



Eindrapport

Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden

Florian Theissen
Maarten Noordink
Jakar Westerbeek
Juni 2017

Leeswijzer

Voor u ligt het eindrapport van de inventarisatie van samenwerkingsverbanden tussen decentrale overheden.

In hoofdstuk 1 lichten wij de aanleiding en het doel van deze inventarisatie toe en presenteren wij de gehanteerde definities en het format dat is gebruikt voor de informatieverzameling.

In hoofdstuk 2 presenteren we de verzamelde data. We gaan in op de inhoud van de gecreëerde dataset door voor ieder onderdeel van het format een overzicht te geven van de data.

In hoofdstuk 3 bediscussiëren we de wijze waarop de verzamelde data geïnterpreteerd moet worden. We staan stil bij de aspecten volledigheid en kwaliteit. Het hoofdstuk sluit af met de beschrijving van een aantal kenmerken van de dataset.

In hoofdstuk 4 voeren we vervolgens een aantal eerste analyses uit op de data. We staan stil bij wie er in Nederland samenwerkt en hoe men samenwerkt. Vervolgens lichten we de beleidsvelden *Bedrijfsvoering*, *Economie* en *Sociaal domein* uit, waarbij we nadere analyses uitvoeren.

Hoofdstuk 5 bevat tot slot een reflectie op de positionering van dit onderzoek en draagt suggesties aan voor vervolgonderzoek.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	p.4	4. Eerste analyses	p.30
1.1. Aanleiding en doel	p.5	4.1 Wie werkt samen	p.31
1.2. Aanpak	p.6	4.2 Hoe werkt men samen	p.36
1.3. Definities en format	p.9	4.3 Beleidsvelden uitgelicht	p.42
2. Verzamelde data	p.13	5. Positionering en vervolgonderzoek	p.56
2.1 Deelnemers	p.14	5.1 Nulmeting	p.57
2.2 Vorm	p.16	5.2 Aanvullende analyses	p.60
2.3 Niveau	p.18	5.3 Vervolgonderzoek	p.61
2.4 Beleidsveld	p.19	Bijlage	
3. Interpretatie data	p.20	Antwoordopties format	p.63
3.1 Volledigheid dataset	p.21		
3.2 Kwaliteit dataset	p.26		
3.3 Kenmerken dataset	p.29		

1. Inleiding

In dit eerste hoofdstuk lichten we de opzet van het onderzoek toe. We staan hiertoe stil bij de aanleiding en doelstelling van het onderzoek (paragraaf 1.1). Vervolgens gaan we in op de onderzoeksopzet door de aanpak te beschrijven (paragraaf 1.2) en de gehanteerde definities en het format toe te lichten (paragraaf 1.3).

1.1 Aanleiding en doel

Samenwerking tussen decentrale overheden is 'hot'. Er is steeds meer aandacht voor het thema in officiële publicaties, handreikingen, vakbladen en nieuwsitems. Samenwerking is noodzakelijk om verschillende publieke diensten doeltreffend en doelmatig aan te (kunnen) bieden. Samenwerking is ook controversieel, want 'verlengen' van het lokaal bestuur voelt vaak als 'afstand' van de volksvertegenwoordigende organen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is stelselverantwoordelijk voor het binnenlands bestuur en daarmee ook voor samenwerking. Het door PROOF adviseurs en KWINK groep uitgevoerde onderzoek biedt inzicht in de omvang, aard en kenmerken van samenwerking. Het onderzoek is 'beleidsneutraal' in de zin dat ermee geen ander doel wordt gediend dan een inventarisatie van samenwerking.

Het doel van het onderzoek is om zicht te krijgen op regionale samenwerking. Hierbij is de volgende onderzoeksopdracht gehanteerd:

- *Maak een compleet overzicht van alle decentrale samenwerkingsverbanden en onderscheid hierbij:*
 - *De aantallen en typen van publiekrechtelijke (inter-) bestuurlijke samenwerking door decentrale overheden.*
 - *De aantallen en typen van privaatrechtelijke (inter-) bestuurlijke samenwerking door decentrale overheden.*
 - *De aantallen en typen overige (informele) samenwerkingsverbanden.*

1.2 Aanpak

De aanpak bestond uit zes fasen. In deze paragraaf lichten we ieder van deze fasen toe.

Fase 1: Start onderzoek

In deze fase hebben de volgende activiteiten plaatsgevonden:

- Bespreken onderzoeksplan met de begeleidingscommissie.
- Uitwerken onderzoeksplan op basis van input begeleidingscommissie

Fase 2: Inventarisatie

In deze fase hebben de volgende activiteiten plaatsgevonden:

- Voeren verkennende gesprekken met het ministerie van BZK, VNG, IPO en UvW. Enerzijds om te bespreken welke functionaliteit specifiek werd verwacht van de uiteindelijke dataset. Dit om te borgen dat alle wensen ten aanzien van de dataset uiteindelijk ook vervuld konden worden. Anderzijds om na te gaan of er bij deze organisaties aanvullende registers aanwezig waren van typen informele samenwerkingsverbanden.
- Opstellen van een format voor de registratie van de samenwerkingsverbanden, mede op basis van de input uit de gesprekken.
- Ter vaststelling voorleggen van het concept format aan de begeleidingscommissie.

Figuur 1 - Schematisch overzicht onderzoeksplan.



1.2 Aanpak

Fase 3: Opstellen eerste versie dataset

In deze fase hebben de volgende activiteiten plaatsgevonden:

- Verzamelen data programmabegrotingen van decentrale overheden.
- Combineren data programmabegrotingen in eerste versie dataset.

Fase 4: Opstellen tweede versie dataset

In deze fase hebben de volgende activiteiten plaatsgevonden:

- Creëren online omgeving informatie-uitvraag. In deze online omgeving konden de decentrale overheden de van hen bekende samenwerkingsverbanden verifiëren en aanvullen, en daarnaast ontbrekende samenwerkingsverbanden toevoegen.
- Klaarzetten en versturen informatie-uitvraag per decentrale overheid. De link ging vergezeld van een verzoek tot medewerking van het ministerie van BZK.

- Vragen beantwoorden en herinneringen sturen aan decentrale overheden. Mede om de respons zo hoog mogelijk te maken.
- Combineren informatie decentrale overheden in tweede versie data bestand.

Fase 5: Analyse

In deze fase hebben de volgende activiteiten plaatsgevonden:

- Analyseren data.
- Reflecteren op de dataset met het expertpanel. De uitkomsten, trends en verbanden zijn besproken met het expertpanel. Leden van de begeleidingscommissie hebben hierin geparticipeerd.

1.2 Aanpak

Fase 6: Rapportage

In deze fase hebben de volgende activiteiten plaatsgevonden:

- Opstellen conceptrapportage.
- Bespreken conceptrapportage en tweede versie dataset met begeleidingscommissie.
- Opstellen eindrapportage.

Experts

Bij de uitvoering van dit onderzoek hebben wij de expertise van het onderzoeksteam meermaals aangevuld met de expertise van een tweetal experts op het gebied van regionale samenwerking. Het gaat dan om:

- Mr. R.J.M.H. (Rob) de Greef, partner/adviseur bij PROOF adviseurs en als onderzoeker verbonden aan de Vrije Universiteit.
- Prof. dr. M.L.P. (Martijn) Groenleer, professor voor Regional Law and Governance and Director van Tilburg Center for Regional Law and Governance (TiREG).

Begeleidingscommissie

Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit de volgende personen:

- Rick Brouwer (ministerie van BZK)
- Tanja Gellweiler (ministerie van BZK)
- Sjors Hoetink (ministerie van BZK)
- Suzie Kewal (ministerie van BZK)
- Daphne Lureman (ministerie van BZK)
- Ruurd Palstra (VNG)

1.3 Definities en format

In deze paragraaf lichten we de gehanteerde definities en het format voor dataverzameling toe.

1.3.1 Definities

In dit onderzoek is de volgende definitie gehanteerd:

Iets is een samenwerkingsverband als,

- *ten minste twee Nederlandse decentrale overheden samenwerken en*
- *ten minste bij één betrokken samenwerkingspartner intern is vastgelegd dat het om samenwerking gaat.*

Twee ambtenaren die bijvoorbeeld twee keer per jaar op eigen initiatief een kop koffie drinken en informatie uitwisselen zien wij dus niet direct als samenwerkingsverband. Dit is alleen het geval wanneer er een expliciete opdracht voor de ambtenaren ligt om deze informatie uit te wisselen.

1.3.2 Peildatum

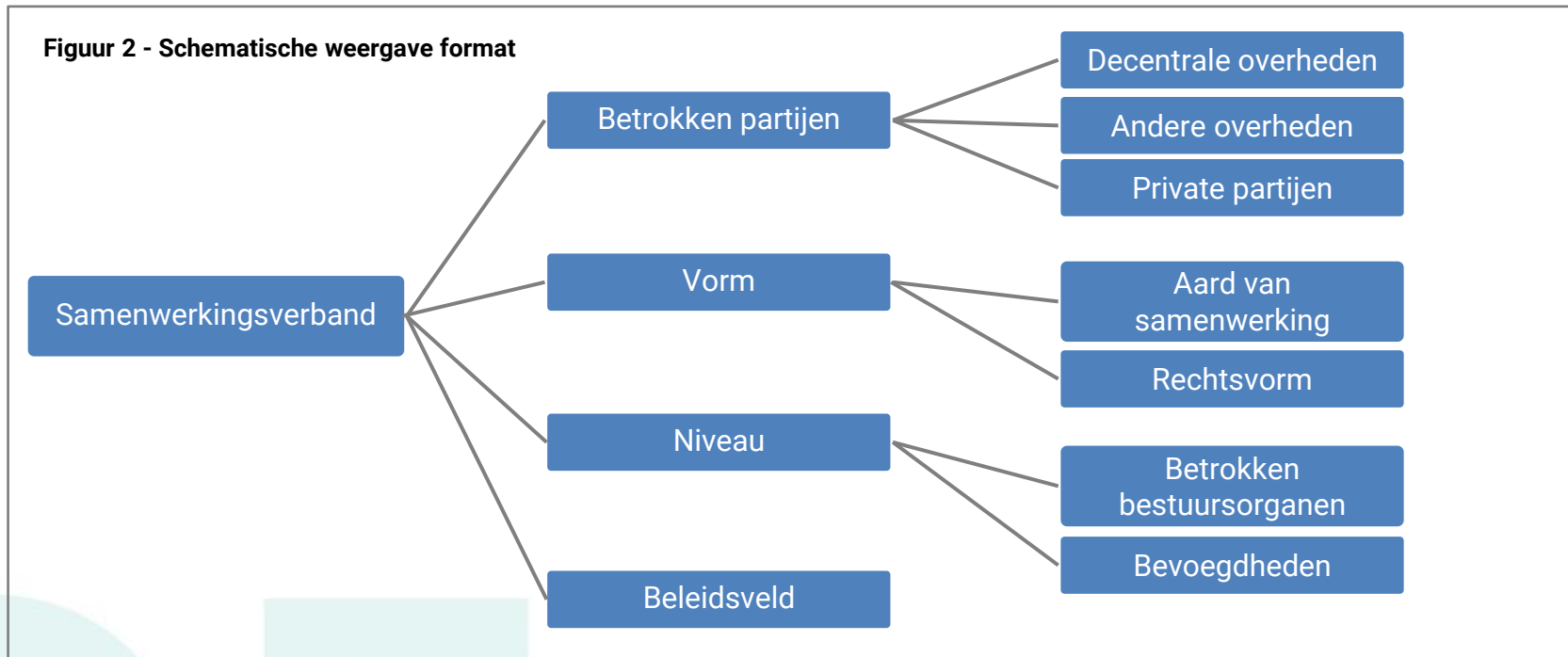
In het onderzoek richten we ons op samenwerkingsverbanden die bestonden op 1 januari 2017. Er is gekozen voor deze datum omdat veel formele samenwerkingsverbanden per de eerste van het jaar worden opgericht of opgeheven. In het onderzoek is daarom gebruik gemaakt van de meest actuele beschikbare programmabegrotingen van decentrale overheden, de programmabegrotingen voor 2017.

1.3.3 Format

Over deze samenwerkingsverbanden is verschillende informatie verzameld. Figuur 2 op de volgende pagina is een schematisch overzicht van dit format. Op de hierop volgende pagina lichten we ieder van de onderdelen kort toe.

1.3 Definities en format

PROO



1.3 Definities en format

Naam

Voor ieder samenwerkingsverband is de formele naam gebruikt. Indien er een gangbare werknaam voor het samenwerkingsverband bestaat, is deze ook opgenomen.

Betrokken partijen

Voor ieder samenwerkingsverband zijn de betrokken partijen geïdentificeerd. Hierbij zijn de decentrale overheden bij naam geïnventariseerd. Voor de verschillende soorten andere overheden (bijvoorbeeld het Rijk) en private partijen (bijvoorbeeld commerciële dienstverleners) is aangegeven of er een partij uit deze categorie betrokken is bij het samenwerkingsverband.

Vorm

Voor ieder samenwerkingsverband is in kaart gebracht wat de rechtsvorm is (bijvoorbeeld gemeenschappelijk openbaar lichaam), maar ook wat de aard van de samenwerking is (bijvoorbeeld het poolen van personeel). Hierbij waren steeds meerdere antwoorden mogelijk.

Niveau

Om het niveau van het samenwerkingsverband in kaart te brengen is geïnventariseerd welke bestuursorganen betrokken zijn bij het samenwerkingsverband (bijvoorbeeld gemeenteraad of college van B&W). Ook is opgenomen wat de bevoegdheden van het samenwerkingsverband zijn (zoals het vaststellen van beleid of enkel het uitvoeren van ondersteunende taken).

Beleidsveld

Tot slot is in kaart gebracht op welk(e) beleidsveld(en) het samenwerkingsverband zich richt. Hiertoe is in samenspraak met de opdrachtgever een aggregatie gemaakt van een verscheidenheid aan beleidsterreinen, waarna zeventien mogelijk beleidsvelden overbleven.

In bijlage 1 zijn per variabele alle mogelijke antwoordopties opgenomen en geoperationaliseerd.

1.3 Definities en format

1.3.4 Formele en informele samenwerkingsverbanden

Zoals staat beschreven in paragraaf 1.1 is het doel van deze inventarisatie zicht te krijgen op zowel publiek- en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden als op overige (informele) samenwerkingsverbanden. Dit onderscheid is in de praktijk echter niet te maken. Immers, zelfs wanneer minimaal wordt samengewerkt en er geen expliciete publiek- of privaatrechtelijke samenwerkingsvorm is opgetuigd, is het privaatrecht van toepassing. Slechts indien sprake is van een zogenaamde verbonden partij zijn de decentrale overheden ook verplicht om die 'formeel' te vermelden in hun begroting en jaarrekening.

In ons onderzoek maken wij gebruik van een indeling in verschillende vormen van samenwerking dat is opgesteld in het onderzoek *Intergemeentelijke samenwerking toegepast* (De Greef, Theissen, et al., 2013).

Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen drie hoofdgroepen

van samenwerkingsvormen:

1. Zelfstandige organisatie
2. Netwerkconstructie
3. Afstemming

Hierbij is de zelfstandige organisatie de meest formele vorm van samenwerking; afstemming de meest informele vorm. In het onderzoek nemen wij informele samenwerking op deze wijze mee.

2. Verzamelde data

Het belangrijkste resultaat van het onderzoek is de dataset die alle geïnventariseerde samenwerkingsverbanden bevat. Deze dataset is als digitale bijlage aan deze rapportage gekoppeld. In dit hoofdstuk beschrijven we voor ieder onderdeel van het format wat de resultaten van de inventarisatie zijn: paragraaf 2.1 gaat in op de deelnemers, paragraaf 2.2 op de vorm van samenwerking, paragraaf 2.3 op het niveau van samenwerking en paragraaf 2.4 op de beleidsvelden.

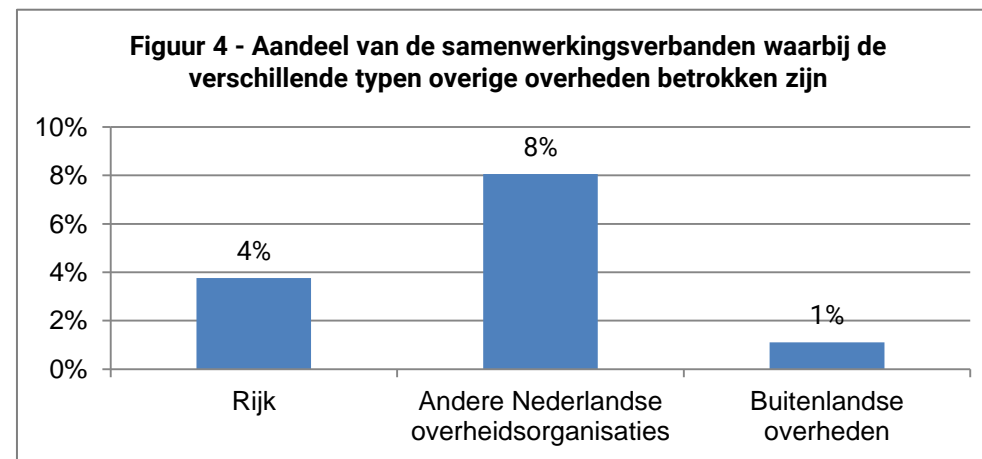
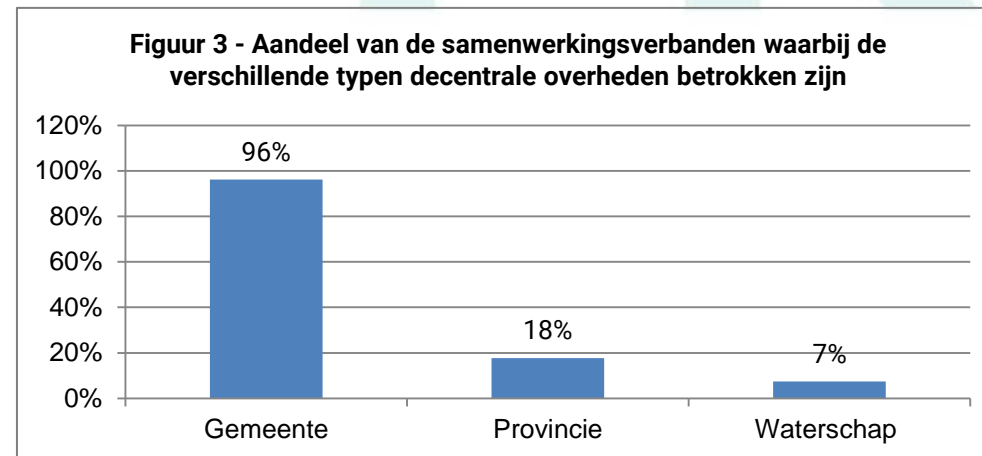
Voor ieder van de variabelen is weergegeven in hoeveel procent van de samenwerkingsverbanden deze variabele van toepassing is. Bijvoorbeeld bij hoeveel procent van het totaal aan samenwerkingsverbanden het Rijk betrokken is. Omdat op een aantal variabelen meerdere antwoorden mogelijk zijn, zullen niet alle percentages optellen tot 100%

In de volgende hoofdstukken gaan we in op de wijze waarop deze data geïnterpreteerd moet worden (hoofdstuk 3) en passen we een aantal eerste analyses toe (hoofdstuk 4).

2.1 Deelnemers

De inventarisatie bevat samenwerkingsverbanden waarbij ten minste twee Nederlandse decentrale overheden betrokken zijn. In figuur 3 is voor ieder type decentrale overheid te zien bij hoeveel procent van de samenwerkingsverbanden ten minste een overheid van dit type betrokken is. Bij het overgrote deel van de samenwerkingsverbanden is dus in ieder geval een gemeente betrokken. Bij slechts 7% van de samenwerkingsverbanden in een waterschap betrokken. In hoofdstuk 4 gaan wij in op het voorkomen van interbestuurlijke samenwerking.

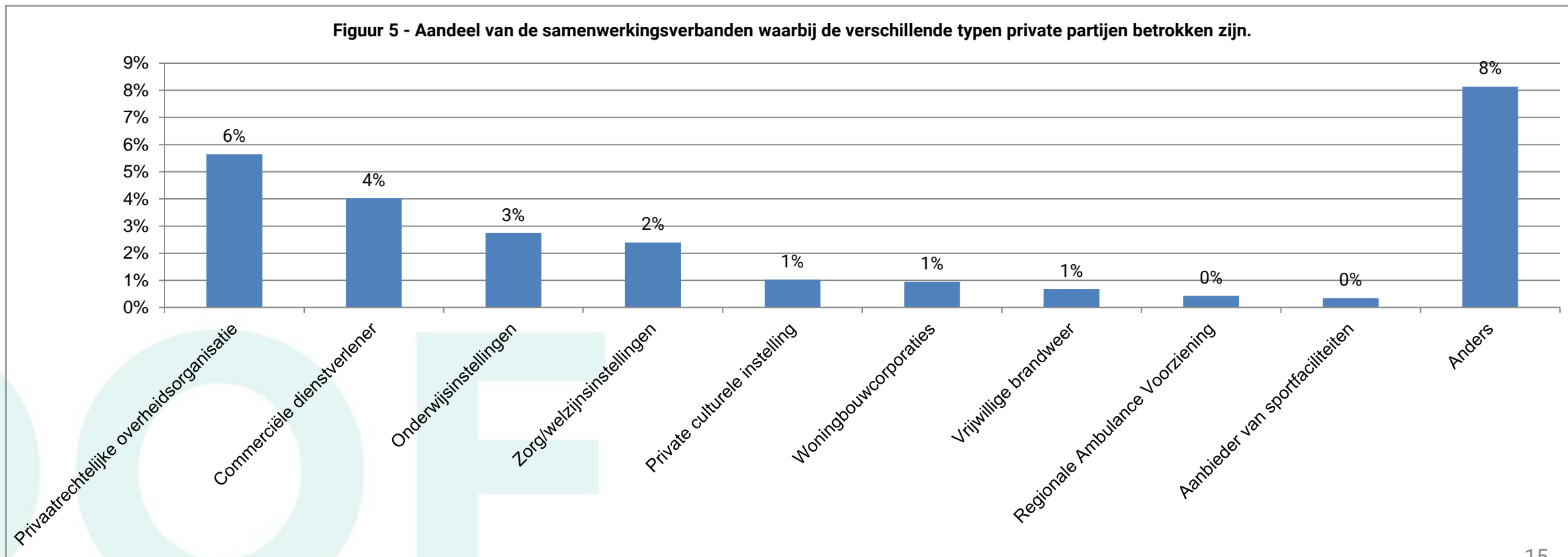
Ook is geïnventariseerd welke andere overheden betrokken zijn bij het samenwerkingsverband. In figuur 4 is te zien dat in een klein deel van de samenwerkingsverbanden het Rijk of een andere Nederlandse overheidsorganisatie is betrokken (bijvoorbeeld Rijkswaterstaat). Bij slechts 1% van de gevonden samenwerkingsverbanden is een buitenlandse overheid betrokken.



2.1 Deelnemers

Naast overheden kunnen ook private partijen betrokken zijn bij de geïnventariseerde samenwerkingsverbanden. In figuur 5 is voor verschillende typen private partijen aangegeven in hoeveel procent van de samenwerkingsverbanden elk type betrokken is.

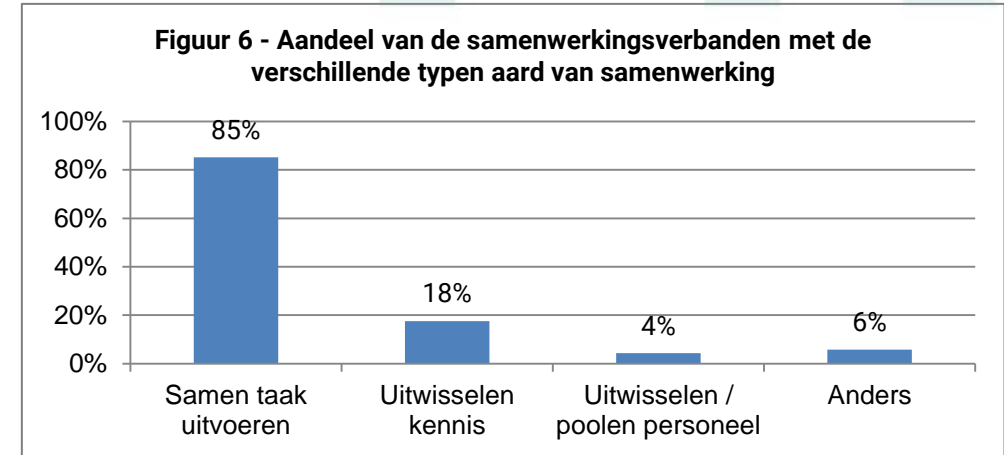
Voorbeelden van betrokken partijen onder de categorie anders zijn Politie, Openbaar Ministerie en maatschappelijke organisaties.



2.2 Vorm

Bij de vorm van het samenwerkingsverband wordt onderscheid gemaakt tussen de aard van de samenwerking en de rechtsvorm.

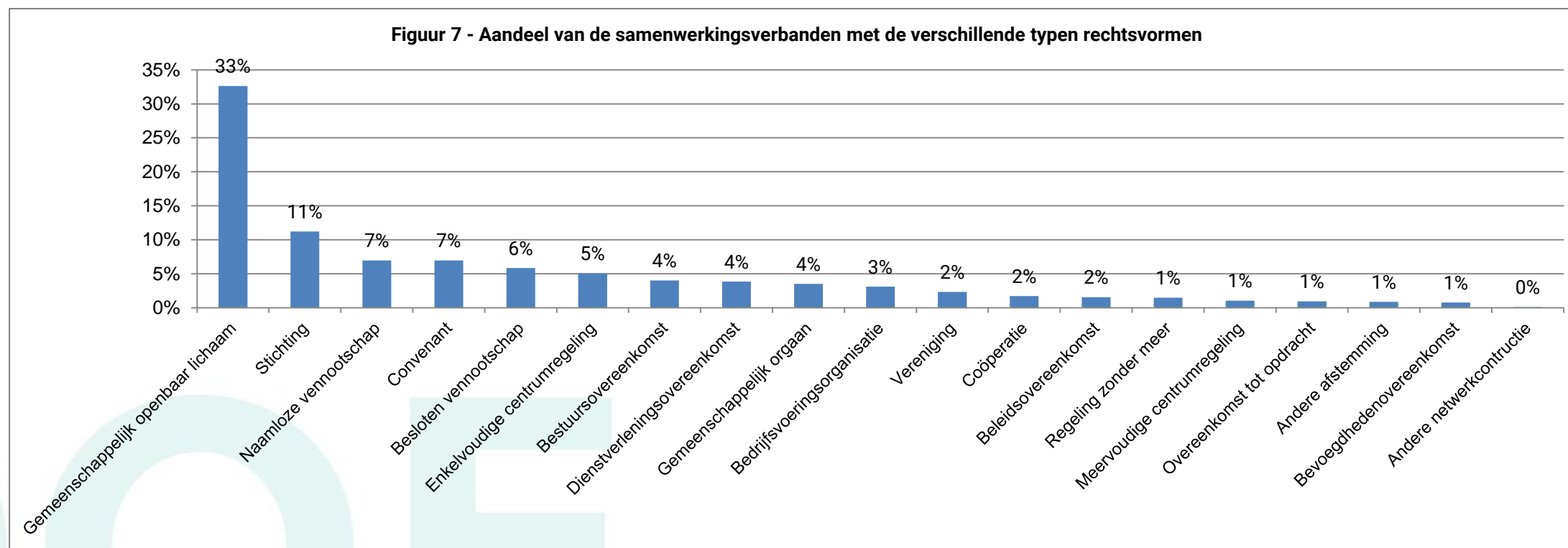
In figuur 6 is weergegeven hoe vaak de verschillende typen aard van samenwerking voorkomen. Te zien is dat de meerderheid van de samenwerkingsverbanden is gericht op het samen uitvoeren van een taak. Het uitwisselen of poolen van personeel komt het minst voor.



2.2 Vorm

Figuur 7 laat zien dat het publiekrechtelijke *gemeenschappelijk openbaar lichaam* de meest voorkomende rechtsvorm is.

De privaatrechtelijke rechtsvormen *stichting*, *NV* en *convenant* komen hierna het meest voor.

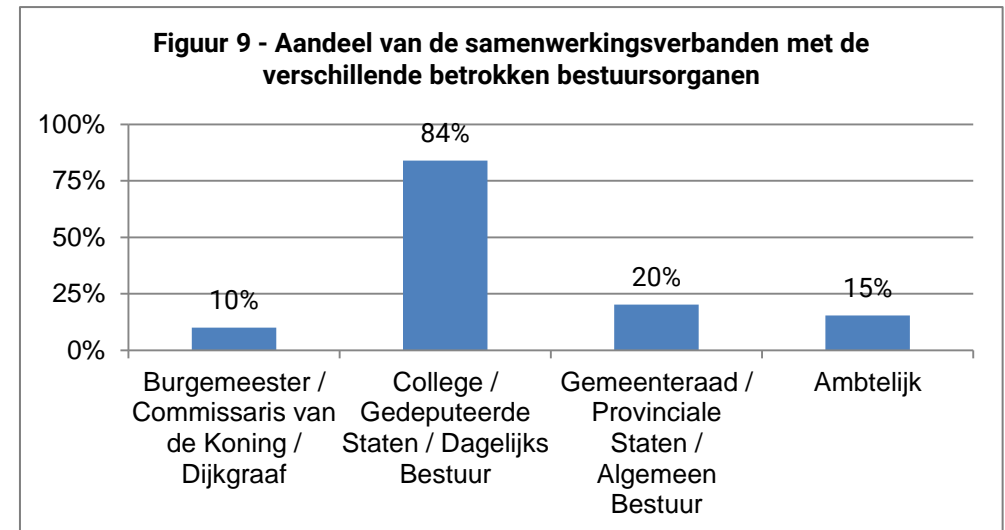
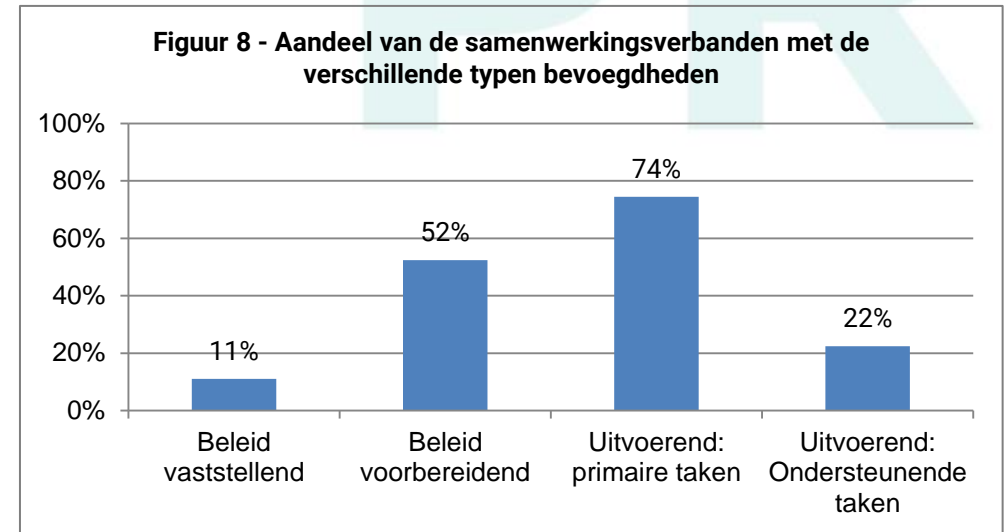


2.3 Niveau

Het niveau van het samenwerkingsverband wordt gevat in twee variabelen: het type bevoegdheden dat is ondergebracht bij het samenwerkingsverband en de bij het samenwerkingsverband betrokken bestuursorganen. Bij beide variabelen kunnen meerdere antwoorden van toepassing zijn.

Figuur 8 laat zien dat de meeste samenwerkingsverbanden zijn gericht op het uitvoeren van primaire taken, gevolgd door het voorbereiden van beleid. Enkel bij 11% van de samenwerkingsverbanden is het samenwerkingsverband ook bevoegd beleid vast te stellen.

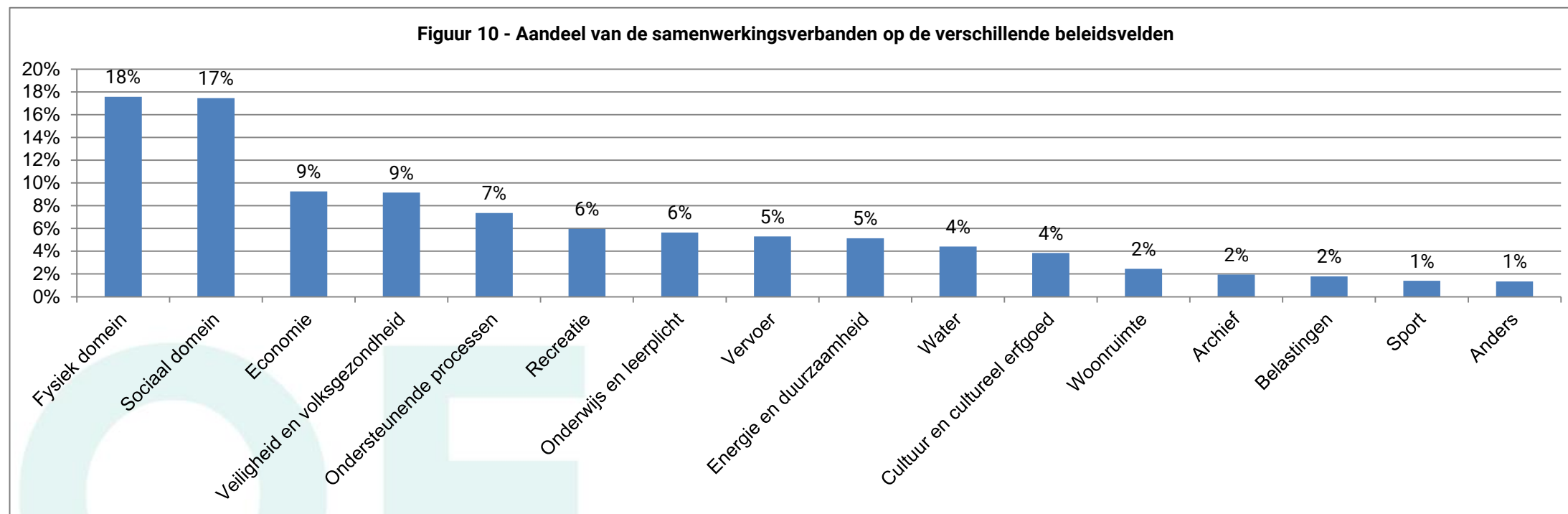
In figuur 9 is te zien dat bij de meeste samenwerkingsverbanden het College, de Gedeputeerde Staten of het Dagelijks Bestuur betrokken zijn. Betrokkenheid van de andere bestuursorganen komt in veel mindere mate voor.



2.4 Beleidsveld

Tot slot is in kaart gebracht op welke beleidsvelden de samenwerkingsverbanden betrekking hebben. Figuur 10 laat zien dat samenwerkingsverbanden gericht op het fysieke of

sociale domein het meest voorkomen. Samenwerking op het gebied van sport komt het minst voor.



3. Interpretatie data

De opgestelde dataset bevat een schat aan informatie over samenwerkingsverbanden in Nederland. Het is van groot belang de data op de juiste manier te interpreteren. In dit hoofdstuk staan we stil bij de volledigheid van de dataset (paragraaf 3.1) en de kwaliteit van de dataset (paragraaf 3.2). Op basis hiervan beschrijven we een aantal kenmerken van de dataset (paragraaf 3.3).

3.1 Volledigheid dataset

In deze paragraaf beschouwen we de volledigheid van de dataset. Hiertoe gaan we eerst in op de samenstelling van de dataset en vervolgens op de volledigheid van de verschillende groepen samenwerkingsverbanden in de dataset. Tot slot trekken we de vergelijking met eerder onderzoek.

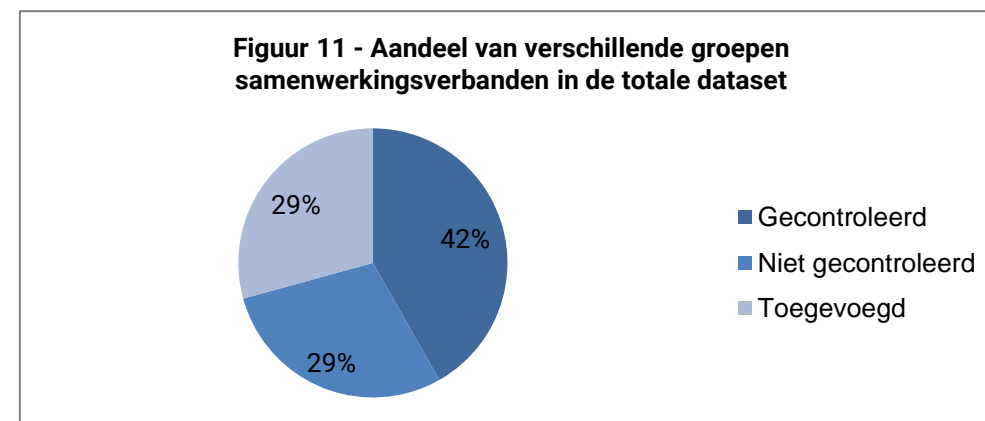
3.1.1 Samenstelling dataset

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 bestond het onderzoek uit een inventarisatie van samenwerkingsverbanden op basis van de paragraaf verbonden partijen uit de programmabegrotingen van Nederlandse decentrale overheden. Dit resulteerde in een overzicht met 877 samenwerkingsverbanden.

Vervolgens is hierop een check uitgevoerd, middels een uitvraag onder de decentrale overheden. In deze uitvraag werden de decentrale overheden gevraagd de gegevens te controleren. In totaal is hiermee 59% van gevonden samenwerkingsverbanden gecontroleerd en 2% van de samenwerkingsverbanden verwijderd.

Ook is de decentrale overheden gevraagd missende samenwerkingsverbanden toe te voegen. Het gaat dan om samenwerkingsverbanden die niet waren opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de programmabegrotingen. In totaal zijn 342 unieke samenwerkingsverbanden toegevoegd.

In figuur 11 is aangegeven welk aandeel deze groepen hebben in de uiteindelijke dataset met in totaal 1168 samenwerkingsverbanden.



3.1 Volledigheid dataset

3.1.2 Bestudering programmabegrotingen

Voor de inventarisatie zijn de programmabegrotingen van alle Nederlandse decentrale overheden gecontroleerd (gemeenten, provincies en waterschappen). Op dit punt is de dataset dus volledig. De samenwerkingsverbanden die voorkomen in de programmabegrotingen zijn overwegend formele samenwerkingsverbanden, in de zin dat expliciet gebruik wordt gemaakt van een publiek- of privaatrechtelijke samenwerkingsvorm. Het is namelijk niet verplicht informele samenwerkingsverbanden op te nemen in de paragraaf verbonden partijen.

3.1.3 Uitvraag onder decentrale overheden

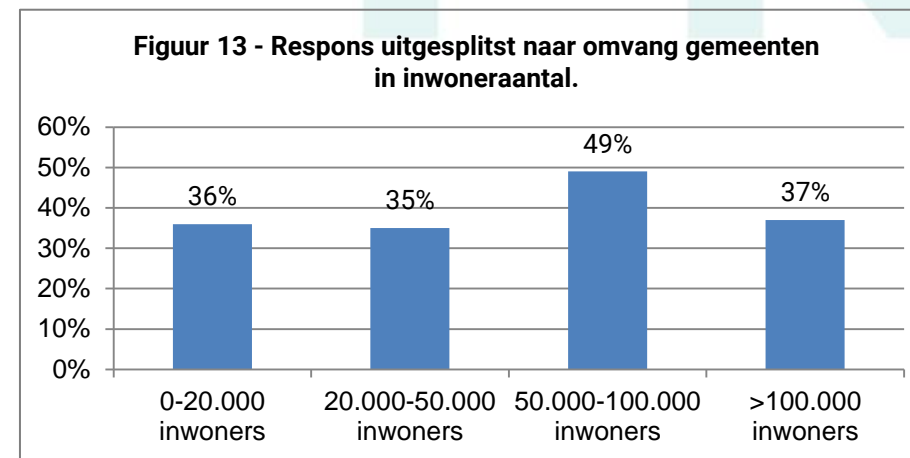
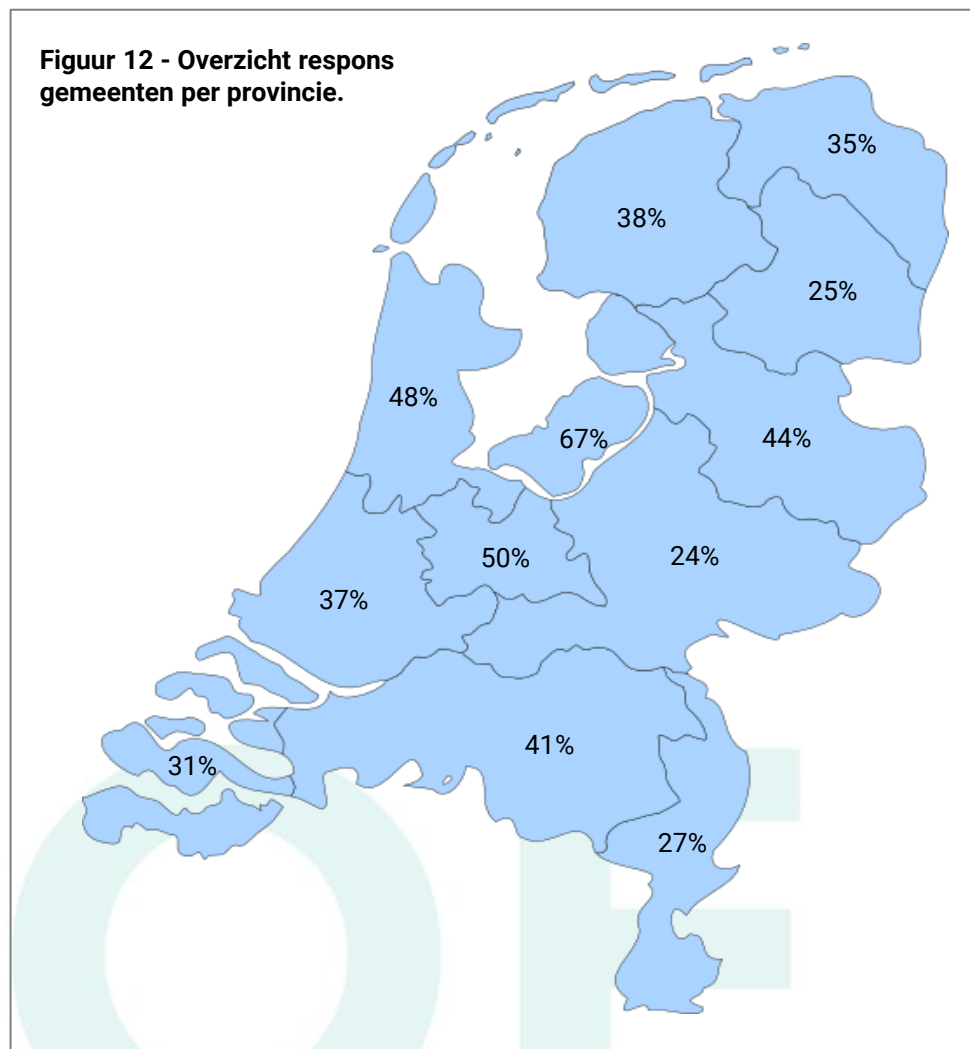
De respons op de uitvraag onder decentrale overheden was 43%. Hierbij was de respons onder provincies en waterschappen ieder 67%, en de respons onder gemeenten 37%. Om te waarborgen dat de respons van gemeenten een goed beeld geeft van de landelijke situatie is het van belang na te gaan of de respons een redelijke spreiding kent. In figuur 12

is per provincies aangegeven hoe hoog de respons van gemeenten in die provincie was.

We zien dat de hoogste respons is behaald in Flevoland en Utrecht. In Drenthe, Gelderland en Limburg is relatief de laagste respons gehaald. In ieder van deze provincies reageerde ongeveer een kwart van de gemeenten, afgezet tegen een gemiddelde respons van 37%. Over heel Nederland genomen zijn echter geen opvallende verschillen waar te nemen (bijvoorbeeld dat men in Noord-Nederland minder reageerde dan in Zuid-Nederland).

Naast geografische spreiding is het van belang te bezien of de respons ook gelijk verdeeld is over de verschillende soorten gemeenten. We kijken hierbij naar de omvang van de gemeenten in inwoneraantal. In figuur 13 is weergegeven dat ook hier een redelijke spreiding aanwezig is. Geen van de groepen ligt ver onder de gemiddelde respons van 37%.

3.1 Volledigheid dataset

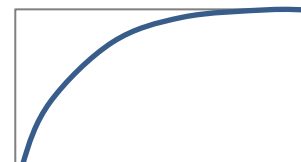


Naast de controle van gegevens hebben de respondenten in totaal 342 unieke samenwerkingsverbanden toegevoegd. Simpel geredeneerd zou men kunnen veronderstellen dat wanneer de respons 100% zou zijn geweest, er in totaal 795 samenwerkingsverbanden zouden zijn toegevoegd (lineaire extrapolatie van 43% naar 100%). Er zijn echter twee belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij deze werkwijze, welke op de volgende pagina worden toegelicht.

3.1 Volledigheid dataset

1. Wanneer een van de deelnemers van een samenwerkingsverband het verband toevoegt, hoeven de andere deelnemers dit niet meer te doen. Het kan dus goed zijn dat alle samenwerkingsverbanden worden gevat met een respons van bijvoorbeeld 80%. Het aantal toegevoegde unieke samenwerkingsverbanden is dus niet lineair afhankelijk van de respons. Het verband kent eerder een verloop als weergegeven in figuur 14.
2. Het is niet zeker of de respondenten alle samenwerkingsverbanden van hun decentrale overheid hebben kunnen identificeren. Zeker wanneer het gaat om informele samenwerking kan het zijn dat niet alles bij de respondent bekend is.

Figuur 14 - Waarschijnlijk verband tussen respons en volledigheid.



3.1 Volledigheid data

3.1.4 Vergelijking met eerder onderzoek

Een waardering van de volledigheid van de dataset op basis van een vergelijking met eerder onderzoek is moeilijk te maken. Wanneer we kijken naar drie gezaghebbende inventarisaties uit het verleden, de trendstudies van Partners+Pröpfer (2005) en Berenschot (2010), en de inventarisatie van Boogers (2016), kunnen twee opmerkingen worden geplaatst:

1. De vorige onderzoeken maakten gebruik van een andere methode. In het Partners+Pröpfer en Berenschot onderzoek zijn geen programmabegrotingen geraadpleegd en is enkel aan decentrale overheden gevraagd het aantal samenwerkingsverbanden op te geven. In het onderzoek van Boogers zijn wel programmabegrotingen geraadpleegd, maar is geen uitvraag uitgezet onder decentrale overheden.

2. De vorige onderzoeken gingen uit van een engere benadering van het concept samenwerkingsverband: het ging enkel om formele samenwerkingsverbanden. Dit onderzoek omvat ook informele samenwerkingsverbanden.

Een relatieve waardering van de volledigheid is hierdoor niet te geven.

3.2 Kwaliteit dataset

Voor een goede interpretatie van de data en de analyses die hierop worden uitgevoerd, is het van belang scherp te hebben welke kwaliteit de volledige dataset heeft. Zoals beschreven in de vorige paragraaf bevat de uiteindelijke dataset drie verschillende subdatasets: Gecontroleerde samenwerkingsverbanden, niet gecontroleerde samenwerkingsverbanden en toegevoegde samenwerkingsverbanden. In deze paragraaf gaan we in op de betrouwbaarheid van ieder van deze subdatasets, vergelijken we de datasets met elkaar en bespreken we de implicaties van het mengen van de datasets.

3.2.1 Beschrijving subdatasets

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 bevat de uiteindelijke dataset zowel gecontroleerde als niet gecontroleerde samenwerkingsverbanden, en samenwerkingsverbanden die door decentrale overheden zelf zijn toegevoegd:

- De eerste subset bevat samenwerkingsverbanden die in de paragraaf verbonden partijen zijn gevonden en daarnaast zijn gecontroleerd door de decentrale overheden. In de uitvraag bleek dat bij ongeveer tweederde van de gecontroleerde verbanden kleine wijzigingen zijn doorgevoerd. Op de volgende pagina gaan wij in op deze kleine wijzigingen.
- De tweede subset bevat samenwerkingsverbanden die in de paragraaf verbonden partijen zijn gevonden, maar niet zijn gecontroleerd door de decentrale overheden. De informatie uit de programmabegrotingen is formeel door de decentrale overheid vastgestelde informatie. Wel kunnen hier vanwege interpretatieverschil tussen onderzoeker en decentrale overheid kleine onjuistheden in zitten. Op de volgende pagina gaan wij in op deze kleine onjuistheden.
- De derde subset bevat samenwerkingsverbanden die door de decentrale overheden zelf zijn toegevoegd.

3.2 Kwaliteit dataset

3.2.2 Vergelijking subdatasets

Wanneer de gecontroleerde data wordt vergeleken met de niet gecontroleerde data, is te zien dat de resultaten op twee variabelen relatief veel verschillen:

- **Aard van samenwerking.** De gecontroleerde data kent een relatief hoog aandeel samenwerkingsverbanden gericht op *kennis uitwisselen*.
- **Bevoegdheden.** De gecontroleerde data kent een relatief hoog aandeel samenwerkingsverbanden met *ambtelijke betrokkenheid*.

Dit zijn ook de variabelen waarop de meeste wijzigingen zijn doorgevoerd bij de controle door de respondenten. Een verklaring hiervoor is dat deze informatie niet objectief uit de paragraaf verbonden partijen of de Staatscourant gehaald kan worden en afhankelijk is van de interpretatie van de respondent of onderzoeker. Bij het analyseren van de data is het dus van belang te beseffen dat deze variabelen deels afhankelijk zijn van de interpretatie van de respondenten.

Wanneer we de toegevoegde data vergelijken met de gecontroleerde data zien we dat de toegevoegde data op vier variabelen relatief veel afwijkt:

- **Betrokken bestuursorgaan.** De toegevoegde data kent een relatief hoog aandeel samenwerkingsverbanden met *ambtelijke betrokkenheid* en een relatief laag aandeel met *college betrokkenheid*.
- **Rechtsvorm.** De toegevoegde data kent een relatief hoog aandeel samenwerkingsverbanden met een rechtsvorm in de categorie *afstemming* en een relatief laag aandeel in de categorie *zelfstandige organisatie*.
- **Aard van samenwerking.** De toegevoegde data kent een relatief hoog aandeel samenwerkingsverbanden gericht op *kennis uitwisselen* en een relatief laag aandeel gericht op *samen taak uitvoeren*.
- **Bevoegdheden.** De toegevoegde data kent een relatief hoog aandeel samenwerkingsverbanden met de bevoegdheid *ondersteunende taken* en een relatief laag aandeel *beleidsvoorbereiding* en *primaire taken*.

Op de volgende pagina verklaren we deze verschillen.

3.2 Kwaliteit dataset

Deze gevonden verschillen zijn goed te verklaren. De samenwerkingsverbanden waarbij colleges in formele zelfstandige organisaties samen taken uitvoeren zijn grotendeels te vinden in de paragraaf verbonden partijen van de programmabegrotingen. Deze samenwerkingsverbanden waren dus reeds geïnventariseerd en ter controle voorgelegd aan de decentrale overheden. De samenwerkingsverbanden die zijn toegevoegd stonden niet vermeld in de paragraaf verbonden partijen en zullen dus vaker informeel van aard zijn: samenwerkingsverbanden in de categorie afstemming, waarbij het met name gaat om het uitwisselen van kennis of het ondersteunen van primaire processen.

3.2.3 Samenvoegen van subdatasets

In deze rapportage is er voor gekozen de subdatasets samen te voegen tot een integrale dataset alvorens de analyses uit te voeren. Het combineren van de subdatasets kan op twee manieren worden verantwoord:

1. De gecontroleerde dataset en de toegevoegde dataset vullen elkaar aan, waardoor een completer beeld ontstaat van alle vormen van samenwerking. De gevonden verschillen tussen de datasets zijn te verklaren en lagen in de lijn der verwachting.
2. De gecontroleerde en niet gecontroleerde dataset verschillen enkel significant op de variabelen *aard van samenwerking* en *bevoegdheden*. Ook deze verschillen zijn te verklaren. Het is belangrijk om hierbij op te merken dat deze variabelen (meer dan andere variabelen) aan interpretatie onderhevig zijn.

In toekomstige analyses op basis van de geïnventariseerde samenwerkingsverbanden kunnen, afhankelijk van het doel van de analyses, andere keuzes worden gemaakt. Zo kan enkel worden gewerkt met de gecontroleerde data of kunnen de bevindingen voor ieder van de losse subdatasets naast elkaar worden gezet.

3.3 Kenmerken dataset

Op basis van de voorgenoemde inzichten ten aanzien van de kwaliteit, volledigheid en representativiteit van de data benoemen we een aantal kenmerken van de data:

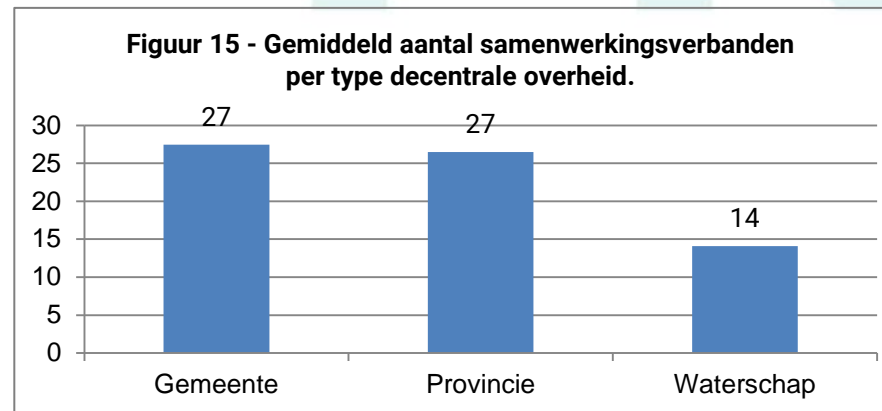
1. De informatie over de samenwerkingsverbanden is gebaseerd op formeel vastgestelde bronnen en informatie uit eerste hand van de decentrale overheden.
2. De variabelen *aard van samenwerking* en *bevoegdheden* zijn relatief sterker afhankelijk van de interpretatie van respondenten dan de andere variabelen, omdat deze informatie niet objectief is vast te stellen op basis van de programmabegrotingen of Staatscourant. Bij uitspraken over deze variabelen moet dit in het achterhoofd worden gehouden.
3. Op het gebied van formele vormen 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 secretarissen van de decentrale overheden zijn aangevuld.
4. Op het gebied van informele samenwerkingsverbanden is de dataset niet volledig, vanwege de afhankelijkheid van de decentrale overheden om gegevens aan te leveren en het feit dat zij wellicht niet altijd op de hoogte zijn van meer informele vormen van samenwerking.
5. De respons onder gemeenten kent een redelijke geografische spreiding en spreiding over verschillende soorten gemeenten (naar inwoneraantal). De gevonden data geeft dus een beeld dat representatief is voor Nederland.

4. Eerste analyses

In dit hoofdstuk voeren we een aantal eerste analyses uit op de verzamelde data. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 gebruiken we hierbij de totale dataset van 1168 samenwerkingsverbanden. We onderzoeken wie er in Nederland samenwerkt (paragraaf 4.1) en hoe men samenwerkt (paragraaf 4.2). Vervolgens lichten we de beleidsvelden *Bedrijfsvoering*, *Economie* en *Sociaal domein* uit waarbij we nadere analyses uitvoeren (paragraaf 4.3). Uiteraard zijn er nog vele andere perspectieven en analyses mogelijk. Deze analyses kunt u zelf uitvoeren door gebruik te maken van de bij deze rapportage gevoegde dataset.

4.1 Wie werken samen

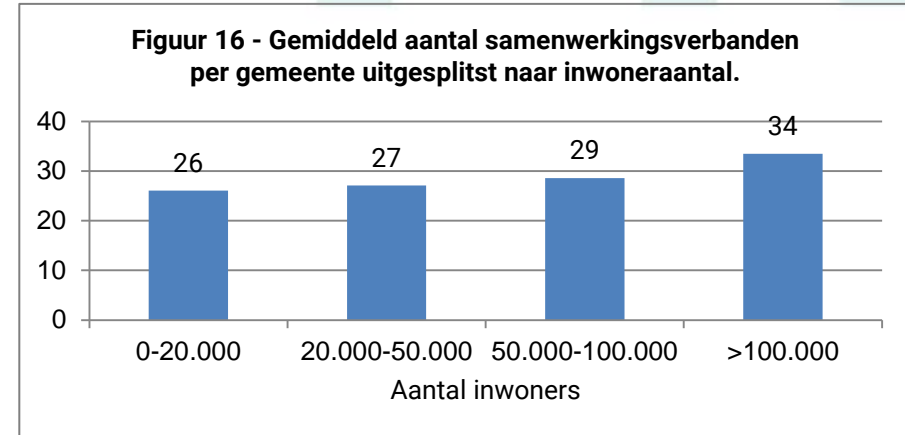
Figuur 15 laat het gemiddeld aantal samenwerkingsverbanden per type decentrale overheid zien. Uit de figuur wordt duidelijk dat het meeste wordt samengewerkt door gemeenten en provincies: beide zitten in gemiddeld 27 samenwerkingsverbanden. Voor waterschappen ligt het aantal op gemiddeld 14 samenwerkingsverbanden. Een verklaring hiervoor kan mogelijk gevonden worden in de omvang en diversiteit aan gemeentelijke en provinciale taken, waarvan de uitvoering samenwerking vergt. Vaak net weer met andere partijen. Voor het waterschap ligt dit anders, aangezien het hierbij gaan om functioneel bestuur.



4.1 Wie werken samen

In figuur 16 wordt weergegeven hoeveel er gemiddeld wordt samengewerkt door gemeenten, uitgesplitst naar categorieën inwonersaantal. Voor de drie categorieën 0-20.000, 20.000-50.000 en 50.000-100.000 liggen de gemiddelde aantallen dicht bij elkaar. Voor gemeenten >100.000 inwoners ligt het gemiddeld aantal samenwerkingsverbanden hoger.

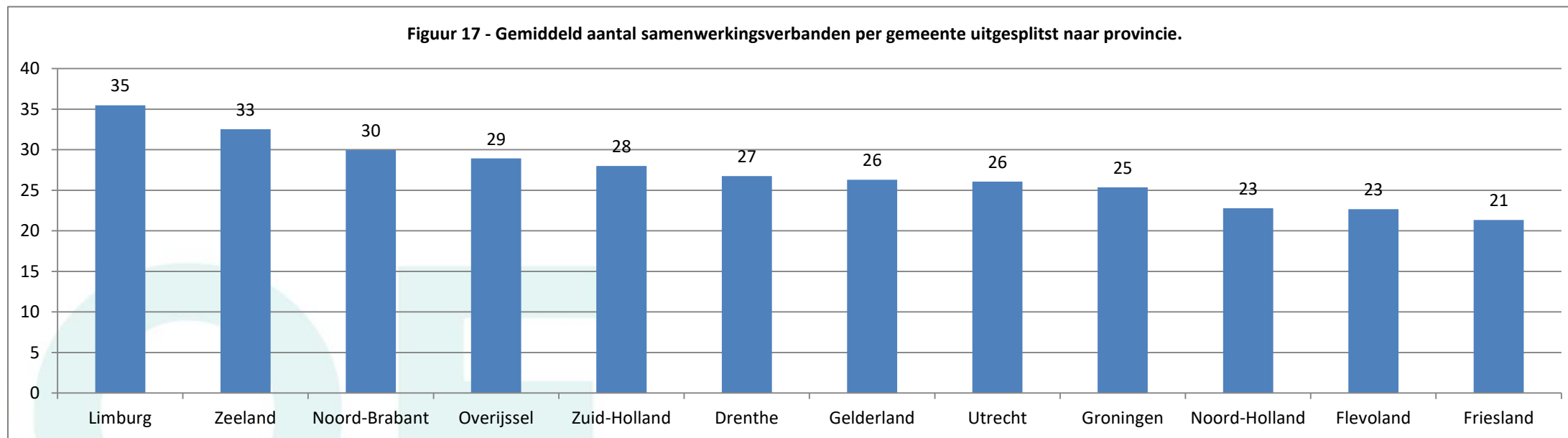
Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat de gemeenten >100.000 een regio functie vervullen en hierdoor meer “spin in het web” zijn als het om samenwerking gaat. Andere gemeenten zoeken dan de aansluiting bij de kennis en expertise en de capaciteit van een grotere gemeente. Ook is het vermoedelijk zo dat het ambitieniveau bij grotere gemeenten toeneemt, waardoor meer autonome taken worden opgepakt. Tenslotte kan het ook zo zijn dat het aantal of de intensiteit van maatschappelijke vraagstukken bij grotere gemeenten hoger is, waardoor op die gebieden ook weer meer samenwerking wordt gezocht.



4.1 Wie werken samen

Figuur 17 laat de geografische spreiding van het gemiddeld aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeenten per provincie zien. We zagen in figuur 15 dat het gemiddeld aantal samenwerkingsverbanden per gemeente 27 is.

In de provincies Limburg en Zeeland blijkt gemiddeld per gemeente duidelijk meer te worden samengewerkt. In de provincies Noord-Holland, Flevoland en Friesland minder. Hier is niet een directe verklaring voor, die gevonden kan worden in bijvoorbeeld de ligging in Nederland of het aantal gemeenten in de provincie.



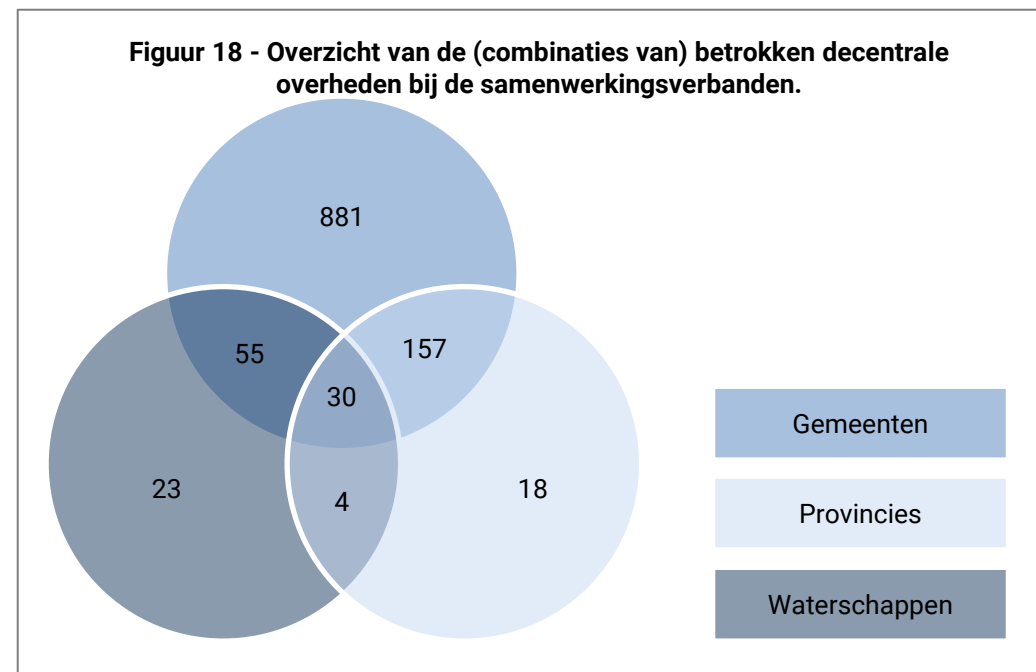
4.1 Wie werken samen

Figuur 18 laat het aantal keer zien dat er per type decentrale overheid wordt samengewerkt en het aantal keer dat er wordt samengewerkt tussen de verschillende decentrale overheden.

Verreweg het vaakst nemen alleen gemeenten deel aan een samenwerkingsverband. Namelijk in 75% van de gevallen. Samenwerking tussen provincies onderling en waterschappen onderling komen aanzienlijk minder voor. Hier is voor een groot deel ook een logische verklaring voor. Er zijn immers veel minder provincies en waterschappen dan gemeenten. Dit laat onverlet dat het aantal samenwerkingsverbanden waaraan wordt deelgenomen voor provincies en gemeenten gelijk is. Zie figuur 18. Dit aantal is 27. Daar blijkt ook dat een waterschap gemiddeld een flink lager aantal samenwerkingsverbanden heeft. Dat leidt ook direct tot een lager aantal in dit overzicht.

Door gemeenten en provincies wordt ook regelmatig samengewerkt, namelijk in 13% van de gevallen. Samenwerkingsverbanden tussen gemeenten onderling en tussen gemeente en provincie maken tezamen al 89% van het totaal uit. Provincies werken veel meer samen met gemeenten,

dan dat zij onderling samenwerken. Dit geldt ook voor waterschappen. Dat past ook bij de aard van de taak van provincies. De provinciale taken hebben betrekking op het grondgebied van de provincie. Daarin voeren de gemeenten hun taken uit. Een zelfde verklaring geldt mogelijk voor waterschappen



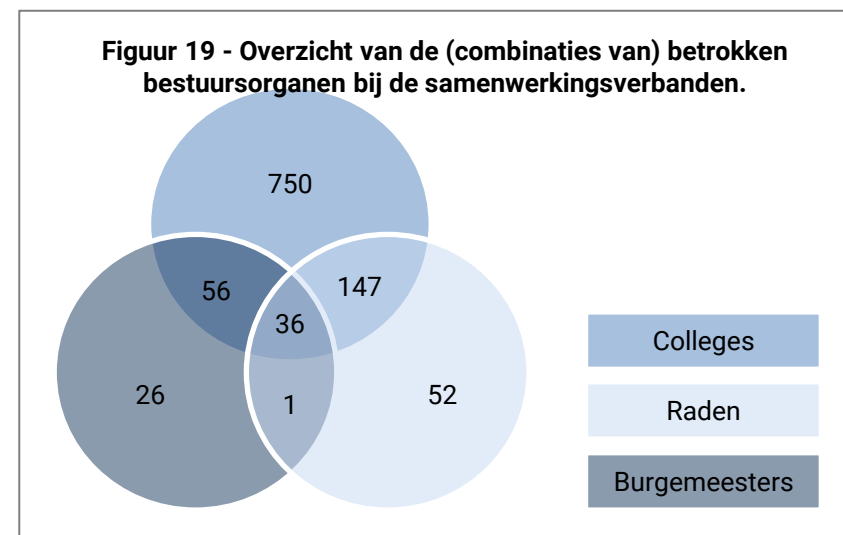
4.1 Wie werken samen

Figuur 19 laat het aantal samenwerkingsverbanden tussen bestuursorganen van gemeenten zien. Er is duidelijk te zien dat het aantal samenwerkingsverbanden tussen colleges het grootst is. Dit aantal is 64% van het totaal. Dit past ook bij de omvang van het takenpakket en het type taken van het college ten opzichte van het takenpakket van respectievelijk raden en burgemeesters. De raad bepaalt het beleid en heeft verordenende bevoegdheden. Dit zijn naar hun aard vaak bevoegdheden waarop er lokale autonomie is gewenst.

Van de samenwerking tussen verschillende typen gemeentelijke bestuursorganen wordt het meeste samengewerkt tussen raden en colleges. Dit is 13% van het totaal aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Daarmee komt het totaal van samenwerkingsverbanden van alleen colleges en colleges en raden samen als op 77% uit. Samenwerkingsverbanden tussen raden en burgemeesters komen bijna niet voor. De taken- en bevoegdheden van raden en burgemeesters vormen ook minder een 'match' om tot samenwerking te komen. Samenwerking tussen zowel colleges, raden als burgemeesters komt met enige regelmaat voor.

Namelijk in 9% van de gevallen. Mogelijk verklaring hiervoor is dat de betrokken taken van de raden vooral betrekking hebben op de collegetaken waarop wordt samengewerkt.

Overigens is 42 keer door de respondenten aangegeven dat samenwerking alleen op ambtelijk niveau plaatsvindt. Juridisch gezien zal er in deze gevallen altijd ook sprake zijn van samenwerking tussen bestuursorganen, omdat de ambtenaren altijd werken onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan.

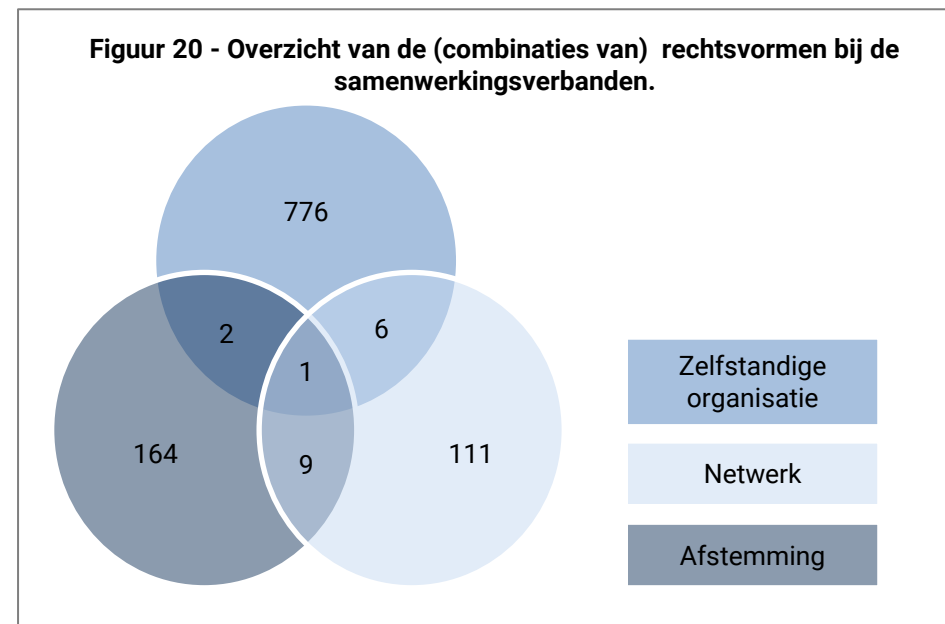


4.2 Hoe werkt men samen

Figuur 20 laat zien voor welke samenwerkingsvorm wordt gekozen. In verreweg de meeste gevallen, namelijk in 66% van de gevallen, is er sprake van alleen een zelfstandige organisatie. In 11% is sprake van alleen een netwerkconstructie en in 14% is sprake van alleen afstemming. Zodra samenwerking wat grondstoffelijker van aard wordt (er personeel is, er bevoegdheden worden overgedragen) is er vaak rechtspersoonlijkheid noodzakelijk. Dat leidt tot een zelfstandige organisatie.

Combinaties van rechtsvormen komen ook voor. Als er echter een zelfstandige organisatie is, dan wordt daarin uiteraard ook wel afgestemd. Dit wordt ook maar in twee gevallen als combinatie aangegeven. Hetzelfde geldt voor netwerk en afstemming. Wat nog wel eens voorkomt in de praktijk is de combinatie zelfstandige organisatie met netwerk. Daarbij wordt dan bijvoorbeeld het personeel van de zelfstandige organisatie door een van de deelnemers ter beschikking gesteld.

De zelfstandige organisatie is daarbij als verbonden partij zichtbaar in de begroting. De informele vormen van samenwerking, netwerk en afstemming zijn dat doorgaans niet en zijn vooral aangegeven door respondenten. Mede hierdoor kunnen zelfstandige organisaties vaker voorkomen in de dataset.



4.2 Hoe werkt men samen

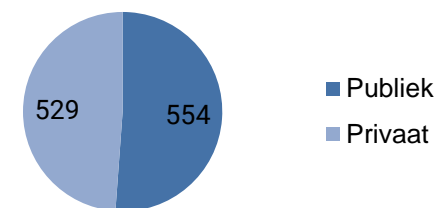
De figuren hiernaast laten zien hoe vaak een samenwerkingsverband privaatrechtelijk of publiekrechtelijk wordt vormgegeven. In totaal wordt ongeveer evenveel publiek- als privaatrechtelijk samengewerkt. Een zelfstandige organisatie wordt in 58% van de gevallen publiekrechtelijk vormgegeven (op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen), ten opzichte van 42% privaatrechtelijk.

Het feit dat meer voor publiekrechtelijk dan privaatrechtelijk wordt gekozen kan te maken hebben met het feit dat alleen bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd aan een publiekrechtelijk vormgegeven samenwerkingsverband. Ook schrijft de wetgever in enkele gevallen samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen voor.

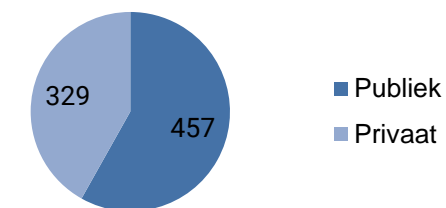
Dit is het geval bij de Veiligheidsregio, GGD en Omgevingsdiensten (ook regionale uitvoeringsdiensten (RUD) genoemd). Het is alleen bij een zelfstandige organisatie op basis van het publiekrecht mogelijk om taken te delegeren. Bij een netwerkconstructie (dienstverleningsovereenkomst of

centrumregeling) of afstemming is delegatie niet toegestaan.

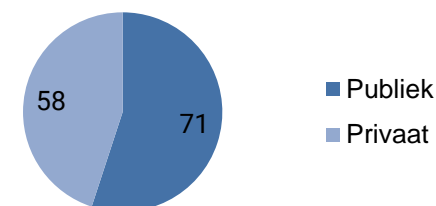
Figuur 21 - Overzicht aandeel publiek- en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden.



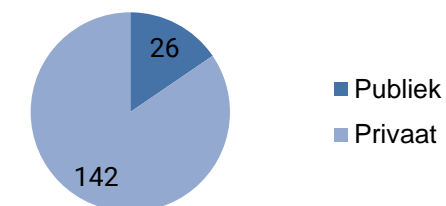
Figuur 22 - Overzicht aandeel publiek- en privaatrechtelijke zelfstandige organisaties.



Figuur 23 - Overzicht aandeel publiek- en privaatrechtelijke netwerkconstructies.



Figuur 24 - Overzicht aandeel publiek- en privaatrechtelijke afstemmingsconstructies.



4.2 Hoe werkt men samen

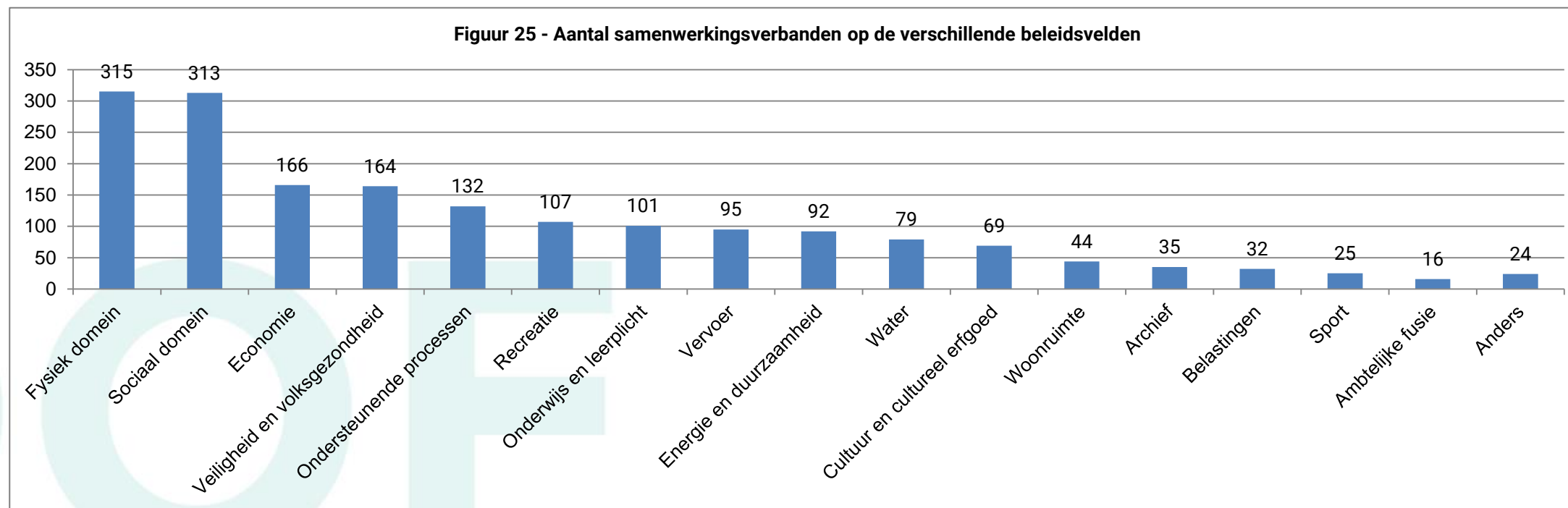
Bij netwerkconstructies is in 55% van de gevallen voor publiekrechtelijk (centrumregeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen) en in 45% voor privaatrechtelijk (overeenkomst) gekozen. In juridische zin is er bij een netwerkconstructie een beperkt onderscheid tussen een centrumregeling en een dienstverleningsovereenkomst.

Bij afstemming wordt in 85% gekozen voor privaatrechtelijke vormgeving. Bij deze lichtste vorm van samenwerking worden geen bevoegdheden gedelegeerd of gemandateerd en zal minder behoefte zijn aan de waarborgen die het publiekrecht biedt. De privaatrechtelijke weg wordt sneller gekozen.

4.2 Hoe werkt men samen

Het staafdiagram laat zien hoe vaak op elk beleidsveld wordt samengewerkt. De samenwerking kan uiteraard betrekking hebben op meerdere beleidsvelden tegelijk. Veruit het meest wordt samengewerkt in het fysiek domein (315) en het sociaal domein (313). De top 5 bestaat verder uit economie (166), veiligheid en volksgezondheid (164) en ondersteunende processen (132).

Voor een deel stelt de wetgever op terreinen samenwerking verplicht. Dit is onder meer zo in het fysiek domein en bij veiligheid en volksgezondheid. Ook in het sociaal domein zijn er samenwerkingsverplichtingen. De drie decentralisaties in het sociaal domein hebben bestaande samenwerking geïntensiveerd.

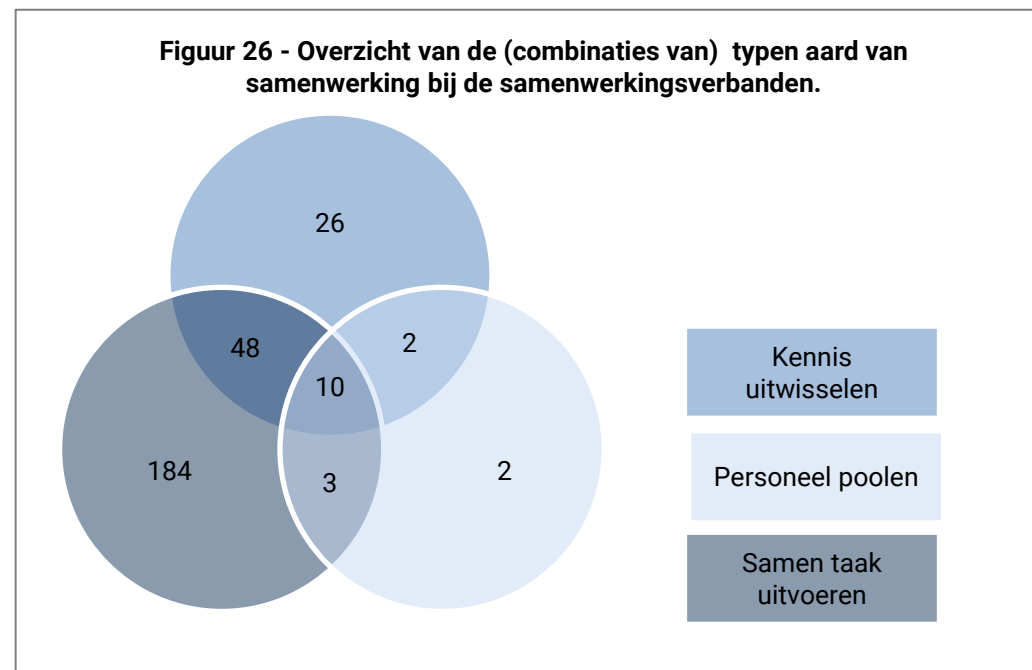


4.2 Hoe werkt men samen

Figuur 26 laat zien welk type taak in gezamenlijkheid wordt uitgevoerd. In verreweg het grootste gedeelte gaat het om het samen uitvoeren van een taak. In mindere mate om uitwisselen van kennis en in zeer beperkte mate om het poolen van personeel.

Van de combinaties komt de combinatie uitwisselen van kennis en samen taak uitvoeren het vaakst voor. Op veel terreinen worden bijvoorbeeld collegebevoegdheden overgedragen om gezamenlijk een taak uit te voeren. Als het gaat om beleid wordt daartoe vaak in samenwerkingsverbanden kennis uitgewisseld.

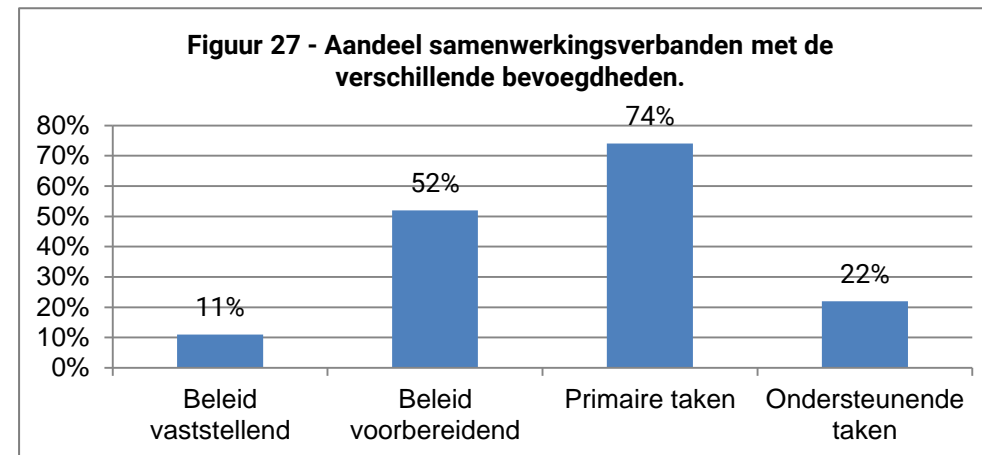
Wanneer men vervolgens kijkt naar de wijze waarop inhoud en vorm met elkaar worden gecombineerd, is te zien dat in 3% van de gevallen bij een stapeling van inhoud (kennis uitwisselen/personeel poolen/samen taak uitvoeren) ook een stapeling van vorm (zelfstandige organisatie, netwerk, afstemming) plaatsvindt. En in 50% van de gevallen dat er een stapeling van vorm is, is er ook een stapeling van inhoud.



4.2 Hoe werkt men samen

Figuur 27 laat zien over welk type bevoegdheden samenwerkingsverbanden beschikken. Een samenwerkingsverband kan beschikken over meerdere type taken / bevoegdheden. Om die reden komt het totaal ruim boven de 100% uit.

In totaal wordt in 74% van de gevallen in ieder geval primaire taken uitgevoerd. Het aandeel waarin (ook) beleid wordt vastgesteld binnen een samenwerkingsverband ligt het laagst. Deze bevoegdheid is vaak voorbehouden aan het vertegenwoordigend orgaan en wordt niet overgedragen aan een samenwerkingsverband. Bij bijvoorbeeld gemeenten wordt ten aanzien van raadsbevoegdheden wel regelmatig afgestemd, maar deze worden niet overgedragen. Dit is juridisch ook lang niet altijd mogelijk.

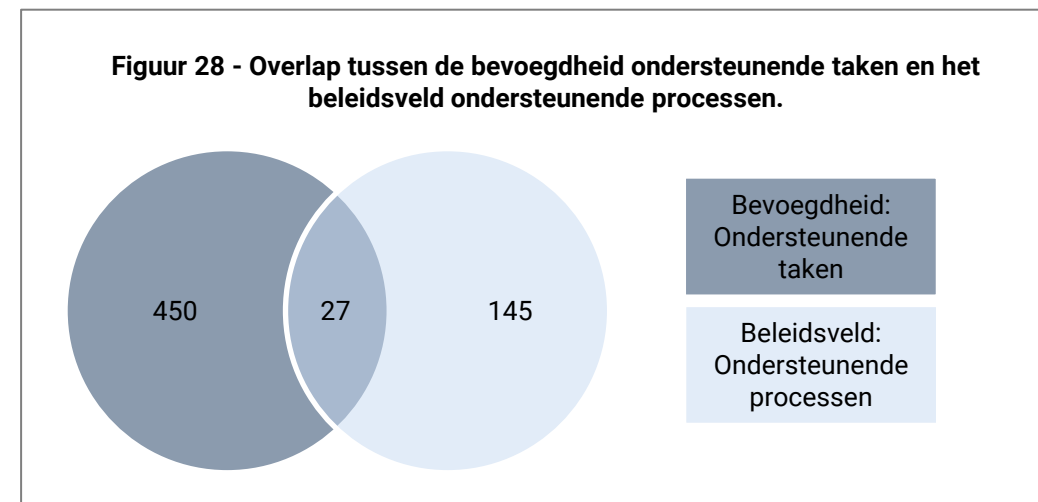


4.3 Beleidsvelden uitgelicht

In deze paragraaf hebben wij een aantal beleidsvelden waarop wordt samengewerkt uitgelicht. Het gaat dan om samenwerking op bedrijfsvoering, economie en het sociaal domein.

4.3.1 Bedrijfsvoering

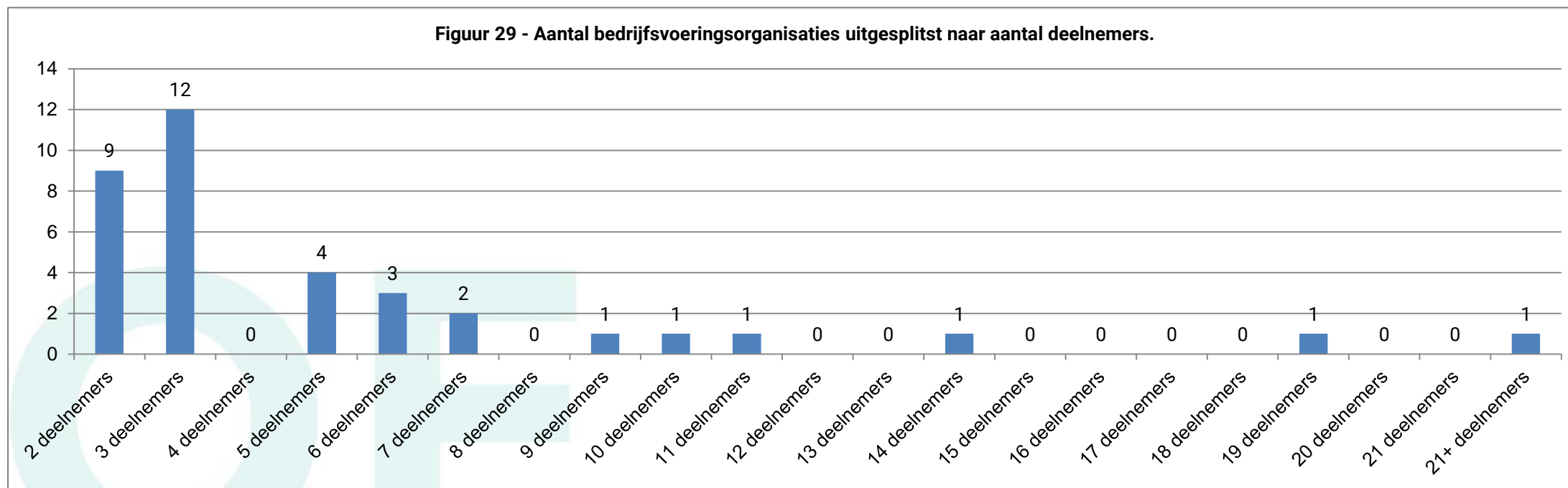
Voor inzicht in de samenwerking op bedrijfsvoering is relevant hoe vaak wordt samengewerkt op het beleidsveld 'ondersteunende processen' en hoe vaak wordt samengewerkt op het niveau 'ondersteunende taken'. De combinatie is er in 27 gevallen. Voor het beleidsveld 'ondersteunende processen' wordt het meest samengewerkt op het niveau 'primair uitvoerend'. De 'top 3' van samenwerking op niveau 'ondersteunende taken' zijn 'Economie', 'Sociaal domein: Jeugdwet' en 'Cultuur en Cultureel Erfgoed'. Deze bevindingen zijn herkenbaar vanuit de algemene afweging bij organisatie-inrichting: concentreren van ondersteunende processen of juist per domein?



4.3 Beleidsvelden uitgelicht

De rechtsvorm bedrijfsvoeringsorganisatie is in 2015 in de Wet gemeenschappelijke regelingen opgenomen om samenwerking tussen dagelijkse besturen van decentrale overheden op uitvoering en bedrijfsvoering te faciliteren. Figuur 29 laat zien hoeveel deelnemers er aan een bedrijfsvoeringsorganisatie zijn. De bedrijfsvoeringsorganisatie wordt veel toegepast bij 2 en 3 deelnemers.

Dit past ook bij de aard van de bedrijfsvoeringsorganisatie. De bedrijfsvoeringsorganisatie heeft één bestuurslaag. Met veel deelnemers kan besturing complex zijn als er niet zowel een algemeen als dagelijks bestuur is. Het valt in dat licht op dat er ook een aantal bedrijfsvoeringsorganisaties zijn met tien of meer deelnemers.

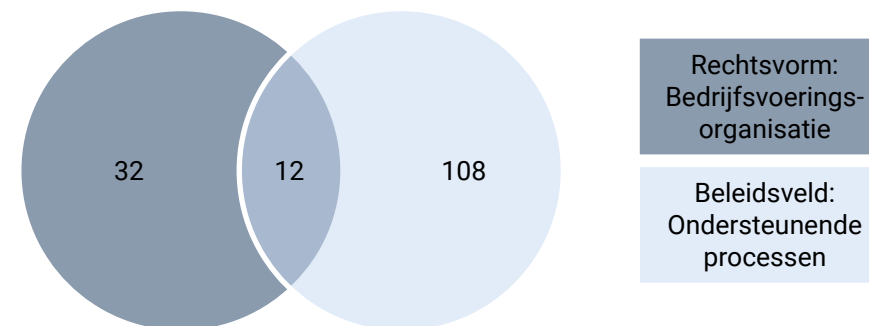


4.3 Beleidsvelden uitgelicht

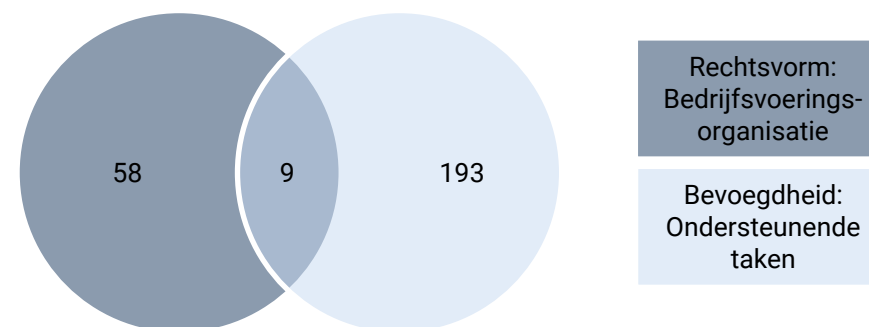
Uit de data blijkt dat de overgrote meerderheid van de samenwerkingsverbanden op het beleidsveld 'ondersteunende processen' kiest voor een zelfstandige organisatie, maar dan het openbaar lichaam in plaats van een bedrijfsvoeringsorganisatie. De uitvoering van 'ondersteunende processen' binnen een bedrijfsvoeringsorganisatie komt slechts 12 keer voor. Mogelijk heeft dit ook te maken met het feit dat de rechtsvorm nog niet zo lang bestaat en het omzetten van rechtsvorm intensieve besluitvorming vergt.

Ook bij het overgrote deel van de samenwerkingsverbanden op het niveau 'ondersteunende taken' is het openbaar lichaam gekozen. De bevoegdheid 'ondersteunende taken' binnen een bedrijfsvoeringsorganisatie komt slechts 9 keer voor. De meeste bedrijfsvoeringsorganisaties hebben als bevoegdheid het uitvoeren van primaire taken en zelfs nog vaker het voorbereiden van beleid dan het uitvoeren van ondersteunende taken. Het beleidsveld 'ondersteunende processen' is wel de duidelijke nr. 1 voor de rechtsvorm bedrijfsvoeringsorganisatie. De nr. 2 is 'Sociaal domein'.

Figuur 30 - Overlap tussen de rechtsvorm bedrijfsvoeringsorganisatie en het beleidsveld ondersteunende processen.



Figuur 31 - Overlap tussen de rechtsvorm bedrijfsvoeringsorganisatie en de bevoegdheid ondersteunende taken.



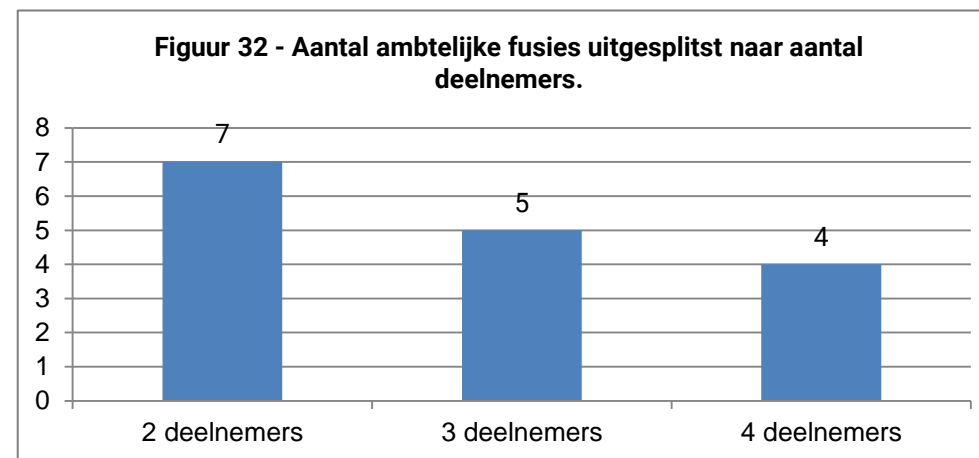
4.3 Beleidsvelden uitgelicht

Om meer inzicht te krijgen in de samenwerking op bedrijfsvoering zijn tot slot de ambtelijke fusies van belang. Bij ambtelijke fusies 'poolen' de samenwerkende gemeenten (nagenoeg) hun hele ambtelijke organisatie. In de figuur is te zien hoe veel deelnemers de ambtelijke fusies hebben. Zeven van de zestien ambtelijke fusies hebben twee deelnemers. Vijf hebben er drie deelnemers en vier hebben er vier deelnemers. Er zijn geen ambtelijke fusies met meer dan vier deelnemers.

Een mogelijke verklaring hiervoor is dat ambtelijke fusies een gezamenlijke aansturing van de ambtelijke organisatie vergen. Zij vergen ook dat werkprocessen op elkaar worden afgestemd, zodat de ambtelijke organisatie die ook efficiënt parallel kan uitvoeren. Dit is gemakkelijker met minder deelnemers dan met veel.

Uit de data blijkt ook dat (verschil in) grootte tussen de samenwerkingspartners niet van invloed is op de keuze van de rechtsvorm bij een ambtelijke fusie. Van de 16 zijn 10

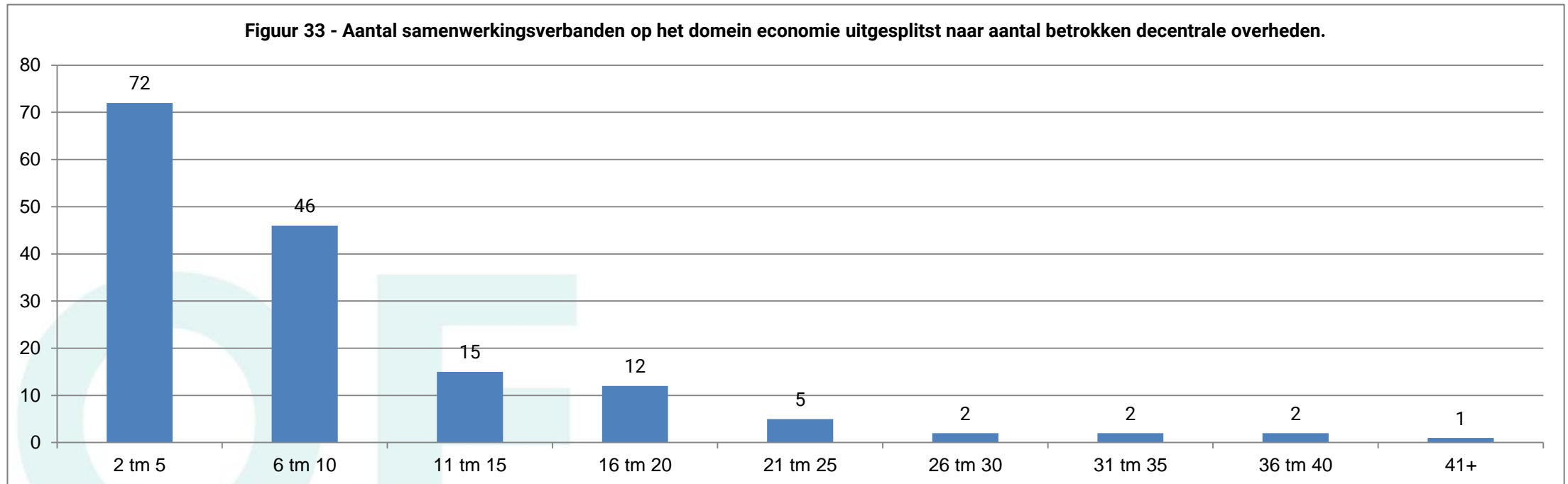
zelfstandige organisaties (twee bedrijfsvoeringsorganisaties, acht openbare lichamen). Vier ambtelijke fusies zijn vormgegeven op basis van een netwerk-constructie. Daarvan heeft er slechts één meer dan twee deelnemers, maar dan wel vier. Een duidelijke correlatie tussen het aantal deelnemers en de keuze voor samenwerkingsvorm of rechtsvorm is niet af te leiden uit de data, behalve dat bij het oprichten van een zelfstandige organisatie kennelijk altijd wordt gekozen voor een publiekrechtelijke figuur.



4.3 Beleidsvelden uitgelicht

4.3.2. Economie

Van alle 166 samenwerkingsverbanden op het beleidsveld economie hebben er 65 twee tot en met vijf betrokken decentrale overheden en 44 samenwerkingsverbanden zes tot tien betrokken overheden. Meer dan 20 betrokken overheden komt weinig voor.

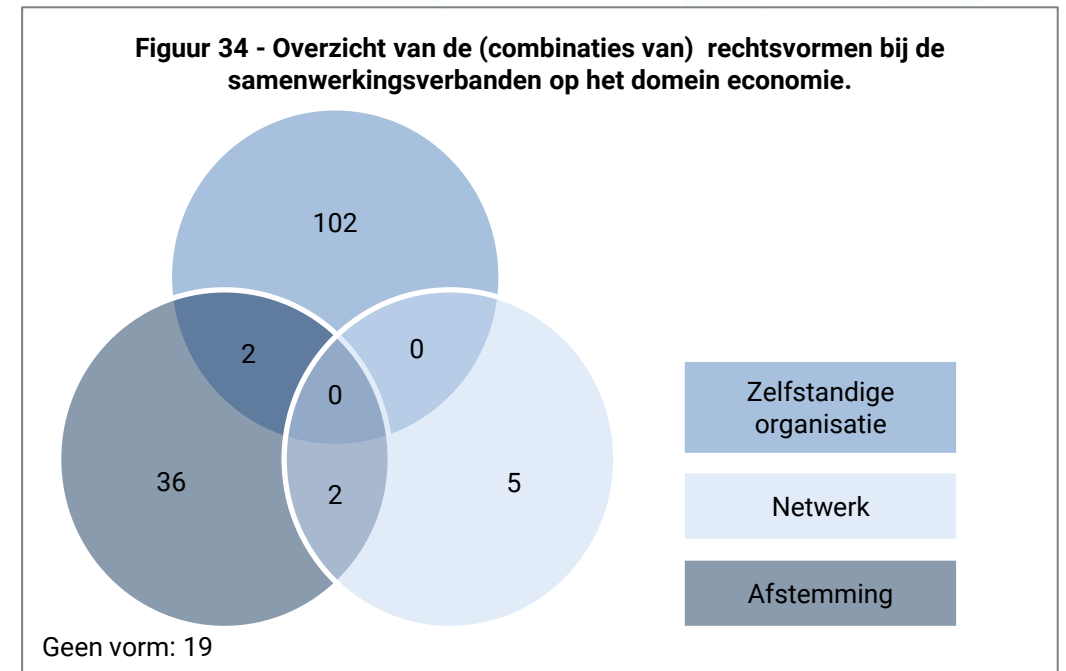


4.3 Beleidsvelden uitgelicht

Veruit meeste samenwerkingsverbanden op economie zijn zelfstandige organisaties (61%). Afstemming (22%) en netwerk (3%) zijn samen minder dan de zelfstandige organisaties. Combinaties komen relatief zelden voor. Voor 11% van de samenwerkingsverbanden kennen wij de vorm niet.

Ter vergelijking de getallen voor alle samenwerkingsverbanden (zie onderstaande tabel). Daaruit blijkt dat de samenwerkingsverbanden voor Economie niet significant afwijken van de totale getallen

	Economie	Alles	Delta
Afst.	22%	14%	8%
Netwerk.	3%	10%	-6%
Zelfst. Org.	61%	66%	-5%
Afst. + Netwerk	1%	1%	0%
Afst. + Zelfst. Org	1%	0%	1%
Netw. + Zelfst. Org.	0%	1%	-1%
Afst. + Netwerk	0%	0%	0%
Geen	11%	8%	3%

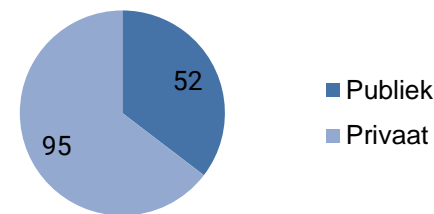


4.3 Beleidsvelden uitgelicht

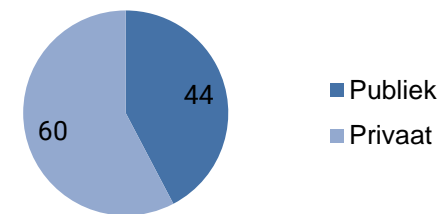
Opvallend is dat bij samenwerking op economie vaker dan in bij alle beleidsvelden in totaal wordt gekozen voor private samenwerkingsvormen. Maar liefst 65% kiest voor een privaatrechtelijke vorm, waar in het totaal 51% kiest voor publiekrecht. Dit kan bij de zelfstandige organisatie ermee te maken hebben met het thema en de interactie die dit vergt met private partijen.

Bij de zelfstandige organisaties is de verhouding 58%/42%. Bij netwerkconstructies is de verhouding 57%/43% en bij de afstemmingen 86%/14%.

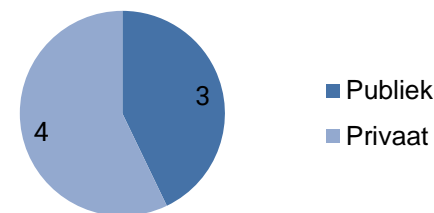
Figuur 35 - Overzicht aandeel publiek- en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden op het domein economie.



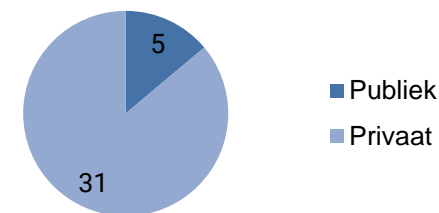
Figuur 36 - Overzicht aandeel publiek- en privaatrechtelijke zelfstandige organisaties op het domein economie.



Figuur 37 - Overzicht aandeel publiek- en privaatrechtelijke netwerkconstructies op het domein economie.



Figuur 38 - Overzicht aandeel publiek- en privaatrechtelijke afstemmingsconstructies op het domein economie.

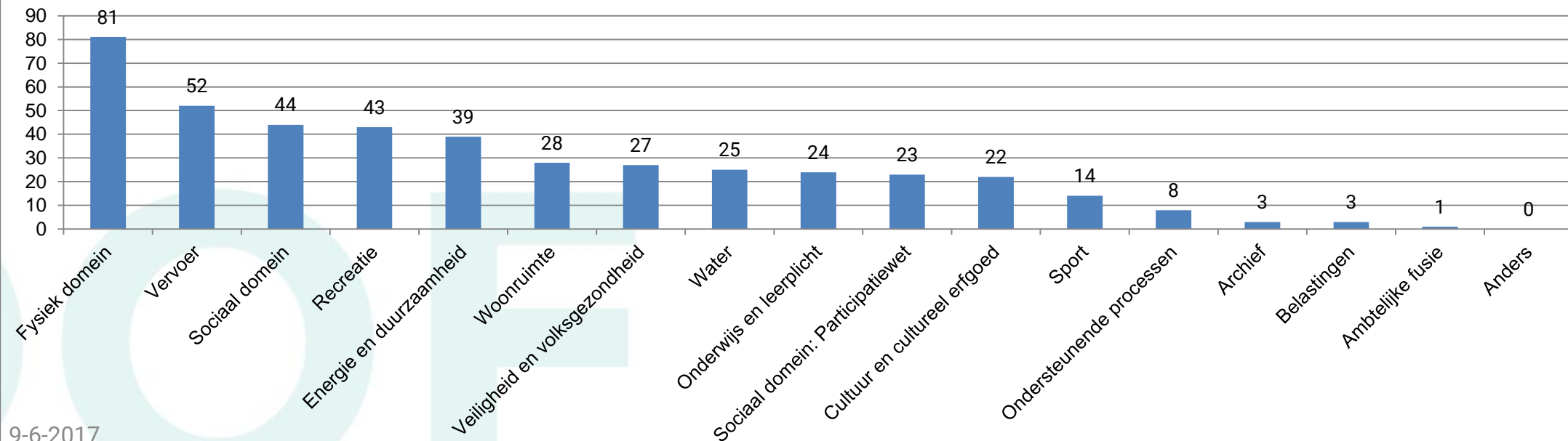


4.3 Beleidsvelden uitgelicht

Het beleidsveld economie wordt in samenwerkingsverbanden het meest gecombineerd met de beleidsvelden fysiek domein, vervoer en recreatie. Dit heeft mogelijk te maken met de samenhang tussen die beleidsterreinen maar ook met de historische ontwikkeling. Zo waren zowel economie als vervoer vaak ondergebracht in de plusregio's . Een plusregio (ook wel stadsregio genoemd) was een openbaar lichaam voor gemeenten in een stedelijk gebied. Hiervoor golden bijzondere bepalingen in de Wgr.

Die bepalingen zijn in de laatste wijziging van de Wgr afgeschaft. Met de afschaffing van de plusregio's werden de opvolgers vaak ook verantwoordelijk voor zowel economie als vervoer. Er waren in totaal in Nederland echter maar 8 plusregio's, dus dit is slechts een gedeeltelijke verklaring. Wat in ieder geval opvalt is dat samenwerkingsverbanden vaker zijn gericht op ruimtelijk-economische thema's dan op sociaal-economische thema's.

Figuur 39 - Aantal samenwerkingsverbanden op het domein economie uitgesplitst naar combinatie met andere beleidsvelden.



4.3. Beleidsvelden uitgelicht

4.3.3. Sociaal domein

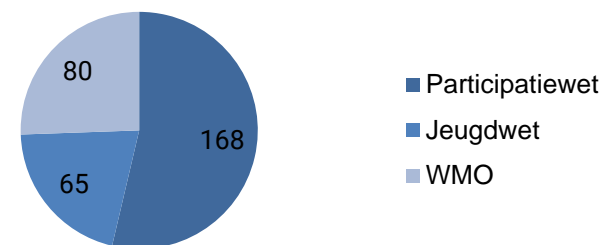
In totaal zijn er 313 samenwerkingsverbanden geïdentificeerd op het sociaal domein. Dit kan worden onderverdeeld in 168 (54%) samenwerkingsverbanden op de Participatiewet, 65 (21%) op de Jeugdwet en 80 (26%) op de Wmo.

Het relatief grote aandeel samenwerkingsverbanden op arbeidsparticipatie kan worden verklaard, doordat de Participatiewet in veruit de meeste gevallen door gemeenten zelf wordt uitgevoerd. Hiervoor zijn participatiebedrijven opgericht. Bovendien valt ook de Wet sociale werkvoorziening hieronder. In het verleden bestonden al veel intergemeentelijke sociale werkvoorzieningen. Bij de samenwerking op de Wmo of de Jeugdwet gaat het veelal om samenwerking op inkoop, waarbij de uitvoering van de taak wordt uitbesteed aan marktpartijen die hierin gespecialiseerd. Ook is het waarschijnlijk dat alleen inkopen eenvoudiger is dan alleen zelf uitvoeren.

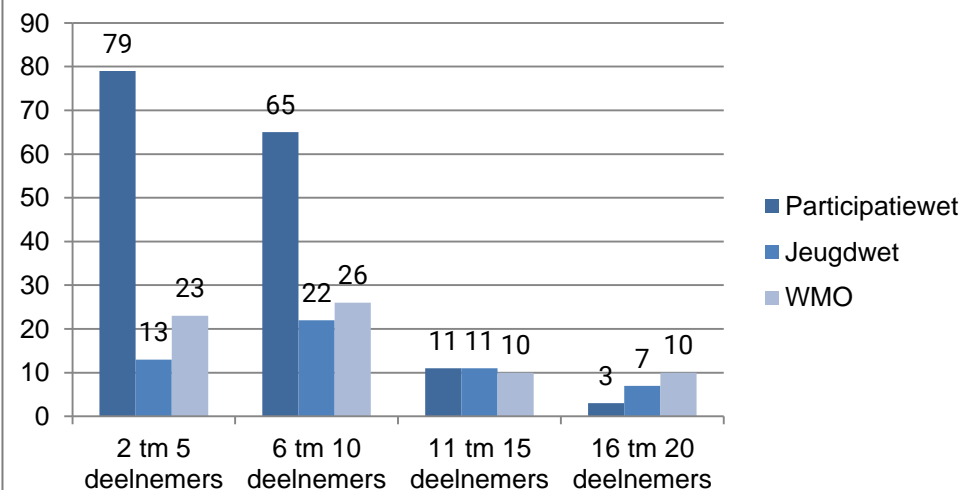
De meeste samenwerkingsverbanden op de Participatiewet bestaan uit twee tot en met vijf deelnemers. De meeste samenwerkingsverbanden op Wmo en Jeugdwet uit zes tot en

met 10 deelnemers. In alle gevallen zijn er verhoudingsgewijs weinig samenwerkingsverbanden met meer dan 11 deelnemers.

Figuur 40 - Aantal samenwerkingsverbanden op de verschillende beleidsterreinen op het sociaal domein.



Figuur 41 - Aantal samenwerkingsverbanden op het sociaal domein uitgesplitst naar het aantal deelnemers.



4.3. Beleidsvelden uitgelicht

Samenwerking op Participatiewet, Wmo of Jeugdwet gebeurt het meest met elkaar ten opzichte van de combinatie met andere beleidsvelden. De combinatie met elkaar ligt bijvoorbeeld voor de hand bij het inkopen van (al dan niet specialistische) dienstverlening voor uitvoering van de Wmo en Jeugdwet. Ook de combinatie van de Participatiewet met Wmo (of Jeugdzorg) ligt inhoudelijk voor de hand, denk bijvoorbeeld aan de 'tegenprestatie': een instrument uit Participatiewet waarbij uitkeringsgerechtigden verplicht kunnen worden om iets terug te doen, bijvoorbeeld door als vrijwilliger in het kader van de uitvoering van de Wmo aan de slag te gaan met de doelgroep.

Los van de combinatie met elkaar wordt samenwerking op het sociaal domein het meest gecombineerd met de beleidsvelden Veiligheid en volksgezondheid, Fysiek domein en Economie. Hiervoor kunnen verschillende verklaringen worden gegeven.

De taken in het sociaal domein raken vaak aan taken op het gebied van volksgezondheid (GGD's) en Veiligheid (Veiligheidsregio's). Zo zijn bepaalde taken in het kader van de Jeugdzorg soms ondergebracht bij een GGD. Er zijn ook raakvlakken tussen de Algemene Meldkamers Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHKs), de taken (jeugd)preventie en (jeugd)reclassering en de taken van Veiligheidsregio's.

Top 5 (excl. sociaal domein)	Totaal Sociaal domein		Participatiewet		Jeugdwet		Wmo	
1	Veiligheid en volksgezondheid	57	Economie	23	Veiligheid en volksgezondheid	22	Veiligheid en volksgezondheid	19
2	Fysiek domein	55	Fysiek domein	22	Fysiek domein	16	Fysiek domein	17
3	Economie	54	Recreatie	18	Economie	15	Economie	16
4	Recreatie	45	Veiligheid en volksgezondheid	16	Recreatie	13	Recreatie	14
5	Vervoer	41	Energie en duurzaamheid	16	Vervoer	13	Vervoer	14

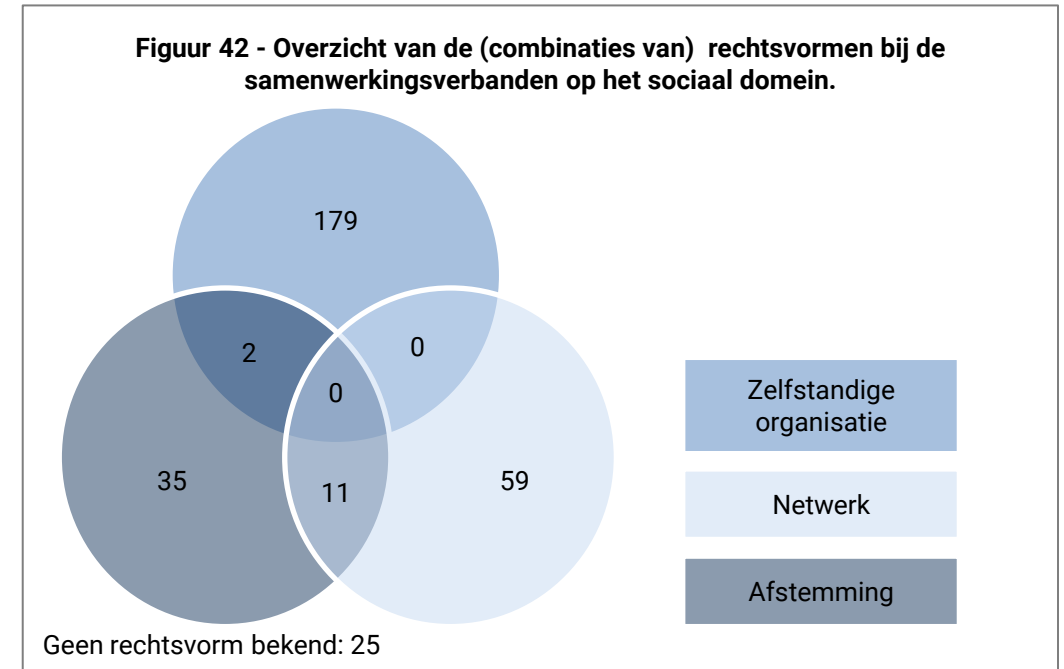
4.3. Beleidsvelden uitgelicht

Vooraf de Participatiewet heeft daarnaast raakvlakken met de beleidsvelden Economie en Fysiek domein. Stimulering van de economische ontwikkeling in een regio heeft immers directe implicaties voor de werkgelegenheid van de doelgroepen in de Participatiewet en omgekeerd. Ook worden bepaalde doelgroepen ingezet bij samenwerking in bijvoorbeeld het beheer en onderhoud van openbare ruimte. Zo kan de overheid zelf werkgelegenheid creëren.

4.3. Beleidsvelden uitgelicht

De meest voorkomende samenwerkingsvorm binnen het sociaal domein is, net als in de totale populatie, de zelfstandige organisatie. Anders dan in de totale populatie komt in het sociaal domein de samenwerkingsvorm netwerk vaker voor dan afstemming. Mogelijke verklaring is dat voor de inkoop van diensten op dit beleidsveld in de markt veel in netwerk wordt samengewerkt tussen de gemeenten. Dit zijn in juridische zin relatief lichte taken, waarvoor een netwerk een passende vorm kan zijn.

Wanneer wij kijken naar de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo afzonderlijk, dan valt op dat bij de Participatiewet 73% van de samenwerkingsverbanden een zelfstandige organisatie is, terwijl dit bij de Jeugdwet 45% en bij de Wmo 35% is. Dit kan worden verklaard door de aard van de taak. Uitvoering vergt enerzijds een gezamenlijke uitoefening van bevoegdheden, en anderzijds wordt ook de doelgroep bij het samenwerkingsverband in dienst genomen. Daarvoor is een zelfstandige organisatie nodig. Bij de Jeugdwet en Wmo is dat voor de uitvoering niet noodzakelijk. Daar is relatief meer afstemming en netwerksamenwerking.

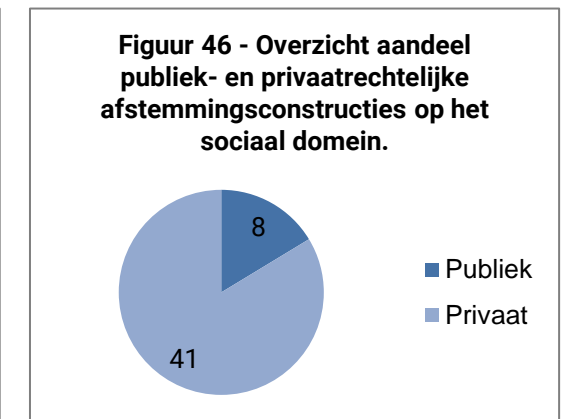
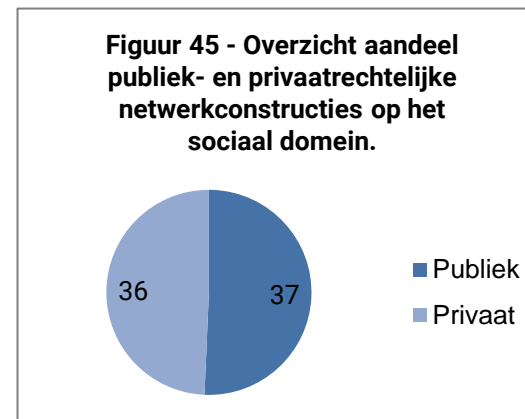
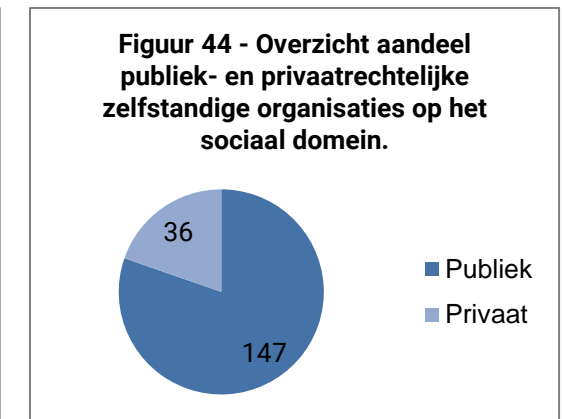
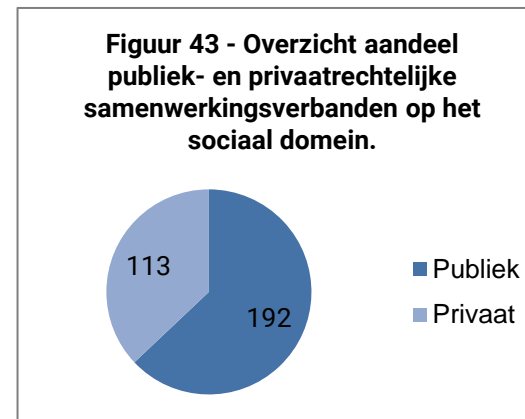


4.3. Beleidsvelden uitgelicht

Voorgaande diagrammen laten zien in welke mate er in het sociaal domein voor afstemming, een netwerkconstructie of een zelfstandige organisatie wordt gekozen. Daarbinnen is de uitsplitsing te maken naar een private en publieke rechtsvorm. Ten opzichte van de totale populatie wordt bij samenwerking in het sociale domein vaker gekozen voor een publieke rechtsvorm. De aard van de taak vormt hiervoor een mogelijke verklaring. Als we kijken naar de wijze waarop zelfstandige organisaties zijn vormgegeven, valt ook op dat ten opzichte van de totale populatie een publiekrechtelijke rechtsvorm veel vaker voorkomt.

Als we kijken naar de deelterreinen binnen het sociale domein, dan valt op dat bij de Jeugdwet vaker dan bij Wmo of Participatiewet voor afstemming wordt gekozen voor een publiekrechtelijke vorm. Bij de Jeugdwet is bij de netwerkconstructie juist weer minder dan bij Wmo en Participatiewet gekozen voor de publiekrechtelijke vorm. Met name bij de Wmo wordt relatief veel voor de publiekrechtelijke vorm gekozen. De keuze voor publiek of privaat bij een

zelfstandige organisatie laat op de drie terreinen binnen het sociaal domein geen opvallende verschillen zien.

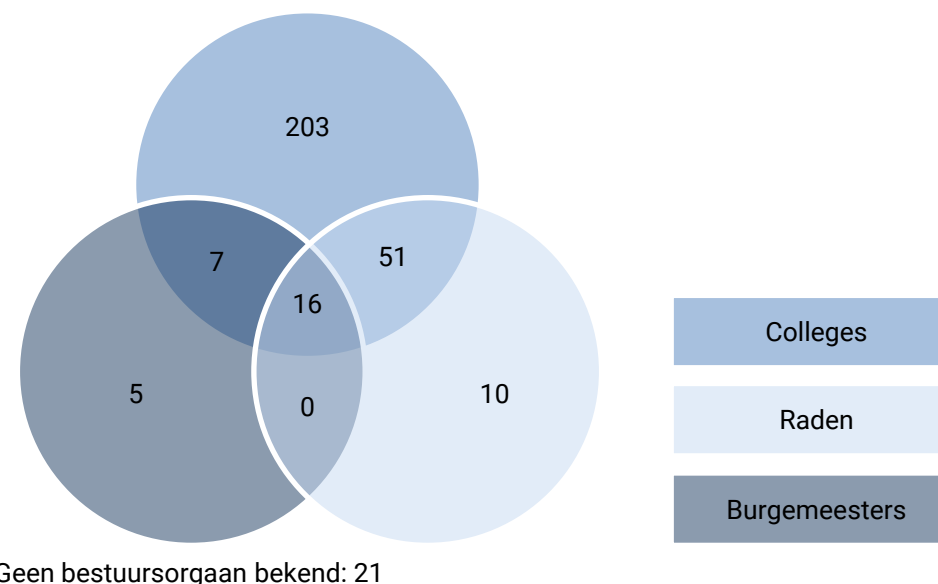


4.3. Beleidsvelden uitgelicht

Dit diagram laat zien door welke gemeentelijke bestuursorganen wordt samengewerkt binnen het sociaal domein. Dit zijn de cijfers van het sociaal domein als geheel. Verreweg het grootste aandeel in de samenwerking is dat tussen colleges. Hier ligt ook het grootste takenpakket om op samen te kunnen werken. Door raden onderling en burgemeesters onderling wordt veel minder samengewerkt. Samenwerking tussen raden en burgemeesters komt niet voor. Het ligt, gelet op takenpakket van beide bestuursorganen, ook minder voor de hand dat in het sociaal domein samenwerking tussen deze bestuursorganen plaatsvindt. Raden en colleges werken regelmatig samen binnen het sociaal domein.

Deze cijfers komen vrijwel overeen met de cijfers van de gehele populatie. Uiteraard is er enige afwijking, maar die kan niet opvallend worden genoemd. Ook binnen elk van de terreinen, Participatiewet, Jeugdwet of Wmo zijn geen opvallende afwijkingen ten opzichte van de totale populatie of de totale populatie voor het sociaal domein.

Figuur 47 - Overzicht van de (combinaties van) betrokken bestuursorganen bij de samenwerkingsverbanden op het sociaal domein.



5. Positionering en vervolgonderzoek

In dit hoofdstuk staan we stil bij de positionering van dit onderzoek in het licht van eerder uitgevoerd onderzoek en eventuele vervolgmetingen (paragraaf 5.1). Vervolgens geven we een aantal suggesties voor het doen van aanvullende analyses op basis van de verzamelde data (paragraaf 5.2) en schetsen we de mogelijkheden voor het combineren de uitkomsten van dit onderzoek met andere data (paragraaf 5.3).

5.1 Nulmeting

In het verleden zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de samenwerking tussen decentrale overheden in Nederland. Dit onderzoek ligt in het verlengde van die eerdere onderzoeken, maar wijkt af voor wat betreft scope, operationalisering en gehanteerde methoden. Het voorliggende onderzoek moet daarom worden beschouwd als een nulmeting. In deze paragraaf gaan we in op de eisen aan eventuele vervolgmetingen.

5.1.1 Rationale achter vervolgmetingen

Er zijn twee voornamelijk redenen waarom het interessant is om vervolgmetingen uit te voeren:

1. In dit onderzoek zijn samenwerkingsverbanden geïnventariseerd bij alle decentrale overheden. De dataset is daardoor het meest volledige overzicht van samenwerking dat op dit moment beschikbaar is. Tegelijkertijd hebben we geconstateerd dat ook dit overzicht nog niet volledig is, met name daar waar het gaat

om informele samenwerking (zie paragraaf 3.1).

Vervolgmetingen zouden het totale bestand kunnen aanvullen, waardoor een nog completer beeld ontstaat van samenwerking tussen decentrale overheden in Nederland.

2. Het overzicht met samenwerkingsverbanden is een momentopname van de situatie zoals deze zich voordeed op 1 januari 2017. Samenwerking tussen decentrale overheden is echter dynamisch; het is bovenal interessant om te bezien hoe samenwerking zich ontwikkelt over de tijd. Het uitvoeren van vervolgmetingen maakt het mogelijk om trends te identificeren.

5.1.2 Continueren onderzoekslijn

Ten behoeve van dit onderzoek zijn definities ontwikkeld en is een onderzoeksformat opgesteld (zie paragraaf 1.3). Met het oog op de vergelijkbaarheid van de data adviseren we om in vervolgmetingen deze onderzoekslijn te continueren door dezelfde definities en indeling te hanteren.

5.1 Nulmeting

Wel kunnen onderzoeksvragen worden toegevoegd of weggelaten. Daarbij valt te denken aan:

- **Jaar van instelling.** Om zicht te krijgen op historische ontwikkelingen kan worden gevraagd naar het jaar van instelling van het samenwerkingsverband. Met deze data kan inzichtelijk worden gemaakt in welke periode bepaalde type samenwerkingsverbanden zijn opgericht en kunnen hiervoor eventuele verklaringen worden gezocht.
- **Van interpretatie afhankelijke variabelen.** Zoals beschreven in hoofdstuk 3 zijn de variabelen *Bevoegdheden* en *Aard van samenwerking* afhankelijk van de interpretatie van de respondent of onderzoeker. Omdat deze variabelen wel inzicht geven in de aard van de samenwerking zijn ze in dit onderzoek opgenomen. Afhankelijk van de behoeften bij vervolgmetingen, kan er ook voor worden gekozen enkel objectief vaststelbare variabelen in kaart te brengen.

5.1.3 Inrichting vervolgmetingen

Bij vervolgmetingen kan gebruik worden gemaakt van de onderzoeksmethoden die ook in dit onderzoek zijn ingezet. Dat wil zeggen: een combinatie van documentonderzoek en een informatie-uitvraag onder decentrale overheden (zie paragraaf 1.2). Het is in dat geval wel wenselijk om rekening te houden met de volgende twee aandachtspunten.

Ten eerste het beperken van de administratieve lasten voor decentrale overheden. Door eerst documentonderzoek uit te voeren zijn de administratieve lasten voor decentrale overheden verminderd. Toch brengt het onderzoek nog aanzienlijke administratieve lasten met zich mee, omdat decentrale overheden wordt gevraagd om informatie over samenwerkingsverbanden te controleren en aan te vullen. Een nieuwe informatie-uitvraag, kort op deze uitvraag, kan om die reden resulteren in een lage respons en wellicht ook ongenoegen onder de decentrale overheden.

5.1 Nulmeting

Ten tweede het vinden van een manier om tot een nog vollediger overzicht te komen. Het is de vraag of een nieuwe uitvraag die op dezelfde wijze wordt uitgevoerd tot veel 'nieuwe' samenwerkingsverbanden zal leiden. Wanneer de respondenten bij de decentrale overheden in dit onderzoek geen zicht hadden op het samenwerkingsverband, is het niet waarschijnlijk dat zij dit bij een volgende uitvraag wel hebben.

Bij vervolgmetingen moet het zo aantrekkelijk mogelijk worden gemaakt voor decentrale overheden om gegevens aan te leveren en te updaten. Daarbij zou ook gebruik gemaakt kunnen worden van andere onderzoeksmethoden dan de methoden die in dit onderzoek zijn toegepast. Een voorbeeld daarvan is het ontwikkelen van een permanente online omgeving waarin de gegevens van alle decentrale overheden worden verzameld. Wanneer een decentrale overheid toegang wil tot deze data om eigen analyses uit te voeren, kan worden vereist dat ze haar eigen informatie uploadt. Deze online omgeving zouden decentrale overheden bovendien kunnen gebruiken om zicht te houden op de samenwerkingsverbanden waaraan ze zelf

deelnemen, bijvoorbeeld om de informatie te gebruiken voor de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting.

Bij decentrale overheden bestaat steeds meer behoefte aan sturingsinformatie, ook op het terrein van samenwerking. Als de uitkomsten van dit onderzoek en eventuele vervolgmetingen onderdeel worden van de sturingsinformatie die decentrale overheden zelf gebruiken ontstaat vanzelf een sterkere prikkel om informatie te delen.

5.2 Aanvullende analyses

In hoofdstuk 4 van deze rapportage zijn een aantal eerste analyses uitgevoerd op de verzamelde data. Het is echter mogelijk nog veel meer verschillende overzichten en combinaties te genereren, afhankelijk van de behoeften van de onderzoeker. Hierna schetsen wij een aantal mogelijk interessante onderwerpen om te onderzoeken met behulp van de in dit onderzoek verzamelde data.

Verschillen tussen decentrale overheden

In hoofdstuk 4 zijn de verschillende typen decentrale overheden vergeleken op het aantal samenwerkingsverbanden waarin zij gemiddeld deelnemen. Andere vergelijkingen zijn echter ook mogelijk. Zo is het interessant te bezien of er verschillen zijn tussen decentrale overheden voor wat betreft de beleidsvelden waarop wordt samengewerkt. Ook kan bijvoorbeeld worden onderzocht of provincies in heel andere rechtsvormen samenwerken dan gemeenten.

Beleidsvelden

In paragraaf 4.3 zijn drie beleidsvelden uitgelicht, waarbij verschillende kenmerken van deze beleidsvelden in kaart zijn

gebracht. Deze analyses kunnen ook worden uitgevoerd voor andere beleidsvelden met wellicht een aantal voor dit beleidsveld specifieke vragen in het achterhoofd.

Territoriale aspecten van samenwerking

Een andere vraag die interessant kan zijn om te beantwoorden is de vraag hoe territoriale aspecten van invloed zijn op samenwerking. Zo kan de samenwerking tussen niet aan elkaar grenzende gemeenten worden verkend en kan worden onderzocht hoe 'hard' provinciegrenzen zijn wanneer het gaat om gemeentelijke samenwerking.

Outliers

Tot slot kan het interessant zijn om de gevonden data te gebruiken om outliers te identificeren (bijvoorbeeld Bedrijfsvoeringsorganisaties met meer dan 10 deelnemers). Deze outliers kunnen vervolgens nader onderzocht worden om verklaringen te vinden voor de afwijkende kenmerken.

5.3 Vervolgonderzoek

Naast het uitvoeren van analyses op de verzamelde data zijn er ook interessante mogelijkheden voor vervolgonderzoek waarin de data uit dit onderzoek wordt gecombineerd met andere data. Wij onderscheiden hierbij twee categorieën: vervolgonderzoek waarin de data uit dit onderzoek wordt gecombineerd met data over andere onderwerpen en vervolgonderzoek om de feitelijke informatie aan te vullen met percepties van betrokken partijen.

5.3.1 Data over andere onderwerpen

Het combineren van de data uit dit onderzoek over samenwerking met data over andere onderwerpen kan interessante verbanden aan het licht brengen. Te denken valt aan een combinatie met sociaal-economische data. Daarmee zou een koppeling kunnen worden gelegd tussen de economische bedrijvigheid in een regio en de omvang en aard van samenwerking. Wordt er bijvoorbeeld in krimpregio's meer of minder samengewerkt dan in andere regio's?

Daarnaast wordt vaak als argument voor samenwerking aangevoerd dat de grotere schaal leidt tot minder kosten, meer kwaliteit en minder kwetsbaarheid. Door samenwerkende en niet samenwerkende regio's die qua grootte en demografie op elkaar lijken te vergelijken op de kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid van de uitvoering van bepaalde beleidsterreinen kan die stelling worden onderzocht.

5.3.2 Percepties over samenwerking

Het kan tot slot interessant zijn om de feitelijke informatie over samenwerkingsverbanden aan te vullen met opvattingen van de betrokken partijen. Hierbij kunnen de motieven achter verschillende vormen van samenwerking in kaart worden gebracht en kan informatie worden opgehaald over het functioneren van de samenwerking. De inzichten kunnen van toegevoegde waarde zijn bij beleidsvorming op verschillende ministeries.

Bijlage 1. Antwoordopties format

- **Betrokken partijen**

- Decentrale overheden

- Gemeenten
 - Provincies
 - Waterschappen

- Overige betrokken overheden

- Rijksoverheid
 - Andere overheidsorganisaties (bv. ZBO's)
 - Buitenlandse overheden

- Private organisaties

- Zorg/welzijnsinstellingen
 - Onderwijsinstellingen (PO, VO, MBO, HBO, WO)
 - Woningbouwcorporaties
 - Vrijwillige brandweer
 - Overheids-NV, -BV, -stichting, -vereniging
 - Private culturele instelling (bv. theater, museum)
 - Private aanbieder van sportfaciliteiten
 - Private Regionale Ambulance Vervoer (RAV)
 - Commerciële dienstverlener
 - Anders namelijk

Bijlage 1. Antwoordopties format

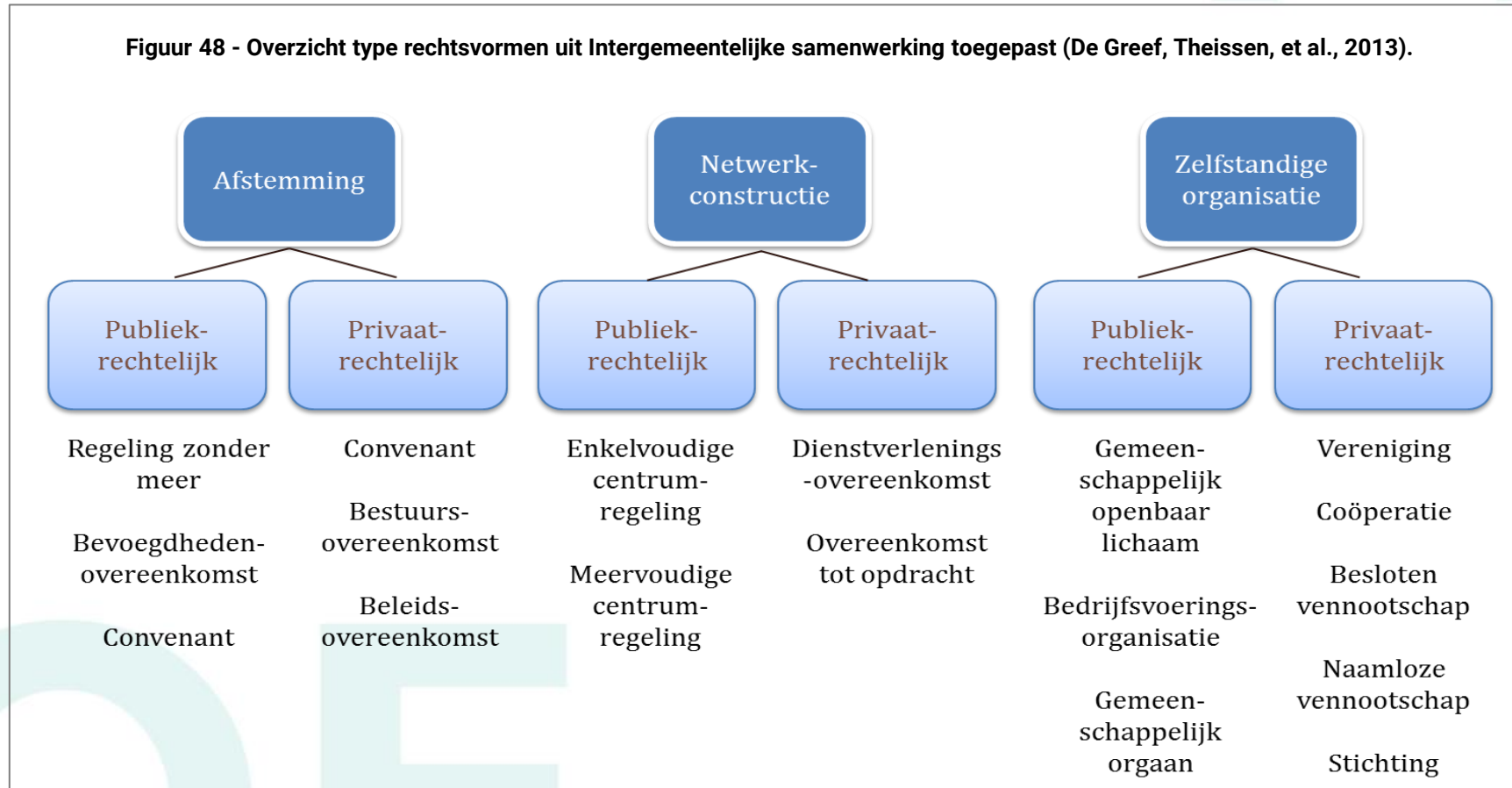
- **Vorm**

- Rechtsvorm
 - Voor de antwoordmogelijkheden binnen de categorie rechtsvorm is het overzicht op de volgende pagina gehanteerd. Dit overzicht is opgesteld in het onderzoek Intergemeentelijke samenwerking toegepast (De Greef, Theissen, et al., 2013).
- Aard van samenwerking
 - Uitwisselen kennis
 - Uitwisselen/poolen personeel
 - Samen taak uitvoeren
 - Anders, namelijk

- **Niveau**

- Bevoegdheden
 - Beleid vaststellend
 - Beleid voorbereidend
 - Uitvoerend: Primaire taken
 - Uitvoerend: Ondersteunende taken
- Betrokken bestuursorganen
 - Burgemeester / Commissaris van de Koning / Dijkgraaf / Voorzitter
 - College van burgemeester en wethouders/ Gedeputeerde Staten / Dagelijks Bestuur
 - Gemeenteraad / Provinciale Staten / Algemeen Bestuur

Bijlage 1. Antwoordopties format



Bijlage 1. Antwoordopties format

- **Beleidsveld**

- Ambtelijke fusie
- Archief
- Belastingen
- Cultuur en cultureel erfgoed
(bv. Musea, Theaters, Podia, Cultureel erfgoed)
- Economie
(bv. Economische ontwikkeling, Stimulering, Herstructurering)
- Energie en duurzaamheid
- Fysiek domein
(o.a. Beheer en onderhoud, Gebiedsontwikkeling, Infrastructuurprojecten, Omgevingsdienst/Regionale Uitvoeringsdienst)
- Ondersteunende processen
(bv. ICT, Stafdiensten, Bedrijfsvoering, Inkoop, Frontoffice)
- Onderwijs en leerplicht
(bv. Scholen, Leerplichtwet, Opvang)
- Recreatie
- Sociaal domein: Participatiewet
(bv. Sociale dienst, Uitkeringen, Participatiewet, Wet sociale werkvoorziening)
- Sociaal domein: Jeugdwet (incl. gezamenlijke inkoop)
- Sociaal domein: Wet maatschappelijke ondersteuning
(incl. gezamenlijke inkoop)
- Sport
- Veiligheid en volksgezondheid
(bv. Veiligheidsregio, Veiligheidshuis, Veilig thuis/AMHK, SAVE, GGD, GHOR, Regionaal Ambulance Vervoer)
- Vervoer
(bv. Vervoersregio Openbaar vervoer, Leerlingenvervoer, Doelgroepenvervoer)
- Water
(bv. Zuivering en bescherming)
- Woonruimte
(bv. Vluchtelingen opvang, Woonruimte verdelen)