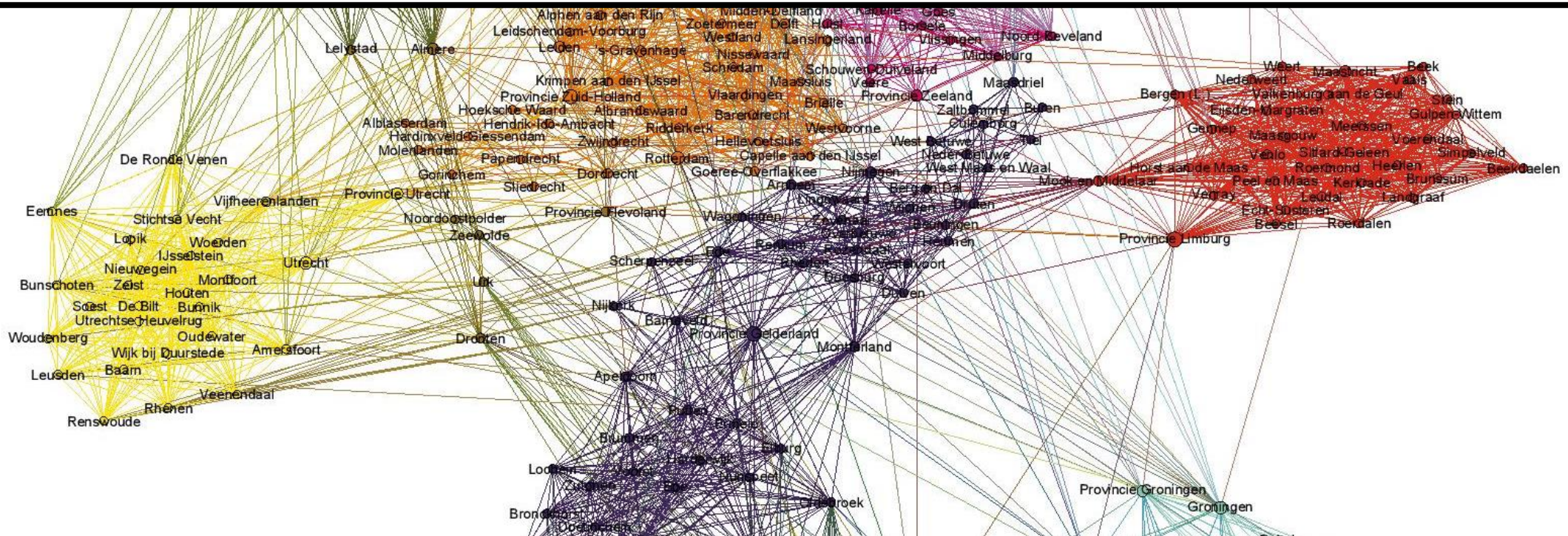


Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020



Den Haag, 22 / 05 / 2020

Auteurs: Florian Theissen
Jakar Westerbeek
Thy Pham
Sjoerd Stikvoort
Anthony Duursma
David van Groen

Begeleidingscommissie: Wilma Veltman -van Rijt (Ministerie van BZK)
Jan Kees Vos (Ministerie van BZK)
Maarten Hoogstad (Ministerie van BZK)
Mathilde van de Ven (VNG)
Jeroen Lalleman (VNG)
Ad Nederlof (IPO)
Sandra Reynaers (UvW)
Ruud van Esch (UvW)

Omslagafbeelding: Visualisatie netwerk samenwerkingsverbanden
uit: 'Netwerkanalyse samenwerkingsverbanden
decentrale overheden 2020' door Pii networks.

Management-samenvatting

Aanleiding, doel en aanpak

- Het openbaar bestuur staat voor grote maatschappelijke opgaven, die veelal op regionaal niveau in een multilevel setting moeten worden aangegaan. Dergelijke opgaven vergen bestuurlijke samenwerking. Actuele kennis, data en informatie over de verschillende manieren waarop overheden samenwerken, is noodzakelijk om maatwerk te kunnen leveren en afspraken zo goed mogelijk in samenhang en effectief te kunnen uitvoeren.
- In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse zaken hebben PROOF Adviseurs en KWINK groep de handen ineengeslagen om een inventariserend onderzoek te doen naar regionale samenwerkingsverbanden van decentrale overheden. In 2017 voerden zij eerste versie van deze inventarisatie uit.
- De data zijn verzameld door een combinatie van deskresearch en een uitvraag onder de decentrale overheden. Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie met daarin vertegenwoordigers van het Ministerie van BZK, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW).



- De dataset behorende bij het onderzoek is openbaar toegankelijk via www.kennisopenbaarbestuur.nl.

Aantal samenwerkingsverbanden

- Het totaal aantal geïnventariseerde samenwerkingsverbanden is ten opzichte van 2017 toegenomen van 1095 naar 1284. Dit is een stijging van 17%. Deze stijging kan in twee delen uiteen worden gezet:
 - Het totaal aantal samenwerkingsverbanden dat voldoet aan de definitie van verbonden partij en/of gemeenschappelijke regeling is afgenomen van 873 in 2017 tot 847 in 2020. Dit is een afname van 3%.
 - Het totaal aantal samenwerkingsverbanden dat niet voldoet aan de definitie van verbonden partij en/of gemeenschappelijke regeling (met als belangrijkste voorbeeld de samenwerkingsverbanden die gebaseerd zijn op een overeenkomst) is toegenomen van 222 in 2017 naar 437 in 2020. Dat is een stijging van 97%.
- Op basis hiervan concluderen wij dat het aantal samenwerkingsverbanden sinds 2017 is gestegen. Hierbij maken wij twee opmerkingen:
 - Vanwege de verruimde definitie van samenwerkingsverbanden zijn 21 verbanden geïnventariseerd die in 2017 niet binnen de definitie zouden vallen.
 - Omdat niet alle decentrale overheden hebben gereageerd op de uitvraag en omdat aangenomen moet worden dat respondenten ook niet altijd volledig overzicht hebben, is het werkelijke aantal samenwerkingsverbanden in Nederland



waarschijnlijk meer dan 1284. Deze opmerking is overigens ook van toepassing op het onderzoek uit 2017: ook in dat jaar waren er waarschijnlijk meer dan 1095 samenwerkingsverbanden.

Deelnemers samenwerkingsverbanden

- Het gemiddeld aantal deelnemers van samenwerkingsverbanden is ten opzichte van 2017 nagenoeg gelijk gebleven (10,0 ten opzichte van 9,6). Samenwerkingsverbanden op het gebied van arbeidsmarkt en economie, en op het sociaal domein kennen gemiddeld een lager gemiddeld aantal deelnemers (respectievelijk 7,6 en 8,1 deelnemers).
- Het gemiddeld aantal samenwerkingsverbanden per decentrale overheid is voor alle typen overheden gestegen. Bij provincies is de grootste stijging ten opzichte van 2017 te zien: van gemiddeld 27, naar gemiddeld 47 samenwerkingsverbanden. Provincies kennen hiermee ook gemiddeld het meeste aantal samenwerkingsverbanden, in vergelijking met de andere typen decentrale overheden. Gemeenten werken in gemiddeld 33 samenwerkingsverbanden samen (ten opzichte van 27 in 2017) en waterschappen in gemiddeld 19 (ten opzichte van 14 in 2017). De betrokkenheid van provincies is met name terug te zien in het fysieke domein (met inbegrip van energie) en op het gebied van arbeidsmarkt en economie.
- De meeste samenwerkingsverbanden in Nederland bestaan uitsluitend uit gemeenten. Dit aandeel is sinds 2017 echter gedaald (van 74% in 2017, naar 65% in 2020). Het aandeel multilevel samenwerkingen is toegenomen. Met name waar het gaat om samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en provincies (van 14%

in 2017, naar 17% in 2020) en samenwerkingsverbanden waarbij alle drie de typen decentrale overheden betrokken zijn (van 3% in 2017, naar 6% in 2020). Samenwerkingsverbanden op het sociaal domein kennen wel bijna uitsluitend gemeenten als deelnemers (bij 96% van de samenwerkingsverbanden op het sociaal domein zijn alleen gemeenten betrokken). Dit hoge aandeel is logisch te verklaren vanuit de verdeling van bevoegdheden in het sociaal domein.

- Ook de rijksoverheid is ten opzichte van 2017 vaker betrokken bij samenwerkingsverbanden. Het aantal samenwerkingsverbanden waarbij minimaal één deelnemer vanuit de rijksoverheid betrokken is, is toegenomen van 44 naar 111. Let wel: 21 van deze nieuwe verbanden zijn te wijten aan de verruimde definitie. De ministeries die het meest deelnemen zijn de ministeries van EZK, IenW en BZK. De deelname van de rijksoverheid is met name te zien in het fysieke domein (met inbegrip van energie) en op het gebied van arbeidsmarkt en economie.
- Bij de meeste samenwerkingsverbanden zijn de colleges/dagelijkse besturen en/of de burgemeesters/CdK's/voorzitters betrokken. Het gaat dan op 80% in 2020. Dit aandeel is ten opzichte van 2017 nagenoeg gelijk gebleven.
- De meeste samenwerkingsverbanden zijn gericht op het uitvoeren van een primaire taak. Dit aandeel is ten opzichte van 2017 licht gestegen (van 75% naar 79%). Het aandeel dat bevoegd is om beleid voor te bereiden is ten opzichte van 2017 het meest gedaald (van 52% naar 40%). Bij samenwerking in het fysiek domein is vaker dan gemiddeld sprake van gezamenlijk beleid vaststellen en beleid voorbereiden (respectievelijk 49% ten opzichte van 40%; en 15% ten opzichte van

10%). Samenwerking in het fysiek domein lijkt daarmee beleidsrijker te zijn. Samenwerking op arbeidsmarkt en economie is ook meer dan gemiddeld beleid voorbereidend (56% ten opzichte van 40%). Het aandeel samenwerkingsverbanden op het gebied van arbeidsmarkt en economie dat bevoegd is beleid vast te stellen wijkt niet af van het gemiddelde. Samenwerking in het sociaal domein is relatief vaker dan bij andere thema's gericht op uitvoering van de primaire taak (90% ten opzichte van 79%). Daarmee lijkt de samenwerking ook minder beleidsrijk te zijn dan gemiddeld.

Vorm samenwerkingsverbanden

- De meeste samenwerkingsverbanden zijn vormgegeven als zelfstandige organisatie. Dit aandeel is ten opzichte van 2017 echter wel afgenomen (van 72% naar 65%). De samenwerkingsvorm afstemming is juist gegroeid (van 17% naar 24%). De specifieke rechtsvormen die het meest voorkomen zijn het gemeenschappelijk openbaar lichaam (30%), het convenant (12%) en de stichting (9%).
- Van alle samenwerkingsverbanden in 2020 is bij samenwerkingsverbanden op het fysiek domein (met inbegrip van energie) en op het gebied van arbeidsmarkt en economie relatief vaker sprake van afstemming (respectievelijk 35% en 33%, ten opzichte van 24%). Qua rechtsvorm wordt op beide beleidsvelden ook vaker gebruik gemaakt van privaatrechtelijke vormen (in beide gevallen 65% ten opzichte van 52%). Bij samenwerking in het sociaal domein is juist relatief minder sprake van afstemming (15% ten opzichte van 24%). Qua rechtsvorm wordt juist vaker gebruik gemaakt

van publiekrechtelijke vormen dan gemiddeld (66% ten opzichte van 48%).

- De meest voorkomende aard van samenwerking is het samen uitvoeren van een taak (89%). Dit was in 2017 ook al de meest voorkomende categorie. Het uitwisselen van kennis volgt op afstand als tweede met 20% van de gevallen. Samenwerking op arbeidsmarkt en economie is relatief meer dan bij andere samenwerkingsverbanden gericht op het uitwisselen van kennis (37% ten opzichte van 20%).

Thema samenwerkingsverbanden

- Het meest voorkomende beleidsveld waar samenwerkingsverbanden zich op richten is het fysieke domein (27%). Hierna volgen samenwerkingsverbanden rondom arbeidsmarkt en economie (16%), en de participatiewet (12%). Wanneer het sociaal domein echter als geheel wordt beschouwd, en dus ook samenwerking rondom de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning worden meegenomen, blijkt dat samenwerking op het sociaal domein voor komt bij 20% van de samenwerkingsverbanden.
- De meeste samenwerkingsverbanden richten zich op één beleidsveld (67%). Het aandeel samenwerkingsverbanden dat zich op meer dan één beleidsveld richt is echter toegenomen ten opzichte van 2017 (van 26% naar 33%). Met name bij samenwerking op het gebied arbeidsmarkt en economie komt verhoudingsgewijs veel combinatie met andere beleidsvelden voor. Bij samenwerking in het sociaal domein is relatief weinig combinatie met beleidsvelden buiten het sociaal domein. Er is wel veel stapeling binnen de beleidsvelden in het sociaal domein.

Inhoudsopgave

Management-samenvatting	1	5. De thema's van samenwerking	26
1. Inleiding	5	5.1. Beleidsvelden	26
1.1. Aanleiding en doel	5	5.2. Samenwerking in het fysieke domein	28
1.2. Aanpak onderzoek	6	5.3. Samenwerking op arbeidsmarkt en economie	32
1.3. Leeswijzer	7	5.4. Samenwerking in het sociaal domein	37
2. Regionale Samenwerking	8	Bijlage - Onderzoeks-verantwoording en interpretatie data	40
2.1. Het definiëren en inventariseren van samenwerking	8	A. Aanpak van het onderzoek	40
2.2. Het aantal samenwerkingsverbanden in Nederland	9	B. Gehanteerde definities en formats	41
2.3. De context van samenwerking	10	C. Reflectie op uiteindelijke dataset	48
3. De deelnemers van samenwerking	14		
3.1. Deelnemende organisaties	14		
3.2. Bestuursorganen en bevoegdheden	19		
4. De vormgeving van samenwerking	21		
4.1. Samenwerkings- en rechtsvormen	21		
4.2. Speciale typen van samenwerking	23		

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en doel

Het openbaar bestuur staat voor grote maatschappelijke opgaven, die veelal op regionaal niveau in een multilevel setting moeten worden aangepaan. Voorbeelden hiervan zijn de energietransitie, de transformatie in het sociaal domein, de implementatie van de omgevingswet en het inzetten op meer data-gedreven beleidsvorming. Dergelijke opgaven vergen maatwerk in de bestuurlijke samenwerking en afspraken tussen overheden en andere (private en maatschappelijke) partijen. Actuele kennis, data en informatie over de verschillende vormen en manieren waarop overheden samenwerken, is hierin noodzakelijk om maatwerk te kunnen leveren en afspraken zo goed mogelijk in samenhang en effectief te kunnen uitvoeren.

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) hebben PROOF Adviseurs en KWINK groep de handen ineengeslagen om een inventariserend onderzoek te doen naar regionale samenwerkingsverbanden van decentrale overheden.

¹ De inventarisatie uit 2017 is te vinden op www.kennisopenbaarbestuur.nl.

Het onderzoek biedt inzicht in: de omvang, aard en kenmerken van deze samenwerking.

Al eerder werd een inventarisatie gemaakt van regionale samenwerkingsverbanden door deze onderzoekers.¹ In het huidige onderzoek zijn wat aanpassingen gemaakt waardoor er een meer volledig beeld van de samenwerkingsverbanden kan worden gegeven. Dit is gedaan door het toevoegen van speciale types, meer informele samenwerking en samenwerking zonder eigen organisatie. In dit onderzoek zullen de resultaten, waar mogelijk, worden vergeleken met het onderzoek uit 2017 en kunnen hiermee ontwikkelingen worden blootgelegd.

De resultaten van de inventarisatie zijn om drie redenen van toegevoegde waarde:

- Allereerst geven de data inzicht en structuur in de verschillende samenwerkingsverbanden. De informatie is voor volksvertegenwoordigingen (gemeenteraden, provinciale staten, algemeen besturen van waterschappen) essentieel voor het uitvoeren van hun controlerende taak.
- Daarnaast kan het bieden van een actuele data in samenwerking het leren over regionale samenwerking bevorderen: decentrale overheden, maar ook de andere samenwerkingspartners, kunnen de data gebruiken om te zien hoe door andere overheden en op andere domeinen regionale samenwerking is ingevuld.

- Een derde reden is dat de data gecombineerd kunnen worden met beleidsinhoudelijke data om doelen en effecten van beleid te analyseren.

1.2. Aanpak onderzoek

De data zijn verzameld door een combinatie van deskresearch en een uitvraag onder de decentrale overheden. Het deskresearch richtte zich in eerste instantie op de bronnen waarin samenwerkingsverbanden bekend gemaakt moeten worden: de programmabegrotingen en de Staatscourant. Met deskresearch zijn daarnaast door gerichte zoekactie de overzichten van alle speciale typen samenwerking opgesteld.

Nadat het deskresearch afgerond werd en het databestand met alle regionale samenwerkingsverbanden erin compleet was, is er uitvraag gedaan onder de decentrale overheden. In een gezamenlijke brief van BZK, VNG, IPO en UvW zijn de decentrale overheden gevraagd het databestand met daarin de unieke gegevens van de samenwerkingsverbanden waarin hun eigen organisatie deelneemt te controleren of aan te vullen. De respons op de uitvraag onder decentrale overheden was **32%**. In totaal is hiermee **65%** van de gevonden samenwerkingsverbanden gecontroleerd.

Hierdoor ontstond het definitieve databestand waarmee de analyses konden worden uitgevoerd die in dit rapport zijn opgenomen. Dit databestand bevat in totaal **1284 samenwerkingsverbanden**.

Anders dan in 2017 werden dit keer naast de deskstudie en de uitvraag onder decentrale overheden, ook diepte-interviews in verschillende samenwerkings-intensieve regio's gevoerd. De uitkomsten van de verdiepende gesprekken zijn als input voor de analyses gebruikt maar ook als referentiekader om de analyses te duiden.

Met het oog op regionale spreiding, diversiteit aan samenwerkingsstijlen, multilevel betrokkenheid en thema's is gekozen voor:

- De regio Zwolle: Kees Praamstra (secretaris-directeur) en Mathijs Triou (strategisch adviseur);
- De regio Rivierenland: Huug Derksen (secretaris-directeur);
- De regio Drechtsteden: Evert Jaquet (juridisch controller); en
- Het Waterschapshuis: Marianne van der Veen (kwaliteitsmanager) en Suzanne Kool (bestuurlijk-juridisch adviseur).

Als klankbord voor het team is door het ministerie van BZK ook een begeleidingscommissie ingesteld. Daarin waren naast het ministerie van BZK ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) vertegenwoordigd.

Zonder de medewerking van de vele respondenten van de verschillende decentrale overheden was het inventarisatieonderzoek niet mogelijk geweest. Wij willen hen op deze plek danken voor hun inzet, tijdsinvestering en behulpzaamheid.



1.3. Leeswijzer

Het restant van dit rapport bestaat uit de volgende hoofdstukken:

- Hoofdstuk 2 gaat over het definiëren en inventariseren van samenwerking en schetst de relevante context rondom samenwerking.
- Hoofdstuk 3 gaat over de deelnemers van samenwerking: de (hoeveelheid) decentrale overheden die deelnemen, en de verschillende niveaus van samenwerking.
- In hoofdstuk 4 gaat het over de vormgeving van samenwerking: de samenwerkings- en rechtsvormen en de verschillende speciale typen samenwerking.
- In hoofdstuk 5 gaat het over de thema's bij samenwerking: de verschillende beleidsterreinen waarop wordt samengewerkt en de belangrijkste ontwikkelingen in samenwerking dieper bekeken

In **Bijlage - Onderzoeks-verantwoording en interpretatie data** wordt gedetailleerd stilgestaan bij de technische onderzoeksverantwoording. Hierbij is ook het zogenaamde codeboek opgenomen, dat inzicht verschaft in de codering van het databestand.

De dataset behorende bij het onderzoek is openbaar toegankelijk via www.kennisopenbaarbestuur.nl. In de rapportage 'Netwerkanalyse samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020,' opgesteld door Pii Networks, zijn op basis van de dataset verschillende netwerkkarten

gevisualiseerd. Deze rapportage is ook te vinden op www.kennisopenbaarbestuur.nl.



2. Regionale Samenwerking

2.1. Het definiëren en inventariseren van samenwerking

“Samenwerkingsverbanden kunnen geïnventariseerd worden, samenwerking niet.” Deze quote is van een van onze gesprekspartners uit de verdiepende gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd. Samenwerking is immers een dynamisch proces, een verbinding die in verschillende snelheden op gang komt, uiteenlopende doelen kent en zijn eigen weg gaat zoeken. Samenwerkingsverbanden worden vaak geformaliseerd. Dat gebeurt met een overeenkomst, statuten of een gemeenschappelijke regeling. Op basis van deze bronnen is het mogelijk een inventarisatie uit te voeren.

Voor het onderzoek is hierbij de volgende definitie van een samenwerkingsverband gehanteerd:

We spreken van *een samenwerkingsverband* bij regionale samenwerking als:

- *ten minste twee Nederlandse overheden samenwerken*
- *waarvan ten minste één decentrale overheid*
- *en ten minste intern is vastgelegd dat het om een samenwerking gaat.*

Deze definitie is uitgebreider ten opzichte van het inventarisatieonderzoek 2017. Toen voldeed een samenwerkingsverband alleen aan de definitie als ten minste twee decentrale overheden betrokken waren. De definitie is verruimd, zodat ook samenwerkingsverbanden tussen de rijksoverheid en slechts één decentrale overheid eronder vallen. Het gaat dan bijvoorbeeld om City deals. De peildatum bij dit onderzoek was 1 januari 2020.

Onder samenwerkingsverbanden, zoals gehanteerd in dit onderzoek, valt een grote verscheidenheid aan vormen van samenwerking. Onder meer afstemmingsrelaties, netwerksamenwerking en nieuwe organisaties. Allen in meer of mindere mate geformaliseerd. Binnen deze verscheidenheid aan mogelijkheden onderscheiden wij, met het oog op de poging tot inventarisatie, twee groepen:

- Allereerst samenwerkingsverbanden die voldoen aan definitie verbonden partij en/of gemeenschappelijke regeling. Dit type samenwerkingsverband is verhoudingsgewijs makkelijk te inventariseren. Verbonden partijen moeten conform BBV en

Waterschapsbesluit² opgenomen worden in de paragraaf verbonden partijen van de begroting van decentrale overheden. Gemeenschappelijke regelingen, of deze nu een regeling zonder meer of centrumregeling behelzen, een gemeenschappelijk orgaan bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam, moeten gepubliceerd worden³.

- Ten tweede de samenwerkingsverbanden op basis van overeenkomsten waarbij geen nieuwe organisatie is opgericht en informele samenwerkingsverbanden. Deze groep samenwerkingsverbanden is verhoudingsgewijs moeilijk te inventariseren. Voor samenwerking op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten en publiekrechtelijke overeenkomsten buiten de Wgr⁴ is geen publicatie of register verplicht. Voorbeelden hiervan zijn convenanten, dienstverleningsovereenkomsten, of bestuursovereenkomsten. Daarnaast is er nog een heel veld van (reguliere) overleggen, projecten, proeftuinen, pilots, kennisuitwisseling en visievorming die geheel niet geformaliseerd zijn. Deze informele samenwerkingsverbanden zullen gezien hun aard nooit volledig in beeld te brengen zijn.

² Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, artikel 9, lid 2, onder f. Waterschapsbesluit Artikel 4.71, lid 1, onder c.

³ Zie Wet gemeenschappelijke regelingen artikelen 26 lid 2; 42 lid 2; 5a, lid 1; 53 lid 2; 62a, lid 2; 75 lid 2; 85 lid 2.

2.2. Het aantal samenwerkingsverbanden in Nederland

Het uiteindelijke databestand voor de inventarisatie in 2020 bevat **1284** unieke samenwerkingsverbanden. In 2017 ging het nog **1095** unieke samenwerkingsverbanden.

Dit totaal aantal samenwerkingsverbanden zijn op te delen in de twee groepen die in de vorige paragraaf zijn gepresenteerd. Allereerst samenwerkingsverbanden die voldoen aan definitie verbonden partij en/of gemeenschappelijke regeling. In het uiteindelijke bestand zijn **847** samenwerkingsverbanden opgenomen die voldoen aan deze definitie. In 2017 waren dit er **873**. Hier heeft dus een afname van **26** samenwerkingsverbanden plaatsgevonden.

Ten tweede de samenwerkingsverbanden op basis van overeenkomsten waarbij geen nieuwe organisatie is opgericht en om informele samenwerkingsverbanden. Het definitieve databestand bevat **437** samenwerkingsverbanden in deze categorie. In 2017 waren dit er **222**. Hier heeft dus een toename van **217** samenwerkingsverbanden plaatsgevonden.

⁴ In dit onderzoek onderscheiden wij de privaatrechtelijke overeenkomsten convenant, bestuursovereenkomst, beleidsovereenkomst, dienstverleningsovereenkomst en overeenkomst van opdracht en de publiekrechtelijke varianten (buiten Wgr) bevoegdhedenovereenkomst en convenant.

Op basis van deze getallen kan worden geconcludeerd dat het aantal samenwerkingsverbanden in Nederland is toegenomen. Bij deze conclusie zijn twee opmerkingen te plaatsen:

- **21** van de **1284** samenwerkingsverbanden betreffen samenwerkingsverbanden één enkele decentrale overheid en een instantie van de rijksoverheid. Deze **21** samenwerkingsverbanden vallen dus buiten de definitie van 2017. Dit betekent dat in 2020 precies **168** meer samenwerkingsverbanden zijn gevonden dan in 2017.
- Omdat niet alle decentrale overheden hebben gereageerd op de uitvraag en omdat aangenomen moet worden dat respondenten ook niet altijd volledig overzicht hebben, is het werkelijke aantal samenwerkingsverbanden in Nederland waarschijnlijk meer dan **1284**.⁵ Deze opmerking is overigens ook van toepassing op het onderzoek uit 2017: ook in dat jaar waren er waarschijnlijk meer dan **1095** samenwerkingsverbanden.

⁵ **Extrapolatie** van het aantal samenwerkingsverbanden, op basis van de respons, zou een mogelijkheid zijn om zicht te krijgen op het aantal samenwerkingsverbanden dat zou zijn gevonden bij een respons van 100%. Zoals in paragraaf 1.2 aangegeven was de respons op de uitvraag momenteel 32%. Hiermee is 65% van de samenwerkingsverbanden gecontroleerd. Wanneer wordt aangenomen dat deze getallen ook gelden voor de toevoegingen (32% van de respons heeft geleid tot het toevoegen van 65% van de ontbrekende

2.3. De context van samenwerking

Wat maakt nu dat decentrale overheden in Nederland zoveel samenwerken? Samenwerking is een belangrijk middel voor decentrale overheden om gezamenlijk te bestuurskracht te realiseren die vaak voor de medebewindstaken wordt vereist en voor veel autonome taken wenselijk is. Door samen te werken blijven de decentrale overheden bestuurlijk zelfstandig, waardoor de lokale democratie geborgd is.

Het verminderen van kwetsbaarheid en vergroten van capaciteit speelt natuurlijk een rol bij samenwerking. Maar er zijn ook genoeg vraagstukken met een zodanig regionaal karakter dat zij alleen regionaal kunnen worden opgelost. Arbeidsmarktbeleid vergt dus bijvoorbeeld per definitie een regionale aanpak, energie-strategieën dienen regionaal worden vastgesteld en inkoop- en contractmanagement in het sociaal domein vereisen een regionale en soms zelfs bovenregionale samenwerking. In de gesprekken met de ervaringsdeskundigen zijn een aantal factoren die de context van samenwerking schetsen:

- **Vertrouwen.** Uit de verdiepende interviews is gebleken dat onderling vertrouwen een van de belangrijkste succesfactoren is. Vertrouwen moet er zijn tussen de deelnemende organisaties algemeen, als

samenwerkingsverbanden), zouden we kunnen verwachten dat er nog circa 85 ontbrekende samenwerkingsverbanden niet zijn toegevoegd. Het totaal aantal samenwerkingsverbanden bij een respons van 100% zou daarmee op 1369 komen. Ook dit aantal is waarschijnlijk een onderschatting, omdat aangenomen moet worden dat respondenten niet altijd volledig overzicht hebben van het totaal aantal samenwerkingsverbanden van hun decentrale overheid.

concreet tussen de betrokken personen. Bijzonder belangrijk is vertrouwen tussen te betrokken bestuurders. Vertrouwen kan groeien wanneer er vaker wordt samengewerkt. Er ontwikkelt zich dan ook een samenwerkingscultuur.⁶

- **Samenwerkingscultuur.** De samenwerkingscultuur is de 'smeermolie' van elke samenwerking. Zij ontstaat als er samen wordt gewerkt en is vervolgens een belangrijke succesfactor indien dezelfde organisaties op andere thema's of beleidsterreinen willen samenwerken. In de samenwerkingscultuur ontstaat ook vaak een voorkeur voor wat prettig werkt in de samenwerkingsregio. Zo hoorden wij dat in de Drechtsteden het formaliseren altijd goed heeft gewerkt als fundament voor samenwerkingscultuur, terwijl in de regio Zwolle juist het informele karakter als succesfactor wordt ervaren.⁷ Hoe dan ook, overal lijkt de consensus te zijn dat de vorm dienend moet zijn.
- **Congruentie.** In Nederland zijn er veel samenwerkingsregio's. De meeste daarvan zijn 'bottom-up' ontstaan, doordat het oppakken van bepaalde taken in een bepaalde samenstelling van partners voor de hand lag. Indien de samenwerking dan prettig werkt (samenwerkingscultuur) worden andere taken in dezelfde samenstelling opgepakt. Soms is dat in de bestaande structuur. Soms lijkt de succesformule juist te zijn om voor elke taak en initiatief iets nieuwe te organiseren om complexiteit te reduceren. Zo ontstaat congruentie. In paragraaf 5.1 komt het combineren van meerdere

beleidsterreinen in een samenwerkingsverband aan de orde. Indien van rijkswege regio's worden ingedeeld bijvoorbeeld voor de Regionale Energiestrategieën, Veiligheidsregio's of Jeugdzorgregio's, kijkt men veelal naar bestaande congruentie op vergelijkbare en aanpalende beleidsterreinen. Zo ontstaat regiovorming 'top down'. Congruentie tussen dezelfde samenwerkingspartners betekent dat op de bestaande samenwerkingscultuur kan worden voortgeborduurd. Congruentie is dus een belangrijke succesfactor, zo hoorden wij in alle gesprekken.

- **Voorwaarden voor samenwerking** Naast vertrouwen kwamen gelijkwaardigheid, onafhankelijkheid en draagvlak naar voren als belangrijke voorwaarden voor succesvolle regionale samenwerking. Gelijkwaardigheid ten opzichte van elkaar ongeacht gemeente grootte/inwoneraantal, financiële draagkracht en formele rol (bijvoorbeeld met aangewezen centrumrol). Ook vertrouwen in de onafhankelijkheid en neutraliteit van bepaalde personen, zowel bestuurders als ambtenaren, blijkt belangrijk. Het vertrouwen erin dat zij het gezamenlijke belang boven het eigen belang van hun organisatie stellen, maakt dat zij processen verder kunnen brengen. Draagvlak is tot slot belangrijk om het commitment van alle partijen te kunnen blijven behouden. Zeker wanneer de samenwerking niet of in mindere mate is geformaliseerd kunnen partijen in principe zonder of

⁶ Zie verder Prof. dr. Marcel Boogers Prof. dr. Bas Denters Dr. Maurits Sanders, Prof. dr. 'Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. *Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Universiteit Twente, 2016.

⁷ Formaliseren is een reflex bij overheden, weten sommige gesprekspartners ons te vertellen. Het sluit minder goed aan bij bedrijven en organisaties in het maatschappelijk middenveld en leent zich dus vaak minder goed voor samenwerking in de triple helix.

met beperkte consequenties besluiten de samenwerking te beëindigen.

- **Menselijke maat.** Alle samenwerking valt en staat bij personen die de samenwerking vruchtbaar en levendig houden: de menselijke maat doet ertoe. Persoonlijke relaties tussen bestuurders onderling, tussen bestuurders en ambtenaren en tussen ambtenaren onderling is een factor van belang. Het risico van persoonlijk vertrouwen en commitment als belangrijke basis voor samenwerkingsverbanden is dat deze sterk onderhevig kunnen zijn aan verandering. Wanneer nieuwe individuen zich aandienen of voor de samenwerking cruciale actoren vertrekken kan dit grote gevolgen hebben voor vertrouwen en draagvlak van het samenwerkingsverband.
- **Grip.** Dat grip van volksvertegenwoordigingen een item is bij samenwerking verbaast niemand meer. 'Grip' is daarbij een verzamelterm voor kaderstelling, sturing, informatie- en verantwoordingsbehoefte. Bij volksvertegenwoordigingen bestaat veelal de vrees dat de afstand en de gezamenlijkheid bijdragen aan een gebrek aan democratische controle en eigen beleidsuitgangspunten. Het goed organiseren van lokale grip is belangrijk voor blijvend politiek vertrouwen en draagvlak.⁸ Wettelijke regulering van formele samenwerkingsverbanden stelt spelregels aan kaderstelling, informatieverstrekking en verantwoording richting volksvertegenwoordiging. Bij meer informele samenwerking is het moeilijker om dit te regelen. In paragraaf 3.2 is te lezen hoe vaak

volksvertegenwoordigingen zelf deelnemen aan samenwerkingsverbanden. In die paragraaf wordt er ook op ingegaan hoe vaak een samenwerkingsverband in verhouding ziet op het voorbereiden of vaststellen van beleid, waarbij er vaak een sterk raakvlak met politieke keuzes is.

- **Bekostiging.** Er kan veel geld omgaan in samenwerking. Het goed regelen van de bekostiging hiervan is een belangrijke succesfactor zo blijkt uit de gesprekken. Er is geen 'one size fits all' model voor bekostiging. Soms kiezen decentrale overheden voor samenwerking met 'gesloten beurzen' dan zet iedereen eigen mensen en middelen in voor het gezamenlijk werken aan dezelfde taken. Voorbeelden hiervan zijn project- en werkgroepen voor inkoop van jeugdzorg. Soms zijn er echter ook 'out of pocket' kosten voor de betrokken samenwerkingspartners. Denk aan de bekostiging van een gezamenlijke organisatie voor huishoudelijk afval of aan een gezamenlijk budget voor een ruimtelijk innovatiefonds. In alle gevallen is, mede gelet op de grip van de volksvertegenwoordigingen, daarbij wel belangrijk dat de bekostiging van taken die in samenwerking worden uitgevoerd transparant is, duidelijk en voorspelbaar. Men wil weten waarvoor men betaalt, op basis waarvan dit is berekend en hoe te kosten zich in de toekomst kunnen ontwikkelen.
- **Ruimte voor dynamiek.** Uit de gesprekken komt, dat ruimte voor dynamiek ook binnen een samenwerkingsverband een belangrijke succesfactor is. In de regio Zwolle wordt er bijvoorbeeld altijd

⁸ Zie verder Roeland Stolk, Rob de Greef en Laurens Vellekoop, 'Grip op samenwerking in de praktijk, Lessen en best practices uit gemeenten, Berenschot en PROOF Adviseurs 2018.

samengewerkt op basis van een zogeheten *coalition of the willing* alleen wie wil en kan bijdragen doet mee op een thema of beleidsterrein. Bij HWH (het Waterschapshuis) werken de deelnemers in verschillende samenstelling samen in verschillende programma's en projecten waarnaast talloze initiatieven voor nieuwe projecten en programma's lopen.

Het naast elkaar van (reguliere) overleggen, projecten, proeftuinen, pilots maar ook kennisuitwisseling en visievorming die geheel niet geformaliseerd zijn belangrijk voor doorontwikkeling bij samenwerking. Formaliseren is een reflex bij overheden, weten sommige gesprekspartners ons te vertellen. Het sluit minder goed aan bij bedrijven en organisaties in het maatschappelijk middenveld en leent zich dus minder goed voor de *triple helix*. Zonder informele samenwerking zou er nooit een samenwerkingsverband ontstaan en omgekeerd brengen veel samenwerkingen ook weer informele samenwerking tot stand.

- **Doelen en bevoegdheden van samenwerkingsverbanden.**

Samenwerkingsverbanden kunnen verschillende doelen hebben, soms gecombineerd, soms verschillend per beleidsterrein. In paragraaf 4.1 bespreken wij de doelen van samenwerkingsverbanden: hoe veel samenwerkingsverbanden zijn gericht op het samen uitvoeren van een taak, het uitwisselen van kennis of het uitwisselen / poolen van personeel. De bevoegdheden van een samenwerkingsverband kunnen bestaan uit het uitvoeren van een primaire taak, het voorbereiden van beleid, het vaststellen van beleid en het uitvoeren van ondersteunende taken. Hierbij is het mogelijk dat een samenwerkingsverband

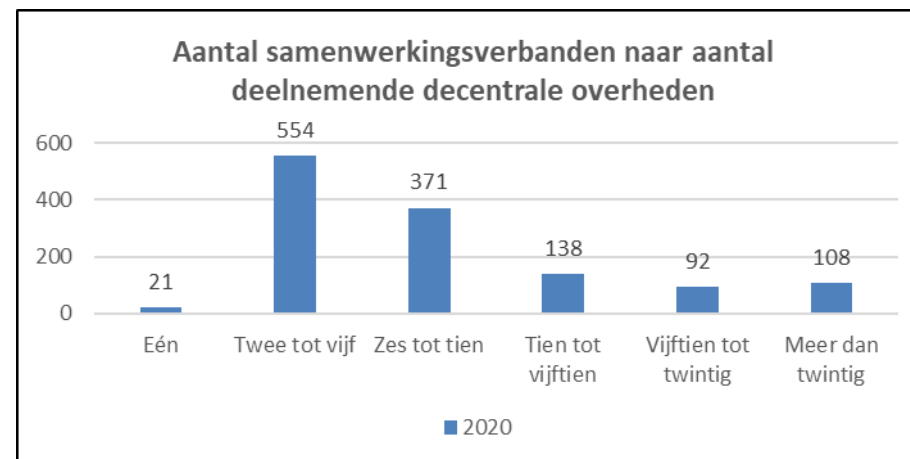
meerdere van deze typen bevoegdheden combineert. Zie hierover paragraaf 3.2.

3. De deelnemers van samenwerking

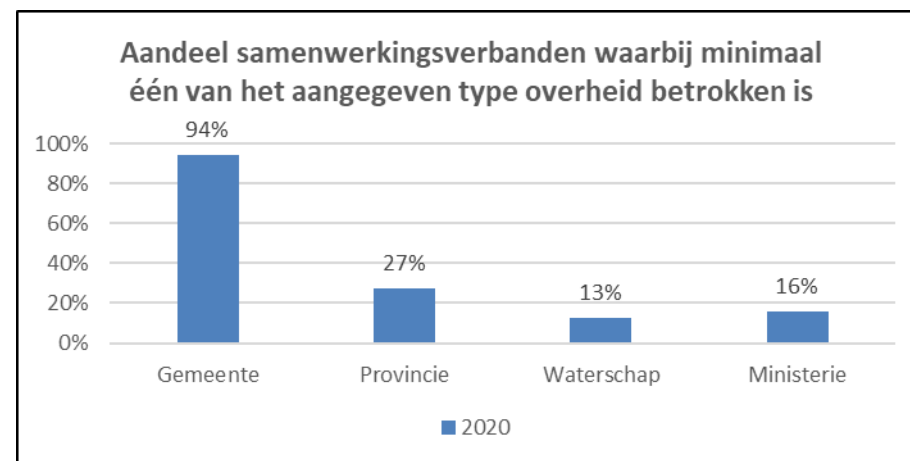
3.1. Deelnemende organisaties

Samenwerkingsverbanden in Nederland hebben gemiddeld 10 deelnemende decentrale overheden. Dit aantal is in 2020 nagenoeg hetzelfde gebleven ten opzichte 2017: in dat jaar was het gemiddelde aantal deelnemende decentrale overheden 9,6. De meeste samenwerkingsverbanden (554) hebben 2 tot 5 deelnemers, gevolgd door samenwerkingsverbanden met 6 tot 10 deelnemers (371). Er zijn in Nederland 108 samenwerkingsverbanden met meer dan 20 deelnemende decentrale overheden. Tot slot zijn 21 samenwerkingsverbanden gevonden waarbij sprake was van een samenwerking tussen 1 decentrale overheid en de rijksoverheid. Zie [Figuur 1](#).

Bij 94% van de geïnventariseerde samenwerkingsverbanden is in ieder geval 1 gemeente betrokken. Gemeenten zijn hiermee de meest voorkomende deelnemers. Provincies, waterschappen en de rijksoverheid zijn bij respectievelijk 27%, 13% en 16% van de samenwerkingsverbanden betrokken. Zie [Figuur 2](#).



Figuur 1



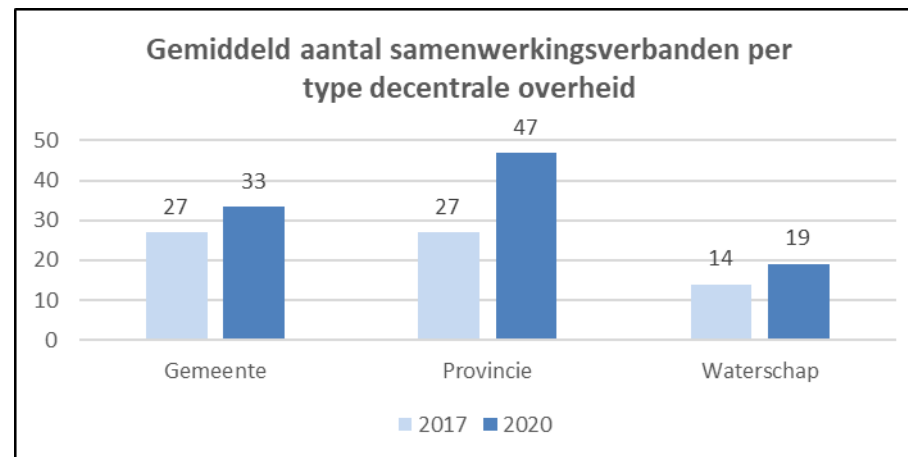
Figuur 2

Geredeneerd vanuit de verschillende typen decentrale overheden, zie we dat gemeenten gemiddeld aan 33 samenwerkingsverbanden deelnemen. Dit aantal is toegenomen ten opzichte van 2017, toen het gemiddelde nog op 27 lag. Bij provincies zien we de grootste groei in het aantal samenwerkingsverbanden. In 2017 waren dit er gemiddeld 27; in 2020 zijn dit er gemiddeld 47. Tot slot is ook bij waterschappen een groei waar te nemen, van gemiddeld 14 naar gemiddeld 19 samenwerkingsverbanden. Zie [Figuur 3](#).

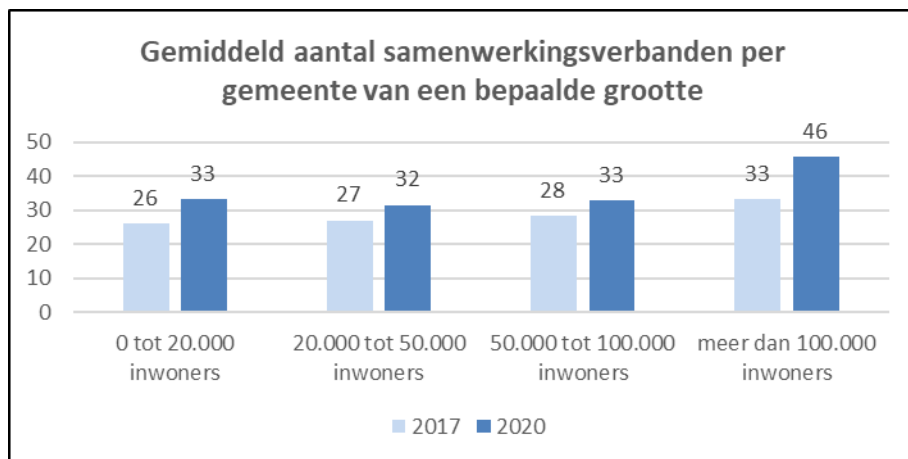
De grootte van een gemeente (naar inwoneraantal) is van invloed op het aantal samenwerkingsverbanden waar het in deelneemt. Gemeenten tussen 0 en 100.000 inwoners nemen gemiddeld deel aan circa 33 samenwerkingsverbanden. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners nemen gemiddeld deel aan 46 samenwerkingsverbanden. In 2017 was ook al te zien dat grotere gemeenten meer samenwerken, maar het verschil met kleinere gemeenten in 2020 gegroeid. Zie [Figuur 4](#).

Het verschilt per regio aan hoeveel samenwerkingsverbanden een gemeente deelneemt. In de provincie Limburg werken gemeenten het meest samen, met gemiddeld 52 samenwerkingsverbanden. In de provincie Friesland werken gemeenten het minst samen met gemiddeld 23 samenwerkingsverbanden. In 2017 waren er in deze provincies ook al de meest en minst samenwerkings-intensieve regio's. Zie [Figuur 5](#) op de volgende pagina. Het grootste deel van de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten vindt overigens plaats binnen de grenzen van een provincie (81%). 12% van de samenwerkingsverbanden is over de grenzen

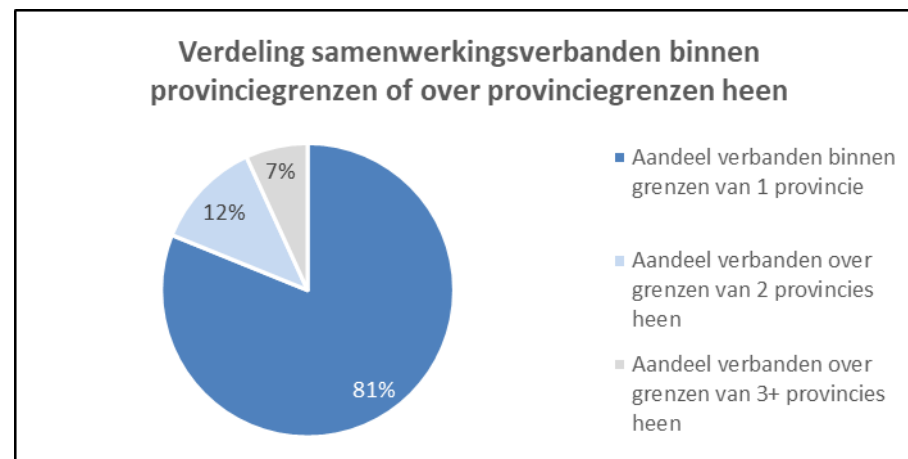
van twee provincies heen en 7% zelfs over de grenzen van drie of meer provincies heen. Zie [Figuur 6](#) op de volgende pagina.



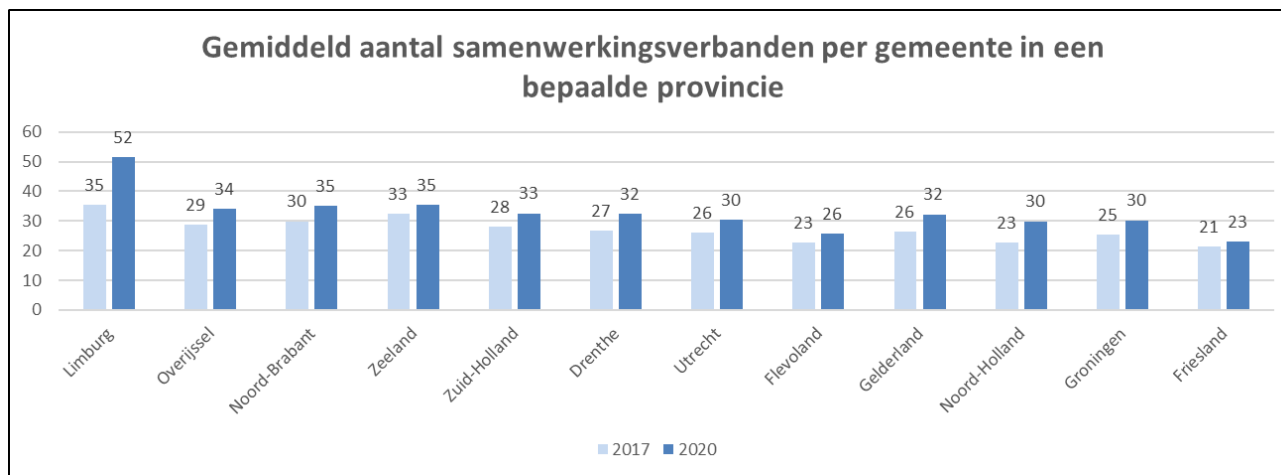
[Figuur 3](#)



Figuur 4



Figuur 6



Figuur 5

De meeste samenwerkingsverbanden kennen uitsluitend gemeenten als deelnemende decentrale overheden (862). Hierna volgt de groep samenwerkingsverbanden met deelnemende gemeenten en provincies (217). Bij 75 samenwerkingsverbanden zijn er vertegenwoordigers van alle drie te typen decentrale overheden betrokken. Samenwerkingsverbanden tussen waterschappen en provincies, en tussen uitsluitend waterschappen komen het minst voor; respectievelijk 13 en 20 keer. Zie [Figuur 7](#). Let op: bij ieder van genoemde groepen kunnen ook nog andere typen deelnemers betrokken zijn, zoals private organisaties of ministeries. Deze zijn niet opgenomen in het figuur.

Ten opzichte van 2017 is het aandeel multilevel samenwerkingsverbanden gegroeid. In 2017 bestond 79% van de samenwerkingsverbanden uitsluitend uit gemeenten, uitsluitend uit provincies of uitsluitend uit waterschappen. In 2020 is dit aandeel afgenomen naar 70%. Zie [Figuur 8](#) op de volgende pagina.

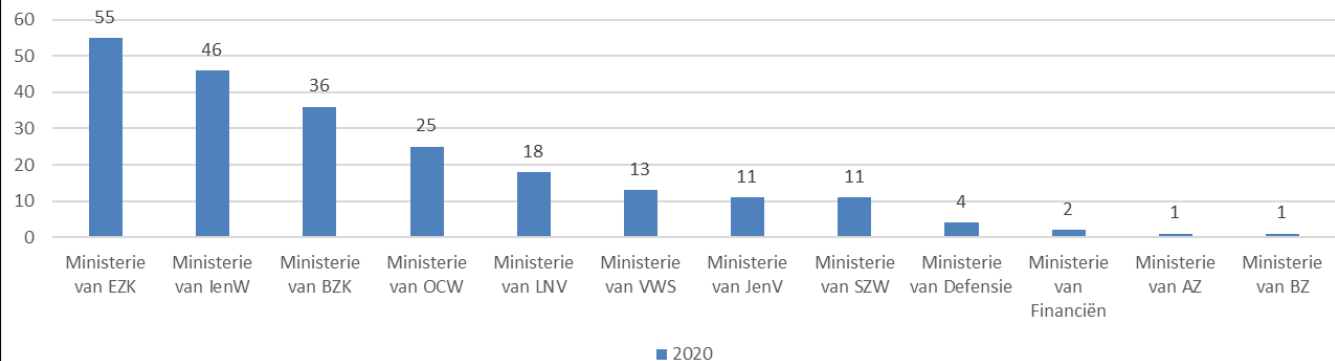
In 2020 is voor het eerst de betrokkenheid van specifieke ministeries in samenwerkingsverbanden geïnventariseerd. De top drie van deelnemende ministeries bestaat uit het ministerie van EZK (55 verbanden), het ministerie van IenW (46 verbanden) en het ministerie van BZK (36 verbanden). De ministeries van AZ en BuZa nemen het minst deel in samenwerkingen met decentrale overheden; beide ministeries slechts in 1 geval. Zie

[Figuur 9](#) op de volgende pagina.

In 2017 is wel geïnventariseerd of er ten minste één deelnemer vanuit de rijksoverheid betrokken was. Wanneer we de aantallen van 2017 en 2020 vergelijken, zien we dat het aantal samenwerkingsverbanden waarbij minstens 1 ministerie betrokken is, gegroeid is van 44 naar 111. Hierbij moet worden opgemerkt dat 21 van deze nieuwe verbanden te verklaren zijn door de ruimere definitie van samenwerkingsverbanden, zoals omschreven in paragraaf 2.1. Zie [Figuur 10](#) op de volgende pagina.

Aantal samenwerkingsverbanden naar

Aantal samenwerkingsverbanden waarin het Rijk deelneemt verdeeld naar ministerie



Figuur 7

Figuur 9

Aandeel samenwerkingsverbanden naar (combinaties van) betrokken decentrale overheden		
	2017	2020
Uitsluitend gemeenten	75%	67%
Uitsluitend provincies	2%	3%
Uitsluitend waterschappen	2%	2%
Gemeenten en provincies	14%	17%
Gemeenten en waterschappen	5%	4%
Provincies en waterschappen	0%	1%
Gemeenten, provincies en waterschappen	3%	6%

Figuur 8



Figuur 10

3.2. Bestuursorganen en bevoegdheden

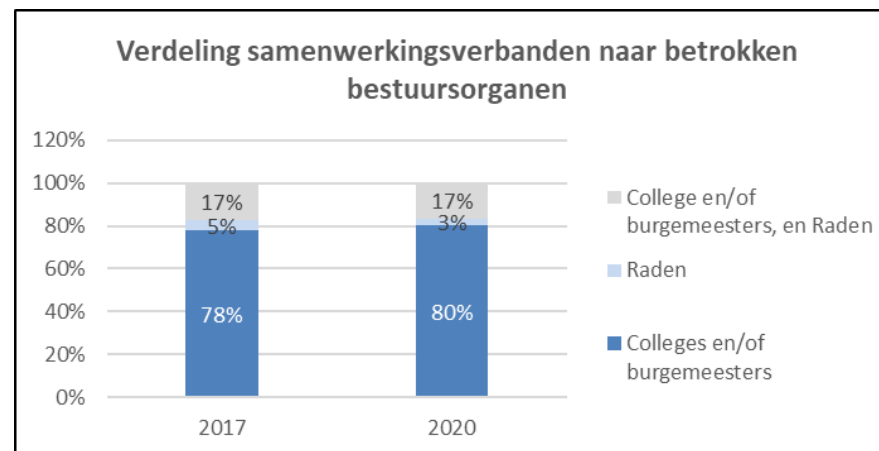
In dit onderzoek is geïnventariseerd welke bestuursorganen betrokken zijn bij het samenwerkingsverband en welke bevoegdheden zijn overgedragen aan het samenwerkingsverband. We hanteren in deze paragraaf de termen voor de bestuursorganen zoals die aanwezig zijn in gemeenten (burgemeester, college en raad). In de analyses worden ook de equivalenten van deze bestuursorganen, zoals aanwezig bij provincies (commissaris van de koning, gedeputeerde staten, provinciale staten) en waterschappen (dijkgraaf/watergraaf/voorzitter, dagelijks bestuur, algemeen bestuur), meegenomen.

Bij de meeste samenwerkingsverbanden zijn de (equivalenten van) colleges en/of burgemeesters van de deelnemende decentrale overheden betrokken. Het gaat dan op 80% in 2020. Dit aandeel is ten opzichte van 2017 nagenoeg gelijk gebleven. Zie [Figuur 11](#).

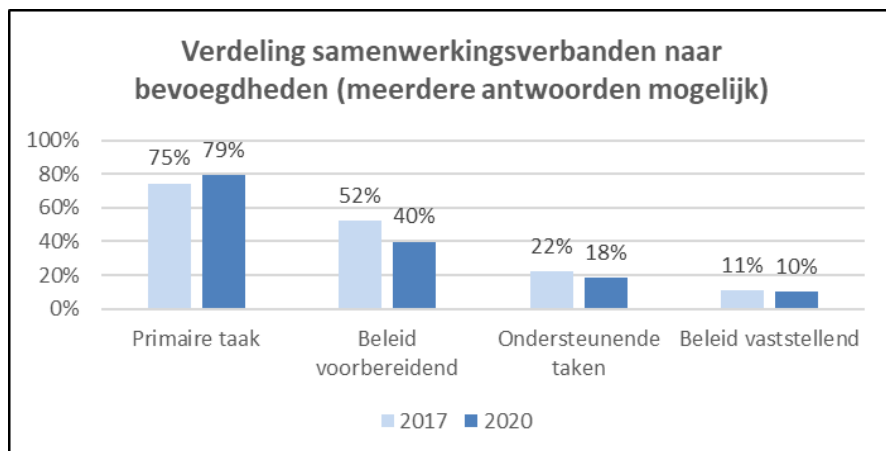
De bevoegdheden van een samenwerkingsverband kunnen bestaan uit het uitvoeren van een primaire taak, het voorbereiden van beleid, het vaststellen van beleid en het uitvoeren van ondersteunende taken. Hierbij is het mogelijk dat een samenwerkingsverband meerdere van deze typen bevoegdheden combineert. Bij 79% van de samenwerkingsverbanden is het verband bevoegd een primaire taak uit te voeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om afvalinzameling, inkoop van jeugdzorg en het realiseren van het aanbod voor burgers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze bevoegdheid komt het meest voor en is licht gegroeid ten opzichte van 2017. 40% van de samenwerkingsverbanden is bevoegd beleid voor te

bereiden. Bij deze bevoegdheid is een daling te zien ten opzichte van 2017 (52%). 18% van de verbanden voert ondersteunende taken uit.

Samenwerkingsverbanden die bevoegd zijn beleid vast te stellen komen het minst voor (10%). Zie [Figuur 12](#) op de volgende pagina



Figuur 11



Figuur 12

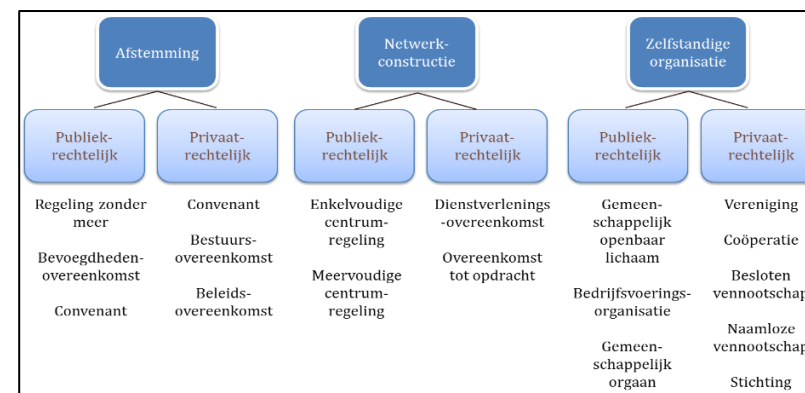
4. De vormgeving van samenwerking

4.1. Samenwerkings- en rechtsvormen

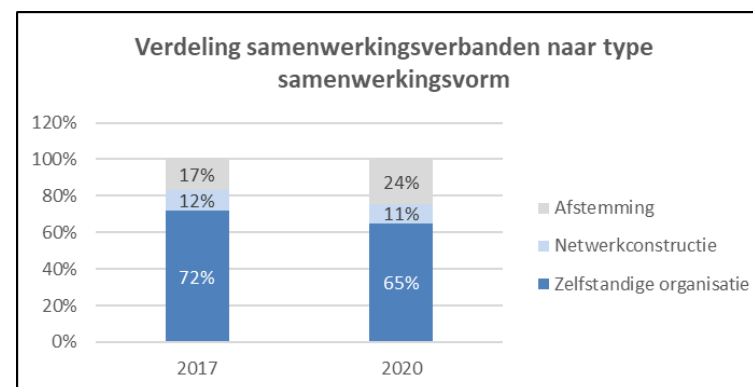
Een samenwerkingsverband heeft altijd een samenwerkingsvorm en een rechtsvorm. In dit onderzoek onderscheiden we drie samenwerkingsvormen: zelfstandige organisaties, netwerkconstructies en afstemming. Iedere samenwerkingsvorm kan ingevuld worden door meerder rechtsvormen, zowel via privaatrecht als via het publiekrecht. In **Figuur 13** is een overzicht van de mogelijke vormen opgenomen.

De meeste samenwerkingsverbanden zijn vormgegeven als zelfstandige organisatie. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om organisaties als een gemeenschappelijk openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of stichting. Het aandeel zelfstandige organisaties is ten opzichte van 2017 wel afgenomen (van 72% naar 65%). Het aandeel samenwerkingsverbanden dat is vormgegeven als afstemming is daarentegen toegenomen (van 17% naar 24%). Bij afstemming-samenwerkingsverbanden gaat het bijvoorbeeld om een convenant, een beleidsovereenkomst of een regeling zonder meer. Het aandeel netwerkconstructies is ongeveer gelijk gebleven. Voorbeelden van

netwerkconstructies zijn de eenvoudige en meervoudige centrumregeling, en de dienstverleningsovereenkomst. Zie **Figuur 14**.



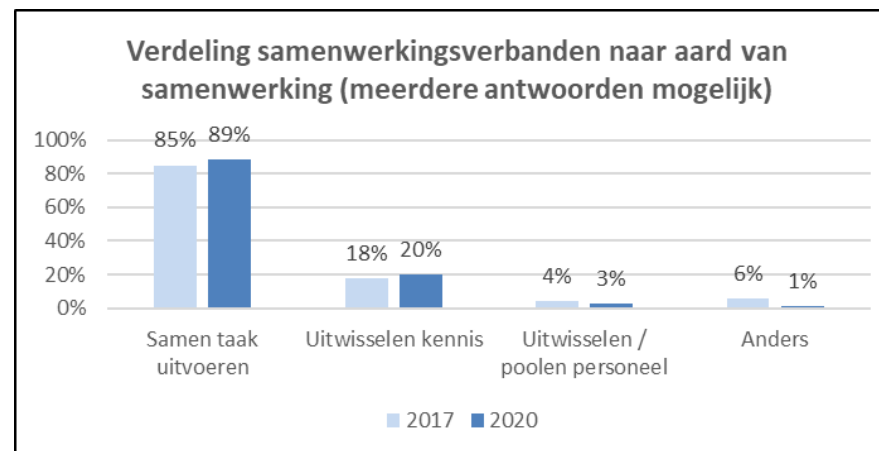
Figuur 13



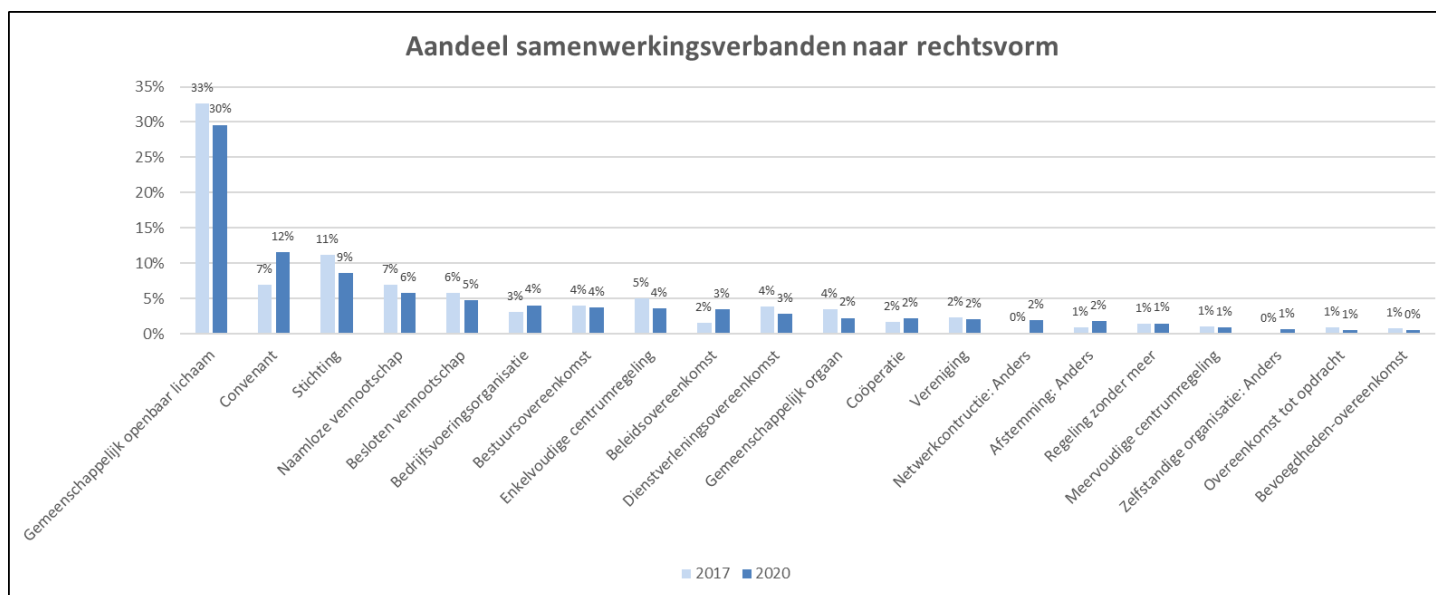
Figuur 14

De specifieke rechtsvormen die het meest voorkomen zijn het gemeenschappelijk openbaar lichaam (30%), het convenant (12%) en de stichting (9%). Het gemeenschappelijk openbaar lichaam en de stichting kwamen in 2017 ook al veel voor en zijn ten opzichte van dat jaar iets afgenomen (respectievelijk van 33% naar 30% en van 11% naar 9%). Het aandeel convenanten is ten opzichte van 2017 juist gestegen (van 7% naar 12%). Zie **Figuur 15**. De opkomst van de verschillende Deals kan hiervoor een verklaring zijn (zie paragraaf 4.2). In de gesprekken met ervaringsdeskundigen werd gesproken over een toename van samenwerking zonder eigen organisaties als belangrijke trend.

De meeste samenwerkingsverbanden zijn gericht op het samen uitvoeren van een taak (89%). Dit was in 2017 ook al de meest voorkomende vorm. Het uitwisselen van kennis volgt op afstand als tweede meest voorkomende vorm met 20% van de gevallen. Het uitwisselen / poolen van personeel komt het minst voor (3%). Zie **Figuur 16**.



Figuur 16



Figuur 15

4.2. Speciale typen van samenwerking

Verplichte samenwerking

Sommige samenwerking tussen decentrale overheden wordt opgelegd door de rijksoverheid. We onderscheiden hierin drie categorieën. Samenwerking is volledig verplicht wanneer er een harde wettelijke verplichting is om samen te werken. Dit is het geval bij Veiligheidsregio's en Natura 2000 gebieden. 3% van de samenwerkingsverbanden is volledig verplicht. Samenwerking is semi-verplicht wanneer er wettelijke criteria zijn, die leiden tot samenwerking, er een mogelijkheid is bij regelgeving eventueel verplichtingen op te leggen of landelijk beleid is dat tot semi-verplichting leidt. Dit is het geval bij Arbeidsmarktregio's, Jeugdzorgregio's, WMO regio's en Regionale energiestrategieën. 4% van de samenwerkingsverbanden is semi-verplicht. Bij de overige samenwerkingsverbanden ben je er als decentrale overheid vrij in om de samenwerking wel of niet aan te gaan. Deze groep is veruit het grootst met 93%. Hierbij moet worden opgemerkt dat er een verschil kan bestaan tussen de feitelijke mate van verplichting en de ervaren mate van verplichting door decentrale overheden.

Deals

In de afgelopen jaren zijn er veel nieuwe typen van samenwerking bij gekomen. Het gaat dan om de verschillende soorten deals tussen de rijksoverheid en decentrale overheden en om de regionale energiestrategieën (RES). De nieuwe typen zijn als zodanig geen nieuwe samenwerkingsvormen of rechtsvormen (zie paragraaf 4.1) maar worden

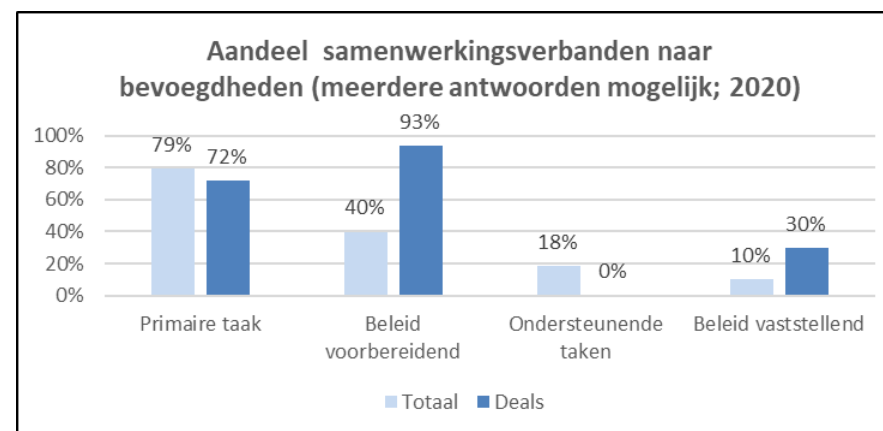
vormgegeven met behulp van de bekende samenwerkings- en rechtsvormen.

Nederland kent d.d. januari 2020 in totaal 7 City deals, 52 Green deals, 6 Health deals, 21 Regio deals en 6 Woon deals. Niet al deze deals zijn opgenomen in deze inventarisatie, omdat ze niet op basis van de gehanteerde onderzoeksmethoden in beeld zijn gekomen. Dat wil zeggen dat ze niet zijn opgenomen in de programmabegrotingen van decentrale overheden en ook niet zijn aangevuld door de respondenten. Over de deals die wel in dit onderzoek zijn opgenomen (61 van de in totaal 92 deals), kunnen we de volgende opmerkingen maken.

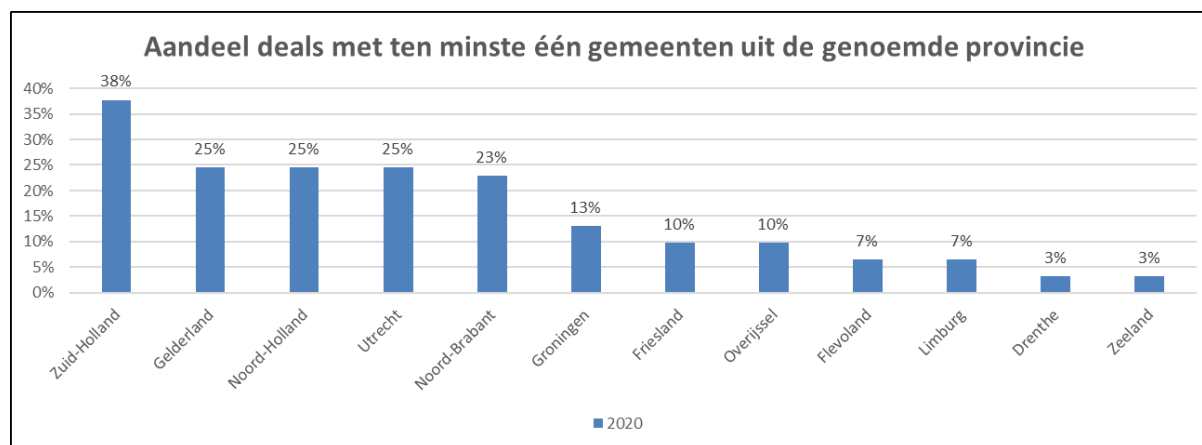
- Deals hebben gemiddeld 5,1 deelnemende decentrale overheden. Dit zijn er aanzienlijk minder dan het gemiddelde van 10 deelnemers bij de totale populatie. Naast de deelnemende decentrale overheden kennen deals gemiddeld 2,7 deelnemende ministeries. De ministeries van EZK, IenW en BZK zijn de meest voorkomende deelnemers.
- Gemeenten nemen gemiddeld deel aan 0,6 deal. Dat wil zeggen dat niet alle gemeenten überhaupt deelnemen aan deals. Uit de data blijkt dat 72% van de gemeenten aan geen enkele deal deelneemt. Een aantal gemeenten trekt het gemiddelde fors omhoog. Met name de G4 gemeenten nemen deel aan veel verschillende deals.
- Provincies nemen gemiddeld deel aan 6,3 deals. Noord-Brabant en Zuid-Holland zijn betrokken bij de meeste deals, Zeeland en Limburg bij de minste deals. Waterschappen nemen gemiddeld

deel aan 0,3 deals en zijn dus beperkt betrokken bij deze vorm van samenwerking.

- De meeste deals worden gesloten met gemeenten in de provincie Zuid-Holland: bij 38% van de deals is een gemeente uit Zuid-Holland betrokken. Daarna volgen deals met gemeenten uit Gelderland, Noord-Holland, Utrecht en Noord-Brabant: voor al deze provincies geldt dat er bij circa 25% van de deals minimaal een gemeente uit deze provincie betrokken is. Gemeenten uit Zeeland en Drenthe zijn relatief het minst vaak betrokken bij deals (beide bij 3%). Zie [Figuur 17](#).
- De rechtsvorm die veruit het meest voorkomt bij de deals is het convenant. Bij de City deals is de netwerkconstructie (niet nader gespecificeerd) dominant.
- Bij samenwerking in deals is vaker dan gemiddeld sprake van gezamenlijk beleid vaststellen en/of beleid voorbereiden, dan bij andere samenwerking (respectievelijk 30% ten opzichte van 10%; en 93% ten opzichte van 40%). Het uitvoeren van ondersteunende taken komt niet voor. Samenwerking in deals lijkt daarmee beleidsrijker te zijn dan gemiddelde samenwerkingsverbanden. Zie [Figuur 19](#).



Figuur 19



GROEP

Regionale energiestrategieën

Naast de verschillende deals zijn ook de regionale energiestrategieën (RES) nieuw sinds 2017. Nederland kent 30 RES regio's. Al deze regio's zijn opgenomen in het databestand van dit onderzoek. Over deze regio's kunnen we de volgende opmerkingen maken:

- RES regio's hebben gemiddeld 14,7 deelnemende decentrale overheden. Dit zijn er meer dan het gemiddelde van 10 deelnemers bij de totale populatie.
- Iedere gemeente neemt deel aan 1 RES regio. Provincies kunnen deelnemen aan meerdere RES regio's. De provincies die aan de meeste RES regio's deelnemen zijn Zuid Holland (7), Gelderland (6) en Noord-Brabant (4). Dit komt doordat het geografische gebied van deze provincies in een relatief groot aantal RES regio's is opgedeeld. De enige RES regio die provinciegrenzen overstijgend is, is de RES Foodvalley met daarin gemeenten uit Utrecht en Gelderland.⁹
- Ook waterschappen kunnen deelnemen aan meerdere RES regio's. De waterschappen die aan de meeste RES regio's deelnemen zijn Vallei en Veluwe (7), Waterschap Rijnland (5), en Waterschap Rijn en IJssel (5). Wederom ligt de verklaring in het feit dat het geografische gebied van deze waterschappen in een relatief groot aantal RES regio's is opgedeeld.

⁹ Veenendaal, Wageningen, Nijkerk, Ede, Rhenen, Scherpenzeel, Renswoude en Barneveld.

- De RES regio's zijn altijd vormgegeven als Beleidsovereenkomst, waarbij het College en de Burgemeester bij betrokken zijn. Alles RES regio's zijn ook bevoegd beleid vast te stellen.

Regio-indelingen

Nederland kent tot slot een groot aantal regio-indelingen, die op basis van landelijk beleid zijn vastgesteld.¹⁰ Het gaat dan om Arbeidsmarktregio's, Jeugdzorgregio's, WMO regio's, Metropoolregio's, Sociale werkvoorzieningen en Natura 2000 gebieden. In de inventarisatie zijn deze regio-indelingen niet altijd naar voren gekomen als samenwerkingsverband. Dit is te verklaren omdat binnen deze regio's vaak niet één separaat samenwerkingsverband wordt vormgegeven voor de uitvoering van de betreffende taken. Soms wordt aangesloten bij bestaande samenwerkingsverbanden en/of worden verschillende samenwerkingsverbanden gebruikt voor onderdelen van de regio-taken. Indien deze regio-indelingen veelal niet worden vormgegeven in verbonden partijen en/of via gemeenschappelijke regelingen betekent onder meer dat deze regio-indelingen geregeld niet voorkomen in programmabegrotingen en officiële publicaties.

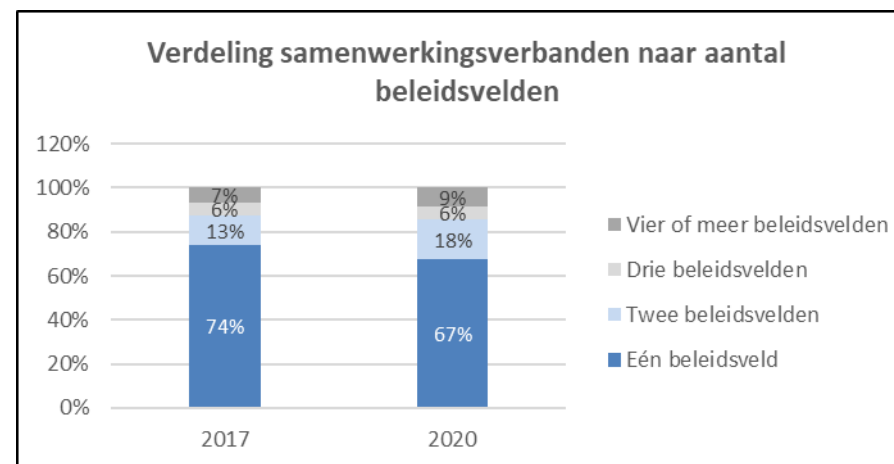
¹⁰ Zoals toegelicht in paragraaf 2.3 zijn niet alle regio's vanuit landelijk beleid vastgesteld, maar kunnen ze ook van onderop ontstaan.

5. De thema's van samenwerking

5.1. Beleidsvelden

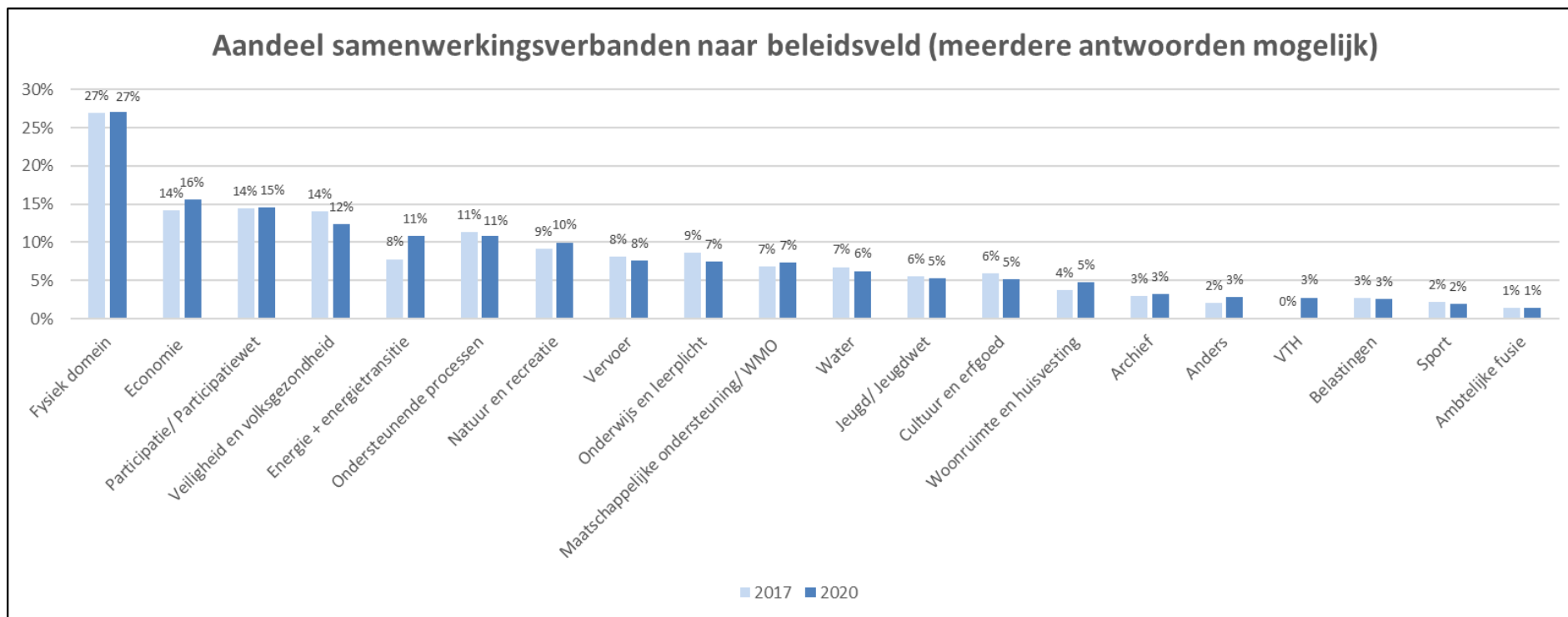
De meeste samenwerkingsverbanden in Nederland richten zich op het fysieke domein. Het gaat dan om onderwerpen als gebiedsontwikkeling, infrastructuur, energie, duurzaamheid en afvalverwerking. Bij 27% van de samenwerkingsverbanden zijn een of meerdere van deze onderwerpen onderdeel van de samenwerking. Na samenwerking op het fysieke domein volgt samenwerking op arbeidsmarkt en economie. Bij 16% van de samenwerkingsverbanden is dit thema onderdeel van de samenwerking. Het op twee na meest voorkomende beleidsveld is samenwerking rondom de Participatiewet. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om samenwerking op de sociale dienst, bijstandsuitkeringen en specifieke uitkeringen zoals Wajong. Bij 15% van de samenwerkingsverbanden is dit thema onderdeel van de samenwerking. Wanneer het sociaal domein echter als geheel wordt beschouwd, en dus ook samenwerking rondom de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning worden meegenomen, blijkt dat samenwerking op het sociaal domein voor komt bij 20% van de samenwerkingsverbanden. Zie [Figuur 21](#) op de volgende pagina.

Samenwerkingsverbanden richten zich meestal op één beleidsveld; namelijk in 67% van de gevallen. Bij 18% van de samenwerkingsverbanden wordt op twee beleidsvelden samengewerkt, bij 6% op drie beleidsvelden, en bij 9% zelfs op vier of meer beleidsvelden. De meest voorkomende combinaties zijn de combinatie van fysiek domein en economie, de combinatie van fysiek domein en natuur en recreatie, en de combinatie van fysiek domein en vervoer. Ten opzichte van 2017 worden beleidsvelden vaker gecombineerd; in 2017 was nog 74% van de samenwerkingsverbanden gericht op één beleidsveld. Zie [Figuur 20](#).



Figuur 20

In de paragrafen hierna gaan wij dieper in op de samenwerkingsverbanden in de drie meest voorkomende beleidsvelden.



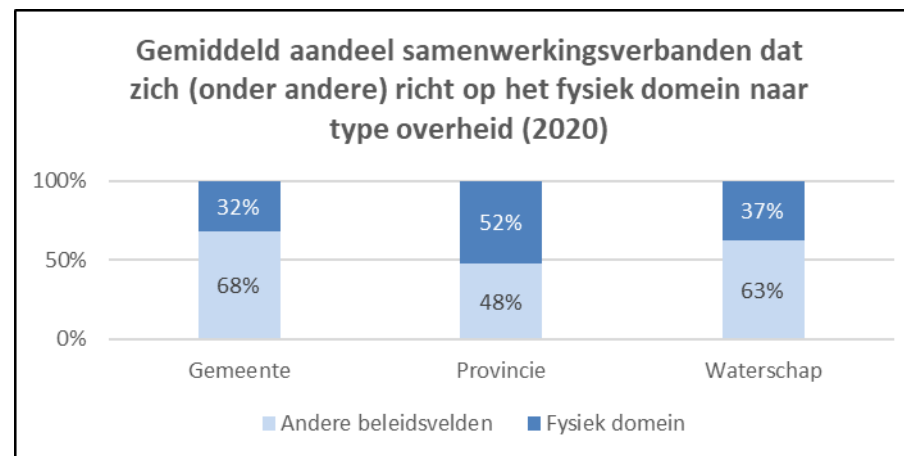
Figuur 21

5.2. Samenwerking in het fysieke domein

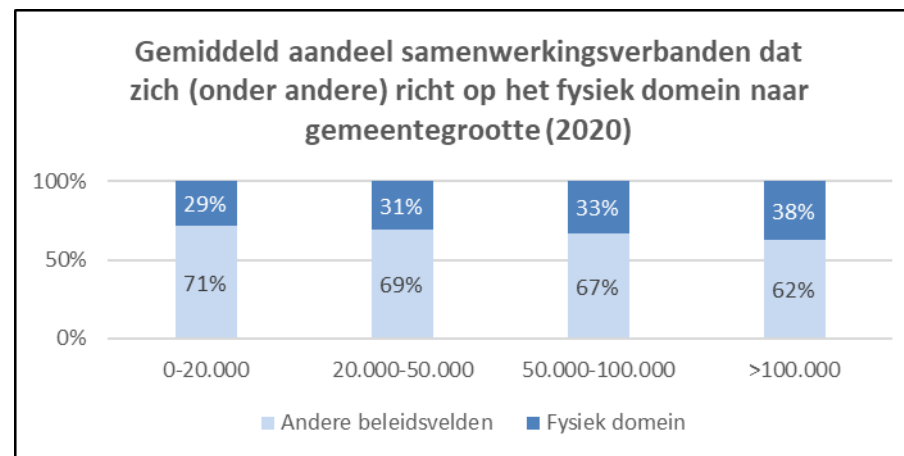
De dataset bevat 395 samenwerkingsverbanden die zich (onder andere) richten op het fysiek domein (met inbegrip van de beleidsvelden energie en duurzaamheid). Dit is 31% van het totaal aantal samenwerkingsverbanden. Op deze subset zijn verschillende analyses uitgevoerd waarvan de resultaten met de totale set van verbanden zijn vergeleken. In deze paragraaf presenteren we de meest opvallende uitkomsten van deze analyses en vergelijking.

Allereerst zien we dat gemiddeld meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden van provincies uit verbanden op het fysiek domein bestaat (52%). Provincies zijn hiermee ten opzichte van gemeenten en waterschappen relatief het sterkst gericht op het fysiek domein. Zie [Figuur 22](#). Daarnaast blijkt dat hoe groter de gemeente is, hoe groter het aandeel samenwerkingsverbanden is dat zich op het fysiek domein richt. Zie [Figuur 23](#).

Wanneer we de subset van het fysieke domein vergelijken met de totale dataset, is te zien dat met name het aandeel samenwerkingsverbanden tussen uitsluitend gemeenten minder vaak voorkomt in het fysiek domein (51% ten opzichte van 67%). Samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en provincies, en tussen alle drie de typen decentrale overheden komen juist vaker voor (gezamenlijk 37% ten opzichte van 23%). Zie [Figuur 25](#) op de volgende pagina.



Figuur 22



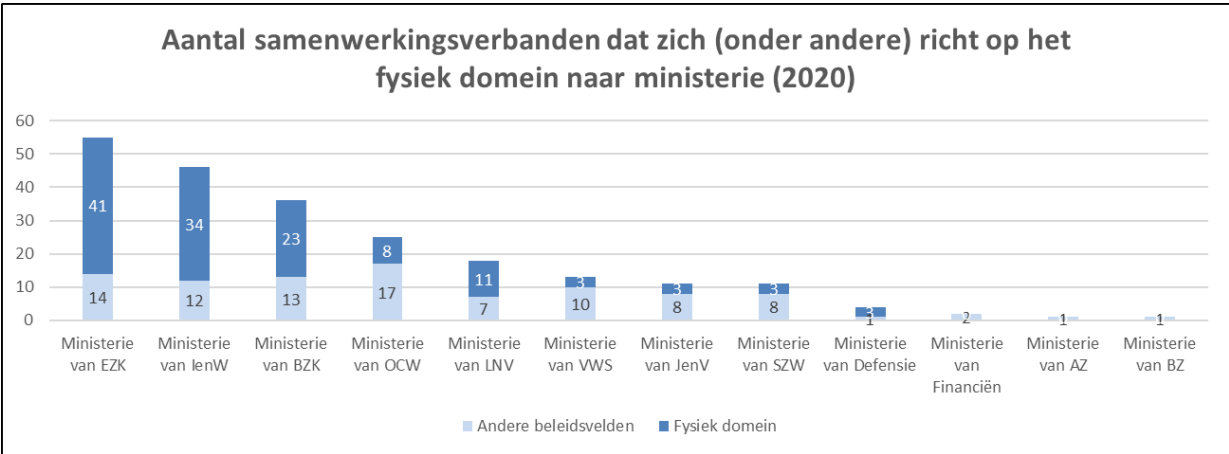
Figuur 23

Het Rijk is relatief meer betrokken bij samenwerking in het fysiek domein dan bij andere domeinen het geval is. Het grootst is daarbij de betrokkenheid van de ministeries: EZK, I&W, LNV en BZK. Zie **Figuur 24**.

Bij samenwerking in het fysiek domein is vaker dan gemiddeld sprake van gezamenlijk beleid vaststellen en van beleid voorbereiden, dan bij andere samenwerking (respectievelijk 15% ten opzichte van 10%; en 49% ten opzichte van 40%). Het uitvoeren van primaire of ondersteunende taken komt minder vaak voor (respectievelijk 74% ten opzichte van 79%; en 12% ten opzichte van 18%). Samenwerking in het fysiek domein lijkt daarmee beleidsrijker te zijn. Zie **Figuur 26** op de volgende pagina.

Aandeel samenwerkingsverbanden naar (combinaties van) betrokken decentrale overheden (2020)			
	Totaal	Fysiek domein	Vershil (Δ%-punt)
Uitsluitend gemeenten	67%	51%	-16%
Uitsluitend provincies	3%	6%	2%
Uitsluitend waterschappen	2%	1%	-1%
Gemeenten en provincies	17%	25%	8%
Gemeenten en waterschappen	4%	5%	1%
Provincies en waterschappen	1%	1%	0%
Gemeenten, provincies en waterschappen	6%	12%	6%

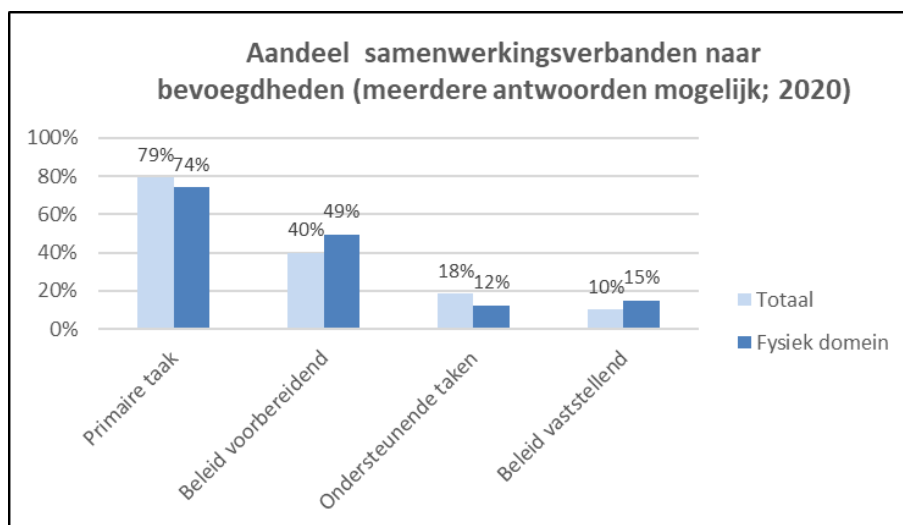
Figuur 25



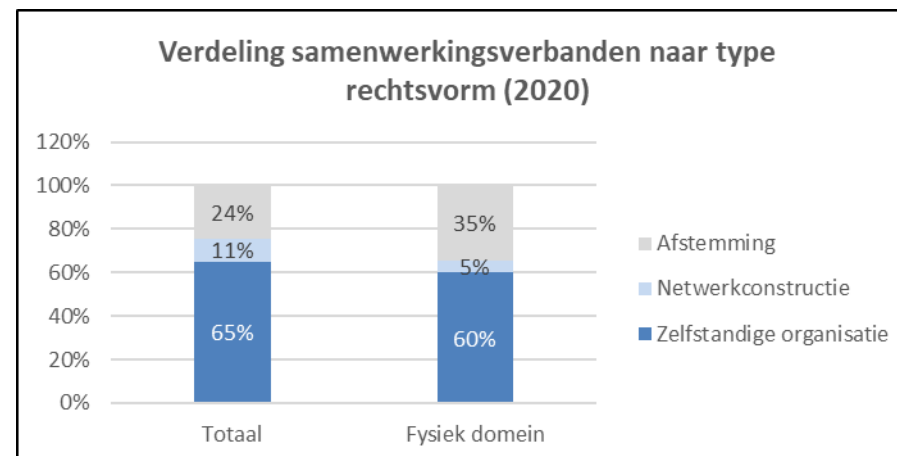
Figuur 24

Bij samenwerking in het fysiek domein is relatief vaker sprake van afstemming dan van de andere samenwerkingsvormen (35% ten opzichte van 24%). Dit gaat ten koste van het aandeel zelfstandige organisaties en netwerkconstructies (respectievelijk 60% ten opzichte van 65%; en 5% ten opzichte van 11%). Zie [Figuur 27](#).

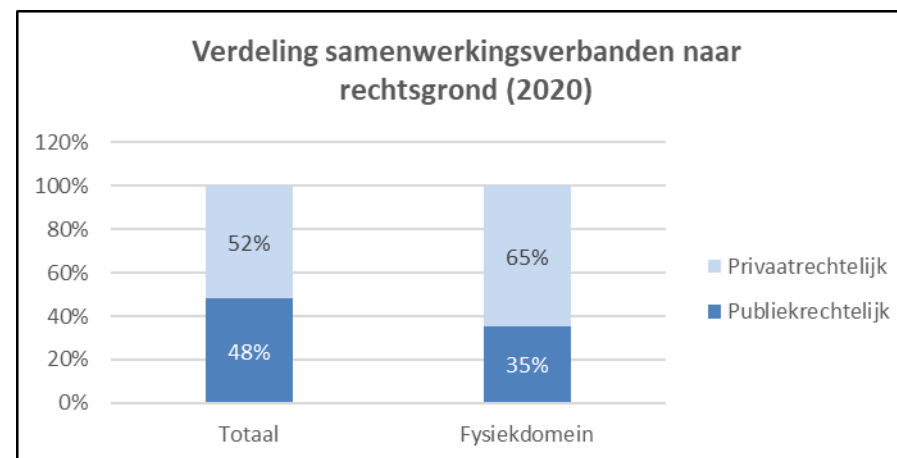
Qua rechtsvorm wordt in het fysiek domein vaker gebruik gemaakt van privaatrechtelijke vormen (65% ten opzichte van 52%). Zie [Figuur 28](#).



Figuur 26



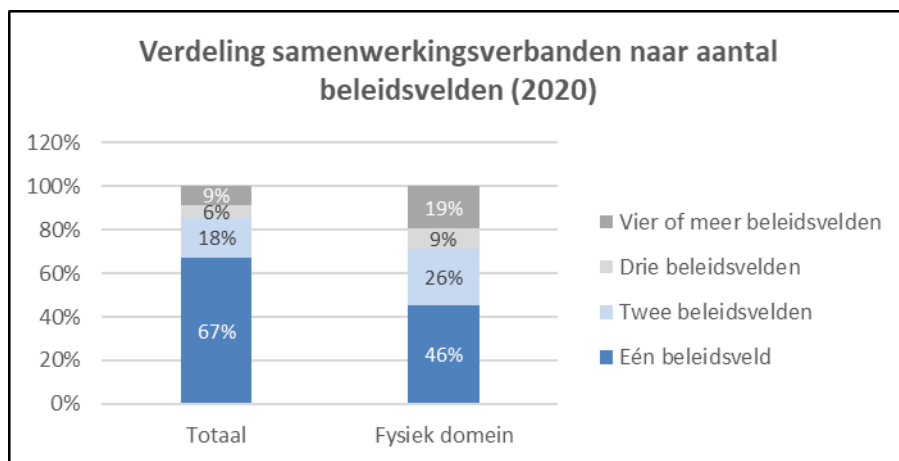
Figuur 27



Figuur 28

Samenwerking in het fysiek domein wordt relatief vaker dan andere samenwerking gecombineerd met andere thema's. Zo groeit het aandeel samenwerkingsverbanden dat zich op vier of meer beleidsvelden richt van 9% naar 19%. En neemt het aandeel dat zich op één beleidsveld richt af van 67% tot 46%. Zie **Figuur 29**.

De meest gecombineerde beleidsvelden zijn Economie, Natuur en recreatie; Vervoer; en Woonruimte en huisvesting. Met samenwerking op andere beleidsterreinen zoals Participatie, Ondersteunende processen, Veiligheid en volksgezondheid, en Onderwijs en leerplicht wordt samenwerking in het fysiek domein juist minder dan gemiddeld gecombineerd. Zie **Figuur 30**.



Figuur 29

Aandeel samenwerkingsverbanden naar beleidsveld (meerdere antwoorden mogelijk; 2020)			
	Totaal	Fysiek domein	Vershil (Δ%-punt)
Economie	16%	27%	11%
Natuur en recreatie	10%	16%	6%
Woonruimte en huisvesting	5%	10%	5%
Vervoer	8%	13%	5%
Water	6%	9%	3%
Sport	2%	3%	1%
Cultuur en erfgoed	5%	5%	0%
Ambtelijke fusie	1%	1%	0%
Vergunningverlening, toezicht, handhaving	3%	2%	-1%
Jeugd/ Jeugdwet	5%	4%	-1%
Belastingen	3%	1%	-2%
Archief	3%	1%	-2%
Anders	3%	1%	-2%
Maatschappelijke ondersteuning/ WMO	7%	5%	-2%
Onderwijs en leerplicht	7%	4%	-3%
Veiligheid en volksgezondheid	12%	8%	-4%
Ondersteunende processen	11%	4%	-7%
Participatie/ Participatiewet	15%	5%	-10%

Figuur 30

5.3. Samenwerking op arbeidsmarkt en economie

De dataset bevat 192 samenwerkingsverbanden die zich (onder andere) richten op arbeidsmarkt en economie. Dit is 15% van het totaal aantal samenwerkingsverbanden. Op deze subset zijn verschillende analyses uitgevoerd waarvan de resultaten met de totale set van verbanden zijn vergeleken. Net als in de vorige paragraaf presenteren we de meest opvallende uitkomsten van deze analyses en vergelijking.

Bij samenwerking op arbeidsmarkt en economie is gemiddeld genomen sprake van minder deelnemers dan bij andere thema's (7,6 ten opzichte van 10,0). Zie [Figuur 31](#).

Gemiddeld aantal deelnemende decentrale overheden per verband (2020)		
	Totaal	Economie
Deelnemende decentrale overheden	10,0	7,6

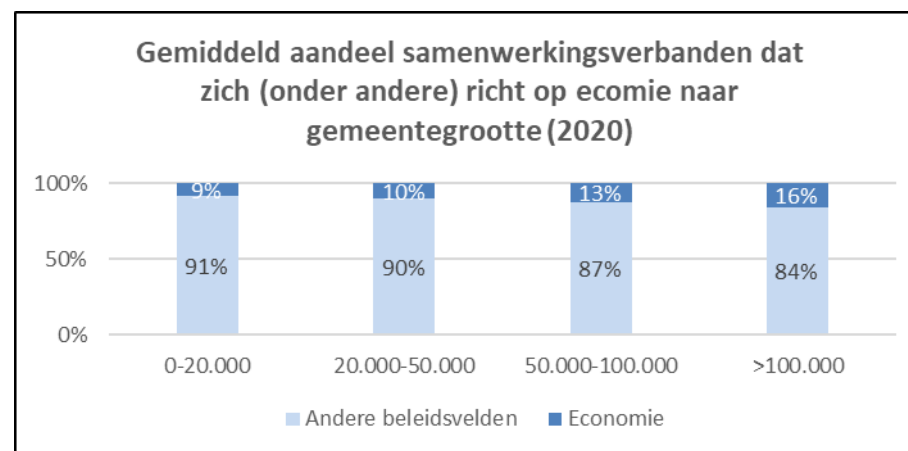
Figuur 31

Net als bij het fysiek domein geldt: hoe groter gemeenten in termen van inwoners, hoe meer zij verhoudingsgewijs participeren in samenwerkingsverbanden op economie en arbeidsmarkt. Zie [Figuur 32](#).

Provincies nemen relatief vaker deel bij samenwerkingsverbanden op het gebied van economie dan bij de totale set aan samenwerkingsverbanden. Het gaat dan zowel om een toename in samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en provincies (7% ten opzichte van 3%), als een toename in

samenwerkingsverbanden uitsluitend tussen provincies (28% ten opzichte van 17%). Samenwerkingsverbanden tussen uitsluitende gemeenten komen relatief minder vaak voor in de subset economie (59% ten opzichte van 67%). Zie [Figuur 33](#) op de volgende pagina.

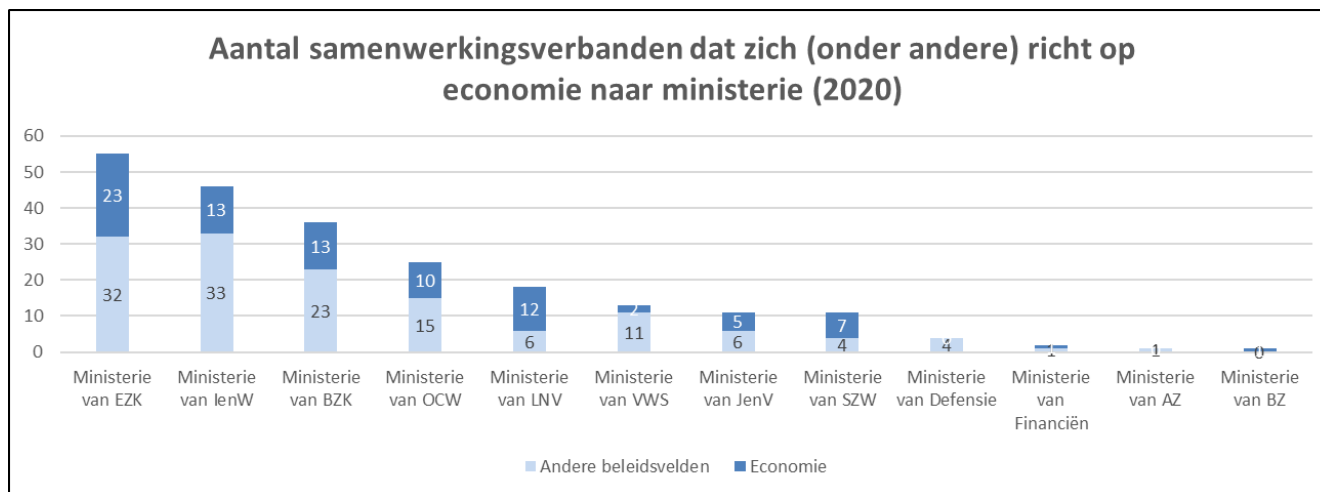
Het Rijk is relatief meer betrokken bij samenwerking op arbeidsmarkt en economie, dan bij andere domeinen het geval is. Het grootst is daarbij de betrokkenheid van de ministeries: EZK, I&W en BZK. Ook vanuit het ministerie van LNV is relatief grote betrokkenheid op het gebied van arbeidsmarkt en economie. Zie [Figuur 34](#) op de volgende pagina.



Figuur 32

Aandeel samenwerkingsverbanden naar (combinaties van) betrokken decentrale overheden (2020)			
	Totaal	Economie	Vershil (Δ%-punt)
Uitsluitend gemeenten	67%	59%	-8%
Uitsluitend provincies	3%	7%	3%
Uitsluitend waterschappen	2%	0%	-2%
Gemeenten en provincies	17%	28%	11%
Gemeenten en waterschappen	4%	2%	-3%
Provincies en waterschappen	1%	0%	-1%
Gemeenten, provincies en waterschappen	6%	5%	-1%

Figuur 33



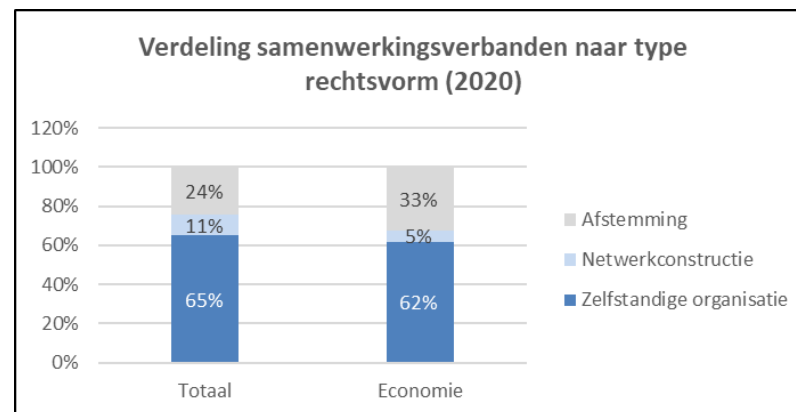
Figuur 34

Bij samenwerking op arbeidsmarkt en economie is relatief vaker sprake van afstemming dan van andere samenwerkingsvormen (33% ten opzichte van 24%). Dit gaat ten koste van het aandeel zelfstandige organisaties en netwerkconstructies (respectievelijk 62% ten opzichte van 65%; en 5% ten opzichte van 11%). Zie [Figuur 35](#).

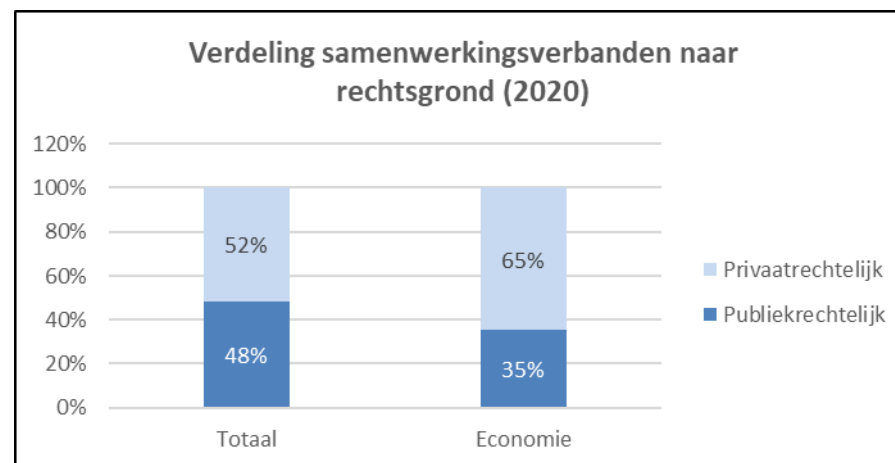
Qua rechtsvorm wordt vaker gebruik gemaakt van privaatrechtelijke vormen (65% ten opzichte van 52%). Zie [Figuur 36](#).

Samenwerking op arbeidsmarkt en economie is relatief meer dan bij andere samenwerkingsverbanden gericht op het uitwisselen van kennis (37% ten opzichte van 20%). Voor het uitwisselen/poolen van personeel en samen taak uitvoeren is er geen significant verschil met het gemiddelde van alle samenwerkingsverbanden. Zie [Figuur 37](#) op de volgende pagina.

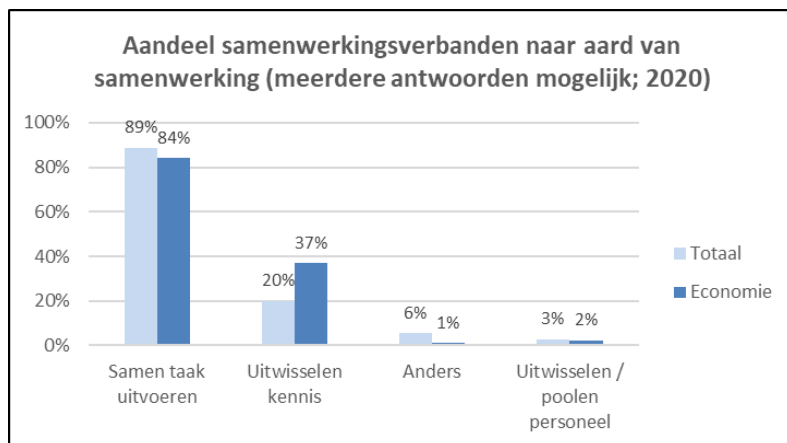
Samenwerking op arbeidsmarkt en economie is meer dan gemiddeld beleid voorbereidend (56% ten opzichte van 40%). De aandelen samenwerkingsverbanden die beleid vaststellen, een primaire taak uitvoeren en ondersteunende taken uitvoeren, wijken niet significant af van het gemiddelde. Zie hiervoor [Figuur 38](#) op de volgende pagina.



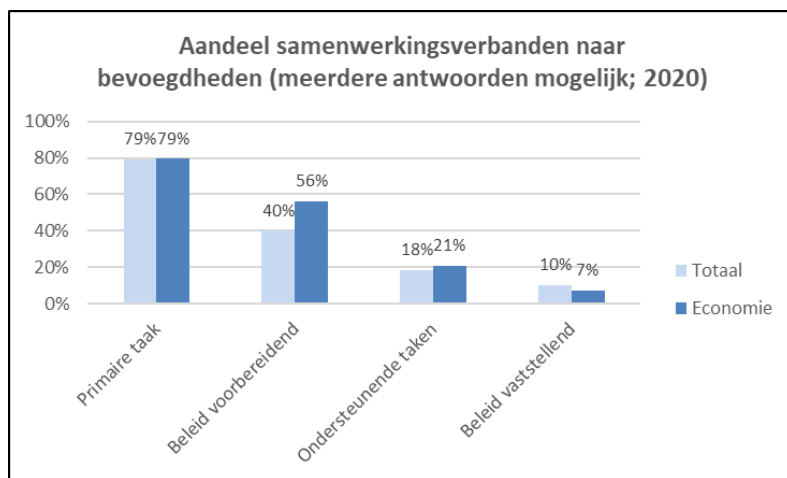
Figuur 35



Figuur 36



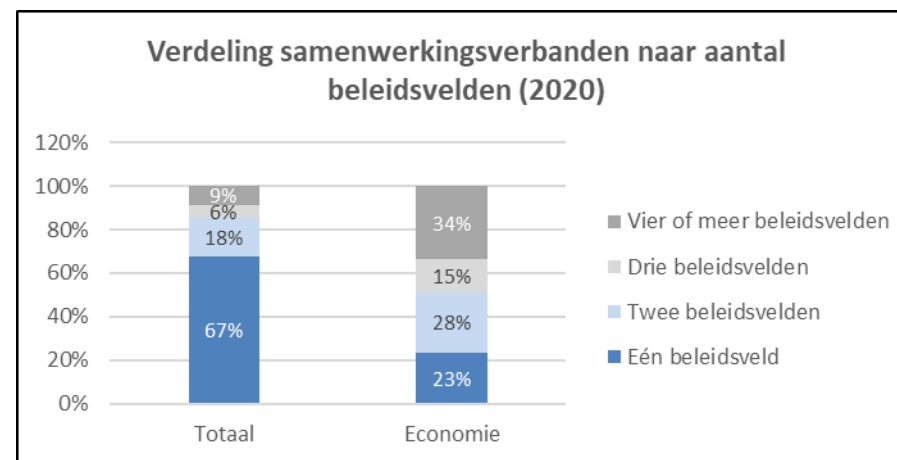
Figuur 37



Figuur 38

Er is bij samenwerking op arbeidsmarkt en economie tot slot verhoudingsgewijs veel combinatie met andere beleidsvelden. Zo groeit het aandeel samenwerkingsverbanden dat zich op vier of meer beleidsvelden richt van 9% naar 34%. En neemt het aandeel dat zich op één beleidsveld richt af van 67% tot 23%. Zie [Figuur 39](#).

Samenwerking op arbeidsmarkt en economie wordt relatief vaker dan andere samenwerking gecombineerd met de volgende beleidsvelden: Fysiek domein; Vervoer (waaronder doelgroepenvervoer); Woonruimte en huisvesting; Natuur en Recreatie; Energie en energietransitie; en Water. Zie [Figuur 40](#) op de volgende pagina.



Figuur 39

Aandeel samenwerkingsverbanden naar beleidsveld (meerdere antwoorden mogelijk; 2020)			
	Totaal	Economie	Vershil (Δ%-punt)
Fysiek domein	21%	45%	24%
Vervoer	8%	23%	15%
Woonruimte en huisvesting	5%	17%	12%
Natuur en recreatie	10%	20%	10%
Energie + energietransitie	11%	19%	8%
Water	6%	12%	6%
Sport	2%	5%	3%
Cultuur en erfgoed	5%	8%	3%
Maatschappelijke ondersteuning/ WMO	7%	10%	3%
Onderwijs en leerplicht	7%	10%	3%
Jeugd/ Jeugdwet	5%	7%	2%
Anders	3%	3%	0%
Ambtelijke fusie	1%	1%	0%
Duurzaamheid, circulair en afval	7%	6%	-1%
Belastingen	3%	2%	-1%
Vergunningverlening, toezicht, handhaving	3%	2%	-1%
Veiligheid en volksgezondheid	12%	11%	-1%
Archief	3%	2%	-1%
Participatie/ Participatiewet	15%	13%	-2%
Ondersteunende processen	11%	6%	-5%

Figuur 40

5.4. Samenwerking in het sociaal domein

De dataset bevat 260 samenwerkingsverbanden die zich (onder andere) richten op het sociaal domein (Participatiewet, Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning). Dit is 20% van het totaal aantal samenwerkingsverbanden. Op deze subset zijn verschillende analyses uitgevoerd waarvan de resultaten met de totale set van verbanden zijn vergeleken. Net als in de vorige paragrafen presenteren we de meest opvallende uitkomsten van deze analyses en vergelijking.

Bij samenwerking in sociaal domein is gemiddeld genomen sprake van minder deelnemers dan bij andere thema's (8,1 ten opzichte van 10,0).

Gemiddeld aantal deelnemende decentrale overheden per verband (2020)		
	Totaal	Sociaal domein
Deelnemende decentrale overheden	10,0	8,1

Figuur 41

In het sociaal domein gaat het bijna uitsluitend om samenwerking door gemeenten (96%). Dit heeft te maken met het feit dat gemeenten als enige decentrale overheden wettelijke taken hebben in het sociaal domein. De enige combinatie van overheden die we terug zien komen, is de combinatie van gemeenten en provincies (3%). Zie [Figuur 42](#). Ook de rijksoverheid is minder dan gemiddeld betrokken: bij samenwerkingsverbanden op het sociaal domein zien we in 2,3% van de gevallen een partner uit de rijksoverheid, ten opzichte van het gemiddelde van 8,6%. Zie [Figuur 43](#).

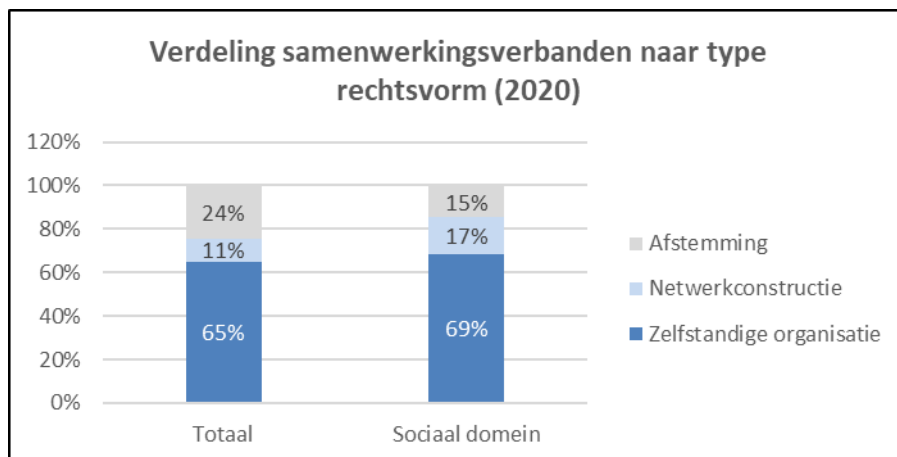
Aandeel samenwerkingsverbanden naar (combinaties van) betrokken decentrale overheden (2020)			
	Totaal	Sociaal domein	Vershil (Δ%-punt)
Uitsluitend gemeenten	67%	96%	29%
Uitsluitend provincies	3%	0%	-3%
Uitsluitend waterschappen	2%	0%	-2%
Gemeenten en provincies	17%	3%	-14%
Gemeenten en waterschappen	4%	0%	-4%
Provincies en waterschappen	1%	0%	-1%
Gemeenten, provincies en waterschappen	6%	0%	-5%

Figuur 42

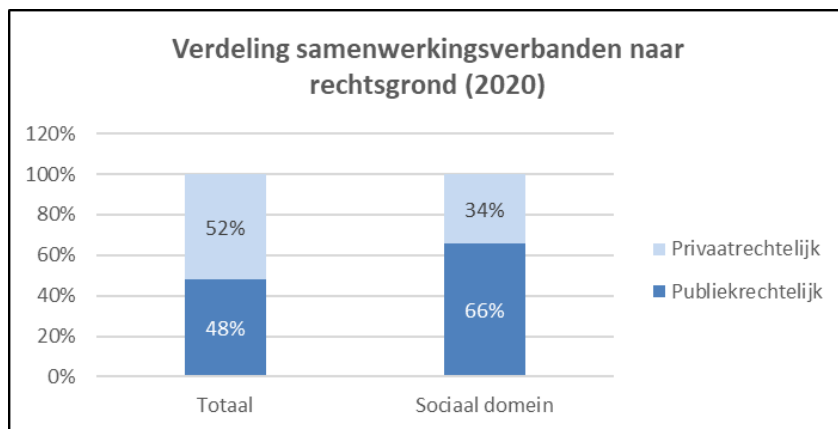
Aandeel samenwerkingsverbanden met minimaal 1 partner Rijksoverheid (2020)			
	Totaal	Sociaal domein	Vershil (Δ%-punt)
Minimaal 1 partner uit Rijksoverheid	8,6%	2,3%	-6,3%

Figuur 43

Bij samenwerking op het sociaal domein is relatief minder sprake van afstemming dan van andere samenwerkingsvormen (24% ten opzichte van 15%). Het aandeel zelfstandige organisaties en netwerkconstructies is hoger (respectievelijk 69% ten opzichte van 65%; en 17% ten opzichte van 11%). Zie [Figuur 44](#). Qua rechtsvorm wordt vaker gebruik gemaakt van publiekrechtelijke vormen dan gemiddeld (66% ten opzichte van 48%). Zie [Figuur 45](#).

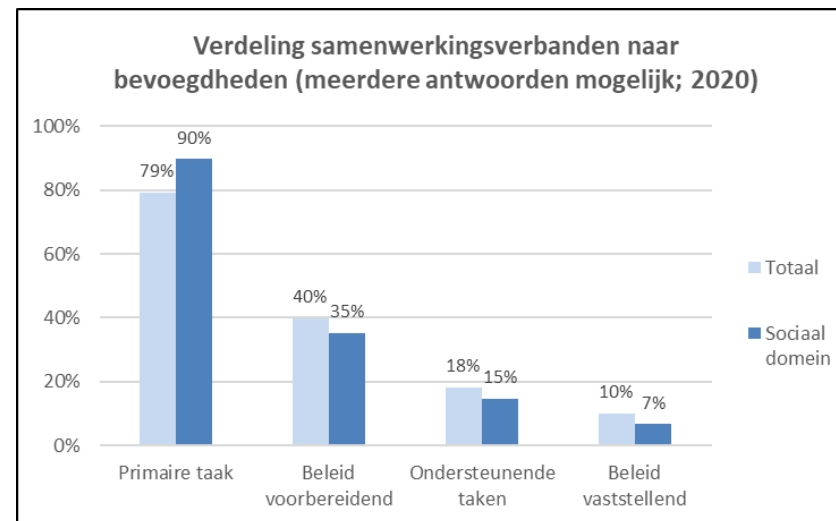


Figuur 44



Figuur 45

Samenwerking in het sociaal domein is relatief vaker dan bij andere thema's gericht is op uitvoering van een primaire taak (90% ten opzichte van 79%). Beleid voorbereiden, beleid vaststellen en ondersteunende taken uitvoeren komen allen relatief minder vaak voor in het sociaal domein. Zie [Figuur 46](#).



Figuur 46

Bij samenwerking in het sociaal domein is tot slot relatief weinig combinatie met beleidsvelden buiten het sociaal domein. Alleen op het gebied van veiligheid en volksgezondheid, en op het gebied van economie zien we in meer dan 10% van de gevallen combinaties voorkomen. Er is wel veel stapeling binnen de beleidsvelden in het sociaal domein. Zie [Figuur 47](#).

Aandeel samenwerkingsverbanden naar beleidsveld (meerdere antwoorden mogelijk; 2020)			
	Totaal	Sociaal domein	Verschil (Δ%-punt)
Participatie/ Participatiewet	15%	69%	54%
Maatschappelijke ondersteuning/ WMO	7%	35%	28%
Jeugd/ Jeugdwet	5%	25%	20%
Veiligheid en volksgezondheid	12%	14%	2%
Woonruimte en huisvesting	5%	6%	1%
Sport	2%	2%	0%
Belastingen	3%	2%	-1%
Ambtelijke fusie	1%	0%	-1%
Vervoer	8%	7%	-1%
Vergunningverlening, toezicht, handhaving	3%	2%	-1%
Onderwijs en leerplicht	7%	6%	-1%
Archief	3%	2%	-1%
Anders	3%	1%	-2%
Cultuur en erfgoed	5%	3%	-2%
Water	6%	3%	-3%
Ondersteunende processen	11%	7%	-4%
Economie	16%	12%	-4%
Natuur en recreatie	10%	6%	-4%
Duurzaamheid, circulair en afval	7%	2%	-5%
Energie + energietransitie	11%	5%	-6%
Fysiek domein	21%	8%	-13%

Figuur 47

Bijlage - Onderzoeks-verantwoording en interpretatie data

A. Aanpak van het onderzoek

Voor het onderzoek inventarisatie regionale samenwerking 2020, zijn data zijn verzameld op basis van deskresearch en een uitvraag onder de decentrale overheden. Bij de uitvoering van het deskresearch zijn formele bronnen waarin de samenwerkingsverbanden bekend worden gemaakt, bestudeerd: de programmabegrotingen en de Staatscourant. Het databestand van 2017 en de wijze waarop dit databestand is opgebouwd, vormden het uitgangspunt dit deskresearch. Zo heeft het onderzoeksteam de paragrafen 'verbonden partijen' van alle programmabegrotingen van alle decentrale overheden geraadpleegd. De daar opgenomen verbonden partijen zijn voor zover nieuw ten opzichte van 2017 toegevoegd aan het databestand van 2020. Indien de samenwerkingsverbanden uit 2017 niet waarneembaar waren in de programmabegrotingen, werd zo mogelijk in officiële bronnen zoals de Staatscourant nagetrokken of het

samenwerkingsverband was opgeheven. Voor het onderzoek zijn de programmabegrotingen van 2020 gebruikt. In het geval de programmabegroting van 2020 niet is gevonden, is de programmabegroting uit 2019 aangehouden.

Daarnaast zijn door gerichte zoekacties overzichten van speciale typen samenwerking opgesteld (onder andere Regiodeals, Citydeals, Woondeals en Regionale energiestrategieën).

Het deskresearch heeft geresulteerd in een databestand welke heeft gediend als input voor de uitvraag onder de decentrale overheden. Het databestand (vóór uitvraag) bevatte 1301 samenwerkingsverbanden.

Per gemeente, provincie en waterschap is een overzicht gemaakt waarin de gegevens van de reeds geïnventariseerde samenwerkingsverbanden zijn opgenomen. Dit overzicht werd door middel van de uitvraag door de decentrale overheden gecontroleerd en aangevuld. De uitvraag heeft van vrijdag 8 februari tot en met zondag 8 maart 2020 opengestaan. De uitvraag werd verzonden met een begeleidende brief waarin het onderzoek is toegelicht en waarin decentrale overheden werden verzocht om medewerking te verlenen. Bij het verzoek tot medewerking is duidelijk gemaakt dat het ging om een officiële opdracht door het Ministerie van BZK met draagvlak bij de VNG, het IPO en de UvW. De respons op de uitvraag onder decentrale overheden was 32%. Hierbij was de respons onder gemeenten 32% (113 van de 355), onder provincies 42% (5 van de 12 provincies) en onder waterschappen 33% (7 van de 21 waterschappen). In totaal zijn hiermee 778 van de 1301 gevonden samenwerkingsverbanden gecontroleerd (65%).

Ook is aan de decentrale overheden gevraagd om ontbrekende samenwerkingsverbanden toe te voegen. Het gaat dan om samenwerkingsverbanden die niet waren opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de programmabegrotingen. In totaal zijn **366** unieke samenwerkingsverbanden toegevoegd via de daarvoor bestemde online formulieren. Daarnaast zijn **62** samenwerkingsverbanden toegevoegd op basis van los van de online formulieren opgestuurde bestanden.

Op basis van de opmerkingen en toevoegingen door de decentrale overheden, een controle op dubbelingen en een controle of alle toegevoegde samenwerkingsverbanden aan de onderzoeks-definitie voldeden, zijn uiteindelijk **445 samenwerkingsverbanden** uit het bestand verwijderd. Zo zijn er ook toegevoegde samenwerkingsverbanden uit het databestand gehaald waarvan niet ,of niet volledig kon worden achterhaald wie de deelnemers van het samenwerkingsverband waren.

De uiteindelijke dataset bevat **1284 samenwerkingsverbanden**. In **Figuur 48** is de verhouding te zien tussen het aantal samenwerkingsverbanden dat is geïnventariseerd op basis van deskresearch, de toegevoegde samenwerkingsverbanden tijdens de uitvraag onder decentrale overheden, en de (na controle) verwijderde samenwerkingsverbanden.

Geïnventariseerde samenwerkingsverbanden deskresearch	1301
Toevoegingen via online formulieren	366
Toevoegingen via los opgestuurde bestanden	62
Totaal aantal samenwerkingsverbanden ruwe dataset	1729
Verwijderde verbanden	445
Totaal aantal samenwerkingsverbanden uiteindelijke dataset	1284
Waarvan samenwerkingsverbanden die voldoen aan definitie verbonden partij en/of gemeenschappelijke regeling	847
Waarvan samenwerkingsverbanden die <u>niet</u> voldoen aan definitie verbonden partij en/of gemeenschappelijke regeling	437

Figuur 48

De analyses zijn uitgevoerd op de uiteindelijke dataset van **1284 samenwerkingsverbanden**. De uitkomsten van de analyses zijn te vinden in hoofdstukken 3, 4 en 5 van dit rapport. Het is voor eenieder mogelijk om zelf analyses uit te voeren op de verzamelde data. Op deze manier kan de inventarisatie bijdragen aan nieuwe onderzoeken, inzichten en toepassingen. De dataset behorende bij het onderzoek is openbaar toegankelijk via www.kennisopenbaarbestuur.nl.

B. Gehanteerde definities en formats

Deze paragraaf van de bijlage bevat het codeboek volgens welke de samenwerkingsverbanden zijn gecodeerd. Bij het analyseren van de programmabegrotingen van decentrale overheden hebben de

onderzoekers dit codeboek gehanteerd om tot de goede invoer van samenwerkingsverbanden te komen. Het codeboek bevat de te onderzoeken variabelen welke zijn vastgesteld door de begeleidingscommissie. In het codeboek wordt toegelicht wat de definitie van de variabele is en welke antwoordopties mogelijk zijn. Voor een aantal speciaal typen samenwerkingsverbanden zijn voor de variabele “vorm” standaard antwoordopties geformuleerd in het geval via openbare bronnen deze informatie niet beschikbaar was (zie paragraaf B.3.). Indien geen van de standaardopties van toepassing was, is de variabele “leeg gelaten”.

B.1. Definitie samenwerkingsverband en onderzoeksformat

Er is sprake van een samenwerkingsverband, indien:

- ten minste twee Nederlandse overheden samenwerken en
- waarvan ten minste één decentrale overheid
- en ten minste intern is vastgelegd dat het om samenwerking gaat.

Dit is een andere definitie dan die in het vorige onderzoek van 2017 (de nulmeting) werd gehanteerd. Toen voldeed een samenwerkingsverband aan de definitie als *ten minste twee decentrale overheden betrokken waren*. De definitie is in het onderzoek van 2020 verruimd, zodat ook samenwerkingsverbanden tussen de rijksoverheid en slechts één decentrale overheid eronder vallen. Daarnaast maken wij in het onderzoek van 2020 onderscheid tussen verschillende ministeries, waar in 2017 alleen gekeken werd na de betrokkenheid van de rijksoverheid zonder nadere specificatie.



Het onderscheid tussen vrijwillige en verplichte samenwerking is in 2020 toegevoegd. De beleidsvelden zijn verduidelijkt door een hoger detailniveau. De speciale typen samenwerking zijn toegevoegd aan het onderzoeksformat. Het onderzoeksformat bevat de volgende onderdelen:

1. Naam

- a. Naam samenwerkingsverband

2. Betrokken partijen

- a. Betrokken decentrale overheden
 - i. Betrokken gemeenten
 - ii. Betrokken provincies
 - iii. Betrokken waterschappen
- b. Betrokken overige overheden
 - i. Betrokken ministeries
 - ii. Andere overheidsorganen
 - iii. Buitenlandse overheden
- c. Betrokken private partijen

3. Vorm

- a. Rechtsvorm
- b. Organisatievorm
- c. Speciaal type samenwerking
- d. Mate van verplichting

4. Niveau



- a. Beleidsarm/-rijk
- b. Betrokken bestuursorgaan

5. Onderwerp

- a. Beleidsveld

B.2. Nadere toelichting per onderdeel

1. Naam

Naam samenwerkingsverband

We hanteren de formele naam van het samenwerkingsverband. Dat is de naam zoals vermeld in de gemeenschappelijke regeling, statuten, of overeenkomst c.q. de vermelding in de programmabegrotingen. Wanneer er een gangbare naam is die sterk afwijkt van de formele naam, kan deze tussen haakjes worden toegevoegd. Wanneer er geen formele naam is (bijvoorbeeld bij informele samenwerking) zijn we op basis van de uitvraag uitgegaan van de gangbare naamgeving die de betreffende decentrale overheden gebruiken.

2. Betrokken partijen

Betrokken decentrale overheden

Dit zijn de gemeenten, provincies en waterschappen die deelnemen aan de samenwerking.

Betrokken overige overheden: ministeries

Dit zijn de ministeries die namens het Rijk deelnemen aan de samenwerking. Vink in de lijst aan om welke ministeries het gaat (meerdere antwoorden mogelijk).

- Ministerie van Algemene Zaken
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Ministerie van Defensie
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Ministerie van Financiën, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Betrokken overige overheden: andere overheidsorganen

Vaak zijn ook andere overheidsorganen betrokken. Wanneer er één of meerdere andere overheidsorganen betrokken zijn, vink deze cel aan.

Betrokken overige overheden: buitenlandse overheden

Soms zijn ook buitenlandse overheidsorganen betrokken. Wanneer er één of meerdere buitenlandse overheidsorganen betrokken zijn, vink deze cel aan.

Betrokken private partijen

Vaak zijn ook private partijen betrokken in het samenwerkingsverband.

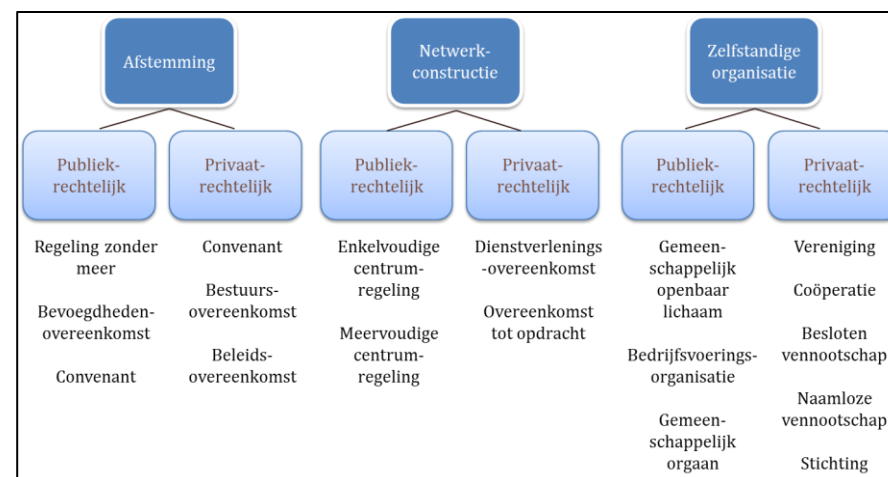
Vink in de lijst aan om welk type private partijen het gaat (meerdere antwoorden mogelijk).

- Zorg-/welzijnsinstellingen;
- Onderwijsinstellingen (basisscholen, middelbare scholen, MBO, HBO, WO);
- Woningbouwcorporaties;
- Vrijwillige brandweer;
- Overheids-NV, -BV, -stichting, -vereniging;
- Private culturele instelling (bijv. theater, museum);
- Private aanbieder van sportfaciliteiten;
- Private Regionale Ambulance Vervoer (RAV);
- Commerciële dienstverlener (bedrijf zoals KWINK, Unilever of Shell);
- Anders, namelijk [...].

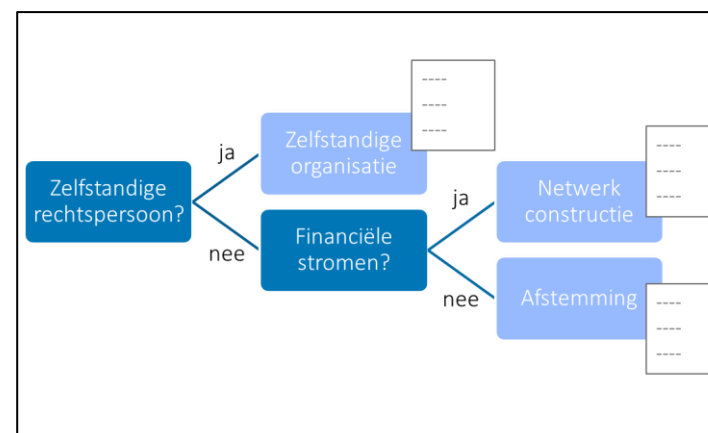
3. Vorm

Samenwerkingsvorm en Rechtsvorm

Een samenwerkingsverband heeft altijd een samenwerkingsvorm en een rechtsvorm waarop de samenwerking is gebaseerd. Er zijn drie samenwerkingsvormen: Zelfstandige organisaties, Netwerkconstructies en Afstemming (zie **Figuur 49**). Via het schema in **Figuur 50** kom je bij de juiste hoofdcategory uit. Vink hierbij vervolgens in de lijst aan om welk type rechtsvorm het gaat (meerdere antwoorden mogelijk).



Figuur 49



Figuur 50

Organisatievorm

De organisatievorm stellen we vast aan de hand van de activiteiten van het samenwerkingsverband. Vink in de lijst aan om welke activiteiten het gaat (meerdere antwoorden mogelijk).

- Uitwisselen kennis
- Uitwisselen/poolen personeel
- Samen taak uitvoeren
- Anders, namelijk.

Speciaal type samenwerking

Er bestaan verschillende speciale typen van samenwerking, die relevant zijn voor het ministerie van BZK. Vink, indien relevant, in de lijst aan om welk type samenwerking het gaat (één antwoord mogelijk).

- City deal;
- Woondeal;
- Health deal;
- RES;
- Green deal;
- Regio deal;
- Arbeidsmarktregio;
- Jeugdzorgregio;
- WMO regio;
- Economic Board;
- Metropoolregio;
- Vervoersregio;
- Sociale werkvoorzieningen;
- Recreatieschappen;

- Natura 2000 gebieden.

Mate van verplichting

Sommige samenwerkingsverbanden worden opgelegd door het Rijk.

We onderscheiden drie categorieën: volledig verplicht, semi-verplicht, niet verplicht. Maak op basis van onderstaande een keuze (één antwoord mogelijk).

- **Volledig verplicht** (bij wet verplicht) - uitsluitend aanvinken als het gaat om:
 - Veiligheidsregio's;
 - Natura 2000 gebied;
- **Semi-verplicht** (landelijk beleid/ criteria/ best practice) - aanvinken als het gaat om:
 - Arbeidsmarktregio's;
 - Jeugdzorgregio's;
 - WMO regio's;
 - Regionale energiestrategieën.
- **Niet verplicht** - aanvinken als het gaat om:
 - Alle overige samenwerking.

4. Niveau

Beleidsarm/-rijk

De mate van beleidsrijkheid stellen we vast aan de hand van de bevoegdheden van het samenwerkingsverband. Vink in de lijst aan om welke bevoegdheden het gaat (meerdere antwoorden mogelijk).

- Het samenwerkingsverband mag beleid vaststellen;
- Het samenwerkingsverband mag beleid voorbereiden;

- Het samenwerkingsverband voert primaire taken binnen het beleid uit (bv. Belasting innen);
- Het samenwerkingsverband voert ondersteunende taken uit (bv. ICT).

Betrokken bestuursorganen

Vink in de lijst aan om welk bestuursorgaan het gaat (meerdere antwoorden mogelijk).

- Burgemeester / Commissaris van de Koning / Dijkgraaf / Voorzitter;
- College / Gedeputeerde Staten / Dagelijks Bestuur;
- Gemeenteraad / Provinciale Staten / Algemeen Bestuur;
- Geen.

5. Beleidsveld

Beleidsveld

Vink in de lijst aan om welk beleidsveld het gaat (meerdere antwoorden mogelijk).

- Ambtelijke fusie;
- Archief;
- Belastingen;
- Cultuur en cultureel erfgoed (musea, theaters, podia, cultureel erfgoed);
- Duurzaamheid + circulaire economie + afvalverwerking;
- Economie (economische ontwikkeling, stimulering, herstructurering);
- Energie + energietransitie;
- Fysiek domein (beheer en onderhoud, gebiedsontwikkeling, infrastructuurprojecten);

- Jeugd/ Jeugdwet (incl. gezamenlijke inkoop, jeugdhulp, jeugdteams, CJG, Jeugdbescherming en reclassering, gesloten jeugdzorg);
- Maatschappelijke ondersteuning/ WMO (incl. gezamenlijke inkoop, maatschappelijke opvang, thuiszorg, wijkteams, hulpmiddelen, begeleiding en dagbesteding);
- Natuur en recreatie;
- Ondersteunende processen (ICT, stafdiensten, bedrijfsvoering, inkoop, frontoffice);
- Onderwijs en leerplicht (scholen, Leerplichtwet, schoolmaatschappelijk werk);
- Participatie/ Participatiewet (sociale dienst, bijstandsuitkeringen, specifieke uitkeringen zoals Wajong, participatiewet, wet sociale werkvoorziening, beschut werk, tegenprestatie);
- Recreatie;
- Sport;
- Veiligheid en volksgezondheid (RIEC, LIEC, Veiligheidsregio, veiligheidshuis, Veilig Thuis/Algemene meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK)/SAVE, GGD, GHOR, Regionaal Ambulance Vervoer (RAV);
- Vergunningverlening, toezicht, handhaving (Omgevingsdienst/ Regionale Uitvoeringsdienst, bouw en woningtoezicht, Algemene Plaatselijke Verordening);
- Vervoer (Vervoersregio Openbaar Vervoer, leerlingenvervoer, doelgroepenvervoer);
- Water (zuivering en bescherming);

- Woonruimte en huisvesting (studentenhuisvesting, vluchtelingen opvang, starterswoningen, aanleunwoningen, doelgroepwoningen (bijvoorbeeld gehandicapten));
- Anders, namelijk.

B.3. Standaardopties bij speciaal typen samenwerking

Voor een aantal speciaal typen samenwerkingsverbanden zijn voor de variabele “vorm” standaard antwoordopties geformuleerd, in het geval dat deze informatie niet beschikbaar was in openbare bronnen. De gekozen standaardopties zijn:

- De samenwerkingsvorm ‘netwerkconstructie anders’ bij City Deals. City Deals zijn deals tussen de rijksoverheid en een gemeente (en mogelijk een aantal naburige gemeenten, andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties). De ene partij doet hier iets voor de ander (geven van geld en daarmee de samenhangende verplichting van een gemeente of meerdere gemeenten om een project uit te voeren.) Bij een City Deal is sprake van meer dan een losse afstemming: er is een geldschieter, maar er ontstaat geen nieuwe organisatie. Daarom wordt er gekozen voor de standaardoptie ‘netwerkconstructie anders’.
- De rechtsvorm ‘convenant’ bij Woon Deals. Bij een woondeal is sprake van bestuurlijke afspraken die partijen met elkaar maken met de bedoeling om zich daar aan te houden. Hierbij is geen sprake van het gezamenlijk uitoefenen van bevoegdheden of het overdragen van bevoegdheden. Wel oefent iedere deelnemer zijn eigen

bevoegdheden uit. Tevens is er geen sprake van financiële verplichtingen tussen de partijen over en weer. Wel kan het zo zijn dat de afspraken impact hebben voor de eigen begroting. Daarom wordt er gekozen voor de standaardoptie ‘convenant’, wegens de aard van de bestuurlijke afspraken.

- De rechtsvorm ‘beleidsovereenkomst’ bij Regionale Energiestrategieën (RES). Bij een regionale energiestrategie stemmen de deelnemers hun beleid op elkaar af zodat gezamenlijk de beleidsdoelstellingen in het kader van de doelen van het verdrag van Parijs worden gehaald. Wegens de aard van het afstemmen van het beleid wordt er gekozen voor de standaardoptie ‘beleidsovereenkomst’.
- De rechtsvorm ‘convenant’ bij Green Deals. Bij een Green Deal is sprake van bestuurlijke afspraken die partijen met elkaar maken met de bedoeling om zich daaraan te houden. Er is geen sprake van het gezamenlijk uitoefenen van bevoegdheden of het overdragen van bevoegdheden. Wel oefent iedere deelnemer zijn eigen bevoegdheden uit. Tevens is er geen sprake van financiële verplichtingen tussen de convenantpartijen over en weer. Wel kan het zo zijn dat de afspraken impact hebben voor de eigen begroting. Wegens de aard van de bestuurlijke afspraken wordt er gekozen voor de standaardoptie ‘convenant’.
- De rechtsvorm ‘gemeenschappelijk openbaar lichaam’ en betrokken bestuursorgaan ‘College’ bij Sociale werkvoorzieningen. De sociale werkvoorzieningen zijn een uitlooptype. De wet sociale werkvoorzieningen is voor de laatste keer gewijzigd door de Participatiewet. Hierdoor kent de Wsw geen nieuwe toestroom van

geïndiceerden. Op grond van de Wsw kunnen gemeenten het werkgeverschap voor de geïndiceerden slechts overdragen aan publiekrechtelijke rechtspersonen. Meestal werden hiervoor openbare lichamen gebruikt. Daarom is er gekozen voor de standaardoptie 'gemeenschappelijk openbaar lichaam' als rechtsvorm. De bevoegdheden die daarvoor worden overgedragen, zijn de bevoegdheden van de Colleges van B&W.

C. Reflectie op uiteindelijke dataset

C.1. Reflectie op volledigheid dataset

Voor de inventarisatie zijn de programmabegrotingen van alle Nederlandse decentrale overheden gecontroleerd (gemeenten, provincies en waterschappen). Daarnaast zijn de publicaties van gemeenschappelijke regelingen in de Staatscourant nagezien. Verbonden partijen moeten immers conform BBV en Waterschapsbesluit¹¹ opgenomen worden in de paragraaf verbonden partijen van de begroting. Gemeenschappelijke regelingen, of deze nu een centrumregeling behelzen, een gemeenschappelijk orgaan, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam in het leven roepen (of soms ook 'zonder meer' zijn) moeten gepubliceerd worden¹². Daarmee kan objectief het bestaan van

¹¹ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, artikel 9, lid 2, onder f. Waterschapsbesluit Artikel 4.71, lid 1, onder c.

bepaalde typen geformaliseerde samenwerkingsverbanden worden vastgesteld. Voor samenwerkingsverbanden die geformaliseerd zijn op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten en publiekrechtelijke overeenkomsten buiten de Wgr¹³ is geen publicatie of register verplicht. Voor informatie hierover waren wij aangewezen op de input van de respondenten. Dat geldt ook voor de informele samenwerkingsverbanden.

Hoe formeler hoe objectiever het bestaan kan worden vastgesteld. Daarom zijn de uitkomsten van het onderzoek 'harder' voor de formele samenwerkingen (op basis van Wgr en/of met verbonden partijen).

Op het gebied van samenwerkingsverbanden die kwalificeren als verbonden partijen en gemeenschappelijke regelingen van samenwerking is de dataset in hoge mate volledig: het grootste deel van deze verbanden was reeds geïdentificeerd op basis van de paragraaf verbonden partijen uit de programmabegrotingen, waarna ze door de decentrale overheden zijn gecontroleerd en/of aangevuld.

Waar het gaat om samenwerkingsverbanden die niet zijn vormgegeven als verbonden partij en/of gemeenschappelijke regeling, dus geformaliseerd met een privaatrechtelijke overeenkomst, ;publiekrechtelijke overeenkomst buiten de Wgr of juist (informele) samenwerking waar geen meldingsplicht voor geldt, is de dataset minder volledig. Decentrale overheden hebben deze samenwerkingsverbanden in de uitvraag zelf aangevuld, maar het is

¹² Zie Wet gemeenschappelijke regelingen artikelen 26 lid 2; 42 lid 2; 5a, lid 1; 53 lid 2; 62a, lid 2; 75 lid 2; 85 lid 2.

¹³ Het gaan dan om de bevoegdhedenovereenkomst en het publiekrechtelijke convenant.

niet te zeggen of hiermee alle samenwerkingsverbanden zijn gevonden. Daarnaast hebben niet alle decentrale overheden gereageerd op de uitvraag. Wel kan worden gezegd dat de dataset van 2020 ten opzichte van 2017 vollediger is, waar het gaat om de informele samenwerkingsverbanden, omdat de dataset uit 2017 als basis is gebruikt voor de uitvraag van 2020 en in zoverre is aangevuld.

C.2. Reflectie op kwaliteit dataset

Voor een goede interpretatie van de data en de analyses die hierop zijn uitgevoerd, is het van belang scherp te hebben welke kwaliteit de volledige dataset heeft.

De dataset bestaat zowel uit gecontroleerde als niet gecontroleerde samenwerkingsverbanden, en samenwerkingsverbanden die door decentrale overheden zelf zijn toegevoegd. Wij maken aldus onderscheid tussen drie subsets:

- De eerste subset bevat samenwerkingsverbanden die in de paragraaf verbonden partijen zijn gevonden en daarnaast zijn gecontroleerd door de decentrale overheden.
- De tweede subset bevat samenwerkingsverbanden die in de paragraaf verbonden partijen zijn gevonden, maar niet zijn gecontroleerd door de decentrale overheden.
- De derde subset bevat samenwerkingsverbanden die door de decentrale overheden zelf zijn toegevoegd. Hier kan er sprake zijn van interpretatieverschil tussen decentrale overheden die

samenwerkingsverbanden hebben toegevoegd en de onderzoekers die de deskresearch hebben uitgevoerd.

In dit onderzoek is er voor gekozen de drie subsets samen te voegen tot één integrale dataset alvorens de analyses uit te voeren.

C.3. Vergelijking met 0-meting

Dit onderzoek is ten opzichte van de 0-meting robuuster en vollediger. Dit komt omdat aanvullend op de deskresearch, door middel van interviewgesprekken meer inzicht is verkregen in afstemmings- en netwerksamenwerking en informele samenwerking. Dit komt ook omdat de onderzoekers bovendien ervaring hebben opgedaan in het vorige onderzoek van 2017. Hierdoor is de dataverzameling in 2020 gericht en efficiënter uitgevoerd. Zo is door het nieuwe onderzoeksformat geborgd dat de speciale types van samenwerking zoals Regio deals, City deals, Woondeals, regionale energiestrategieën (RES) en (andere) proeftuinen die voortkomen uit recente ontwikkelingen meegenomen in het deskresearch en de uitvraag.

Een belangrijk verschil ten opzichte van 2017 is de toename in het aantal samenwerkingsverbanden. Bij deze 1-meting zijn bovendien in vergelijking met de 0-meting meer samenwerkingsverbanden gecontroleerd tijdens de uitvraag onder overheden met respectievelijk 65% tegenover 60%.