
 - Slagvaardigheid ambtelijk apparaat
 - Verbetering/verslechtering tijdigheid, volledigheid en juistheid van ambtelijke taakuitvoering?

Organisatie Raadsleden en College van B&W

- Hoe zijn de organisatie en verhoudingen van de Raad en College van B&W van uw gemeente geregeld (en veranderd in vergelijking met de situatie voor de intergemeentelijke samenwerking)?
 - Omvang van het gemeentelijk takenpakket bestuur (meer/minder taken?)
 - Transparantie interne communicatie (afname/toename?)
 - Werkdruk Raadsleden en College van B&W
 - Slagvaardigheid besluitvorming
 - Vermogen van gemeentebestuur tot strategische besluitvorming
 - Tijdig in kunnen spelen/richting geven aan ontwikkelingen

Organisatie regionaal samenwerkingsorgaan (indien van toepassing: openbaar lichaam en gemeenschappelijk orgaan)

- Onderlinge afstemming van beleid en visies tussen gemeenten
- Tijd die Dagelijks- en Algemeen Bestuur hebben om samenwerkingsverband aan te kunnen sturen
- Kennis/ervaring van Dagelijks- en Algemeen Bestuur om samenwerkingsverband aan te kunnen sturen

Kosten

Financiële kosten in verschillende beleidsfasen

- Kosten bedrijfsvoering
- Kosten (gezamenlijke) beleidsuitvoering (toename/afname?)
- Kosten(besparing) beleidsinkoop (toename/afname?)

Samenwerkingskosten

- Welke kosten ontstaan doordat er tijdens de samenwerking overleg en onderhandeling plaatsvindt tussen gemeenten?
 - Inzicht krijgen in doelen/middelen andere gemeenten (info)
 - Kosten voor overleg/onderhandeling/afstemming (coördinatie)
 - Startkosten voor opzetten overeenkomst/samenwerking (onderhandeling)
 - Controleren van andere gemeenten (handhaving: komen zij afspraken na?)

Afsluiting (bedanken, nog toevoegingen?, vragen?)

Bijlage 4. Interviewstrategie

In deze bijlage wordt beschreven hoe het interview is gebouwd en waarom gekozen is voor deze opbouw. Voordat het interview gestart werd, werden respondenten geïnformeerd over het onderzoek. Dit werd zowel schriftelijk als mondeling toegelicht. De schriftelijke toelichting bestond uit een informatiebrief en *informed consent* (zie bijlage 3). Hiermee konden respondenten toestemming geven voor deelname aan het onderzoek.

Daarna werden er allereerst algemene, inleidende vragen gesteld. Zo werd er bijvoorbeeld gevraagd naar de functie van de respondent. Dit werd enerzijds gedaan om meer inzicht te krijgen in de achtergrond van de participant, maar ook zodat hij/zij in het interview kon komen. Hierna werd ingegaan op het ontstaan en de inhoud van de intergemeentelijke samenwerking, om een algemeen beeld te krijgen van het samenwerkingsverband. Nadat hier inzicht in was verkregen werd er dieper ingegaan op de inhoud van de samenwerking, bijvoorbeeld door aan respondenten te vragen op welke Wmo-onderdelen er wordt samengewerkt.

Vervolgens werden de structuurkenmerken van het samenwerkingsverband besproken. Dit ligt in het verlengde van bovenstaande vragen, omdat bij het bespreken van structuurkenmerken nog dieper wordt ingegaan op de samenwerkingsvorm. Er is voor gekozen om eerst de structuur van de samenwerking te bevragen omdat dit inzicht nodig was om te kunnen vragen naar de bestuurskracht. Bij de bestuurskracht kwamen namelijk ook steeds onderdelen van de structuur aan bod en werd er voortgebouwd op de vragen die aan bod kwamen bij structuurkenmerken. Ik moest bijvoorbeeld weten welke samenwerkingsvorm/-structuur er werd gehanteerd, voordat ik kon vragen naar bijvoorbeeld de invloed die het gemeentebestuur heeft op het samenwerkingsorgaan. De invloed die uitgeoefend kan worden hangt namelijk vaak samen met de samenwerkingsvorm/-structuur. Sommige structuurkenmerken zijn letterlijk bevestigd (*functie, complexiteit van relaties, afhankelijkheid*). De overige vier structuurkenmerken (*coördinatievorm, positie gemeenten, discretionaire bevoegdheid en (a)symmetrie van relatie*) zijn ondergebracht onder het topic 'vormgeving inspraak', omdat deze kenmerken op elkaar aansluiten. De *positie van gemeenten, de mate van delegatie* en de *mogelijkheid tot het instellen van een mandaat* werden onder 'vormgeving inspraak' letterlijk bevestigd. De *(a)symmetrie van relaties en coördinatievorm en discretionaire bevoegdheid* werden impliciet besproken door in te gaan en door te vragen op machtsverschillen en posities van gemeenten.

Na het bespreken van de structuurkenmerken werden verschillende vragen gesteld over de onderdelen van bestuurskracht. Allereerst werd de democratische legitimiteit besproken, omdat dit voortbouwde op de inspraak/invloed van gemeenten die bij structuurkenmerken was besproken. De indirecte democratische legitimiteit kwam om die reden als eerst aan bod. Hierna werd de *directe democratische legitimiteit* besproken. Omdat ik alleen respondenten van gemeenten interviewde en geen burgers, kon ik niet direct vragen naar de invloed en mogelijkheden die burgers hebben om invloed uit te oefenen op de samenwerkingsverbanden. Daarom werd vanuit het perspectief van de gemeente gevraagd naar de mogelijkheden die burgers hebben om invloed uit te oefenen op de intergemeentelijke samenwerking. Naast indirecte en directe democratische legitimiteit wordt in de literatuur ook de politieke primaat benoemd. Het gaat hier om de rol die de verschillende politieke organen hebben in bijvoorbeeld de besluitvorming. In het interview is hier geen topic voor gemaakt, omdat dit al impliciet in andere onderdelen van het interview verwerkt zit (bijvoorbeeld bij de invloed van Raad en College B&W op de besluitvorming van het samenwerkingsverband).

Het tweede onderdeel van bestuurskracht dat besproken werd is de externe dienstverlening. Er is gekozen voor dit onderdeel, omdat er hiervoor al gesproken werd over burgers. Bij de externe dienstverlening werd hierop voortgeborduurd door te kijken naar de gevolgen van het samenwerkingsbeleid voor burgers. In de literatuur wordt de tevredenheid van burgers als onderdeel van externe dienstverlening genoemd. Tijdens de interviews werden respondenten gevraagd naar de uitslag van hun gemeente wat betreft cliëntervaringsonderzoeken van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein².

² De cijfers van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein zijn verkrijgbaar op: <https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?catopen=monitor%20sociaal%20domein>

Vervolgens werden deze cijfers aan respondenten voorgelegd en werden eventuele verschillen of overeenkomsten met hun uitspraken besproken. Dit is gedaan omdat respondenten een subjectief en positief antwoord konden geven op deze vragen en op deze manier geconfronteerd werden met hun uitspraken.

Na de externe dienstverlening kwam de interne dienstverlening aan bod. Er werd aangegeven dat de gevolgen van beleid voor burgers besproken zijn en dat er vervolgens werd ingegaan op de gevolgen van de samenwerking voor interne organisatieprocessen binnen de gemeente. Binnen de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen de integraliteit, slagvaardigheid en volledigheid van beleidsvoering. Voor het interview is hier geen onderscheid in gemaakt. In plaats daarvan is gekozen om onderscheid te maken tussen de organisatieprocessen op verschillende niveaus: ambtelijke organisatie, organisatie van Raadsleden, het College van B&W en organisatie van het samenwerkingsorgaan. Dit is gedaan vanuit praktisch oogpunt: het is voor de participant makkelijker om deze organisatieniveaus apart te bespreken in plaats van te sorteren op de integraliteit, slagvaardigheid en volledigheid van beleidsvoering. Veel van de topics voor het ambtelijk apparaat zijn niet toepasbaar voor Raads- en Collegeleden, omdat zij andere taken hebben. Daarom werden alleen de volgende topics over Raads- en Collegeleden behandeld: Wel werd er voor deze categorie gevraagd naar de *omvang van het gemeentelijk takenpakket*, *transparantie van interne communicatie*, *werkdruk* en *slagvaardigheid van de besluitvorming*. Ook werd gevraagd naar de *kwaliteit van het debat over beleidskaders*. Indien de gemeente deelneemt aan een samenwerkingsverband waarvoor een nieuw regionaal orgaan is opgezet (Openbaar lichaam of Gemeenschappelijk orgaan), werd er ook gevraagd naar interne organisatieprocessen op regionaal niveau.

Ten slotte werd het vierde onderdeel van bestuurskracht, kosten, besproken. Dit is vaak een lastiger (en gevoeliger) onderwerp, waardoor het als laatst werd besproken. Ook sluiten de kosten aan op de interne dienstverlening, omdat er gevraagd werd naar de kosten die gepaard gaan met de organisatie en processen van deze interne dienstverlening. In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen financiële en samenwerkingskosten. De *financiële kosten* werden eerst besproken, waarbij er werd ingegaan op de kosten die zijn verbonden aan verschillende beleidsfasen. Ten slotte werd gevraagd naar *Transactionele kosten*, waarbij werd ingegaan op de kosten die overleg en afstemming met zich meebrengen.

Ter afsluiting van het interview werden respondenten bedankt voor zijn/haar deelname en werd er gevraagd of hij/zij nog toevoegingen of vragen had.

Bijlage 5. Informatie- en toestemmingsbrief (informed consent)

Geachte heer/mevrouw,

U bent uitgenodigd om deel te nemen aan een interview voor mijn onderzoek over de intergemeentelijke samenwerking op het gebied van de Wmo. Dit onderzoek wordt afgenomen in het kader van de masteropleiding Arbeid, zorg en participatie aan de Universiteit Utrecht en wordt uitgevoerd in samenwerking met Vilans. Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de bestuurskracht van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op het gebied van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Hierbij ga ik onderzoeken of de structuur van het samenwerkingsverband van invloed is op deze bestuurskracht. Uiteindelijk zullen de samenwerkingsstructuren met elkaar worden vergeleken op verschillende onderdelen van bestuurskracht, zoals de democratische legitimiteit, kosten en kwaliteit en effectiviteit van zowel interne als externe dienstverlening en -processen.

Om dit te onderzoeken neem ik interviews af bij gemeenten van verschillende samenwerkingsverbanden. De interviews zullen (indien u hiervoor toestemming geeft) worden opgenomen en ongeveer een uur duren. Mocht u voor, tijdens of na het interview vragen hebben, dan kunt u die altijd stellen. De informatie die verkregen wordt uit de interviews zal volstrekt vertrouwelijk behandeld worden. Dit houdt in dat gegevens alleen voor onderzoeksdoeleinden worden gebruikt en niet aan derden worden verstrekt. Tevens zullen zowel gemeentelijke als persoonlijke gegevens worden geanonimiseerd, zodat informatie uit de interviews niet is terug te leiden naar uw gemeente of u als persoon. Ten slotte heeft u het recht om op elk gewenst moment en zonder opgaaf van redenen te stoppen met dit onderzoek, mocht u niet meer willen deelnemen.

Mocht u op de hoogte willen worden gesteld van de resultaten van dit onderzoek en het onderzoeksrapport in willen zien, dan kunt u dit bij mij aangeven. Na afronding van het onderzoek zal het onderzoeksrapport dan naar u worden opgestuurd.

Ik hoop u hierbij voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u nog vragen hebben, dan beantwoord ik die graag.

Met vriendelijke groet,
Vonne Claessens
V.Claessens@vilans.nl

Ik verklaar hierbij op voor mij duidelijke wijze, mondeling en schriftelijk, te zijn ingelicht over de aard, methode en doel van het onderzoek. Mijn vragen zijn naar tevredenheid beantwoord. De schriftelijke informatie, behorende bij deze verklaring, is mij overhandigd.

Ik stem geheel vrijwillig in met deelname aan het onderzoek. Ik behoud daarbij het recht deze instemming weer in te trekken zonder dat ik daarvoor een reden voor hoef op te geven.

Naam :

Datum : / /

Handtekening :

Ik verklaar hierbij dat ik deze deelnemer volledig heb geïnformeerd over het genoemde onderzoek. Als er tijdens het onderzoek informatie bekend wordt die de toestemming van de deelnemer zou kunnen beïnvloeden, dan breng ik hem/haar daarvan tijdig op de hoogte.

Naam onderzoeker :

Datum : / /

Handtekening :

Bijlage 6. Codeboom

<p>1. Algemene informatie samenwerkingsverband</p> <ul style="list-style-type: none">1.1. Functie geïnterviewde1.2. Gemeenschappelijke visie1.3. Reden samenwerking<ul style="list-style-type: none">1.3.1. Efficiëntie1.3.2. Kennisdeling1.3.3. Kosten en financiën1.3.4. Kwaliteitsverbetering dienstverlening1.3.5. Kwetsbaarheid verminderen1.3.6. Uniformiteit beleid1.4. Totstandkoming samenwerking1.5. Type samenwerkingsvorm<ul style="list-style-type: none">1.5.1. Privaatrechtelijk1.5.2. WGR<ul style="list-style-type: none">1.5.2.1. Centrumregeling1.5.2.2. Gemeenschappelijk orgaan1.5.2.3. Openbaar lichaam1.5.2.4. Regeling zonder meer1.6. Wmo-onderdelen samenwerking <p>2. Democratische legitimiteit</p> <ul style="list-style-type: none">2.1. Directe democratie<ul style="list-style-type: none">2.1.1. Gemeenten ter verantwoording roepen2.1.2. Interactieve beleidsvorming door gemeenten2.1.3. Invloed besluitvorming door burgers<ul style="list-style-type: none">2.1.3.1. Invloed op besluitvorming2.1.3.2. Invloed op type samenwerkingsvorm2.1.3.3. Vragen stellen besluitvorming en uitvoering2.2. Indirecte democratie<ul style="list-style-type: none">2.2.1. Invloed gemeenten<ul style="list-style-type: none">2.2.1.1. Invloed op type samenwerkingsvorm2.2.1.2. Invloedsmogelijkheden ambtenaren2.2.1.3. Invloedsmogelijkheden College B&W2.2.1.4. Invloedsmogelijkheden Raadsleden2.2.2. Toegang en transparantie informatie2.2.3. Verantwoording gemeenten aan burgers<ul style="list-style-type: none">2.2.3.1. Informatie taken en verantwoordelijkheden gemeenten2.2.3.2. Informatie taken en verantwoordelijkheden samenwerkingsverband2.2.3.3. Informatie uitvoering en resultaten intergemeentelijke besluiten <p>3. Externe dienstverleningsprocessen</p> <ul style="list-style-type: none">3.1. Kwalitatieve aflevering diensten en producten<ul style="list-style-type: none">3.1.1. Bereiken beleidsdoelen3.1.2. Bureaucratie dienstverlening3.1.3. Professionaliteit dienstverlening<ul style="list-style-type: none">3.1.3.1. Klantgerichtheid3.1.3.2. Tijdigheid, juistheid en volledigheid aflevering diensten en producten3.2. Tevredenheid inwoners en cliënten <p>4. Interne dienstverleningsprocessen</p> <ul style="list-style-type: none">4.1. Interne dienstverleningsprocessen gemeenten afzonderlijk<ul style="list-style-type: none">4.1.1. Integrale beleidsvoering<ul style="list-style-type: none">4.1.1.1. Afstemming afdelingen4.1.1.2. Delen kennis en expertise tussen afdelingen4.1.1.3. Transparantie interne communicatie4.1.2. Slagvaardigheid beleidsvoering<ul style="list-style-type: none">4.1.2.1. Afhankelijkheid extern personeel4.1.2.2. Kwetsbaarheid voor ziekte en vertrek4.1.2.3. Omvang takenpakket4.1.2.4. Specialistische kennis ambtenaren4.1.2.5. Tijdigheid, volledigheid en juistheid ambtelijke taakuitvoering4.1.2.6. Tijdigheid, volledigheid en juistheid besluitvorming gemeentebestuur4.1.2.7. Werkdruk	<p>4.2. Interne dienstverleningsprocessen samenwerkingsverband</p> <ul style="list-style-type: none">4.2.1. Integrale beleidsvoering<ul style="list-style-type: none">4.2.1.1. Afstemming tussen gemeenten<ul style="list-style-type: none">4.2.1.1.1. Factoren die afstemming bemoeilijken<ul style="list-style-type: none">4.2.1.1.1.1. Andere visie/beleidsbenadering4.2.1.1.1.2. Hoeveelheid contacten en overleggen4.2.1.1.1.3. Ingewikkelde regelgeving en procedures4.2.1.1.1.4. Vrijblijvende afspraken en overeenkomsten4.2.1.1.2. Factoren die afstemming stimuleren<ul style="list-style-type: none">4.2.1.1.2.1. Gezamenlijke visie4.2.1.1.2.2. Informeel contact4.2.1.1.2.3. Transparante en open communicatie4.2.1.1.2.4. Vertrouwen4.2.1.2. Delen kennis en expertise tussen gemeenten4.2.2. Slagvaardigheid beleidsvoering<ul style="list-style-type: none">4.2.2.1. Kennis en ervaring voor sturing samenwerking4.2.2.2. Tijd voor participatie samenwerkingsverband <p>5. Kosten</p> <ul style="list-style-type: none">5.1. Financiële kosten<ul style="list-style-type: none">5.1.1. Kosten bedrijfsvoering5.1.2. Kosten beleidsuitvoering5.1.3. Kosten inkoop5.2. Transactionele kosten<ul style="list-style-type: none">5.2.1. Coördinatiekosten5.2.2. Handhaving- en bewakingskosten5.2.3. Informatiekosten5.2.4. Onderhandelingskosten <p>6. Structuurkenmerken</p> <ul style="list-style-type: none">6.1. Asymmetrie relatie(s)<ul style="list-style-type: none">6.1.1. Eenzijdige relatie6.1.2. Gezamenlijke relatie6.1.3. Meerzijdige relatie6.2. Complexiteit relaties<ul style="list-style-type: none">6.2.1. Dichtheid of hoeveelheid onderlinge interacties6.2.2. Duur van interacties6.2.3. Frequentie van interacties6.2.4. Intensiteit6.3. Coördinatievorm<ul style="list-style-type: none">6.3.1. Hiërarchische autoriteit6.3.2. Horizontale consultatie6.3.3. Personeelsmobiliteit6.3.4. Verbindend leiderschap6.4. Delegatie6.5. Mandatering6.6. Discretionaire bevoegdheid<ul style="list-style-type: none">6.6.1. Bezit van kennis, info, eigendommen6.6.2. Mogelijkheid tot regels opstellen6.6.3. Toegang, gebruik en controle middelen6.7. Functie samenwerkingsverband<ul style="list-style-type: none">6.7.1. Informatie uitwisseling6.7.2. Samenwerking in beleidsformatie, -implementatie en -legitimatie6.7.3. Toegang besluitvormingsprocessen beleid6.7.4. Uitrusten middelen en diensten6.8. Mate van centrale positie<ul style="list-style-type: none">6.8.1. Eén centraal orgaan6.8.2. Eén centrale gemeente6.8.3. Geen centrale gemeente6.8.4. Meerdere centrale gemeenten6.9. Afhankelijkheid<ul style="list-style-type: none">6.9.1. Resource concentration6.9.2. Resource dispersion
--	--