



ARTIKEL

# En waar brengt dat de regio?!

Ontwikkeling van regionale samenwerking in de periode 2017-2024

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Totaalbeeld van regionale samenwerkingsverbanden .....</b>	<b>4</b>
2.1 Het aantal samenwerkingsverbanden neemt nog steeds toe. Het regiolandschap vormt nog altijd een 'overlappendeken'. .....	4
2.2 De wijze van organiseren verandert door de tijd .....	7
<b>3. Deelnemers aan regionale samenwerkingsverbanden .....</b>	<b>10</b>
3.1 Alle decentrale overheden nemen gemiddeld vaker deel aan regionale samenwerkingsverbanden dan acht jaar geleden .....	10
3.2 Voor circa 5% van alle regionale samenwerkingsverbanden erkennen het Rijk en de regio allebei dat Rijksdepartementen aan de samenwerking deelnemen .....	11
3.3 Structurele samenwerking met niet-overheidspartijen staat overal in de kinderschoenen .....	14
<b>4. Beleidsterreinen waarop wordt samengewerkt .....</b>	<b>15</b>
4.1 Samenwerking in het ruimtelijk domein blijft dominant, maar samenwerking op sociale en economische thema's neemt toe .....	
4.2 Regionale samenwerking heeft vaker een sectoraal dan een integraal karakter. Ruimtelijke en economische vraagstukken worden het vaakst in samenhang aangevlogen. ....	15
4.3 Door de jaren heen is de schaal waarop gemeenten hun samenwerking organiseren vrij stabiel .....	16
<b>5. Conclusies voor denken over én doen in de regio .....</b>	<b>17</b>
Bijlage: Verantwoording .....	19

## 1. Inleiding

‘Zorg dat elke regio telt’, adviseerden de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) in een gezamenlijk adviesrapport in het voorjaar van 2023 aan het Rijk.<sup>1</sup> De drie adviesraden concluderen dat regionale verschillen in brede welvaart groot zijn en toenemen. Niet overal hebben mensen gelijke kansen om een passende baan te vinden, om op een bereikbare locatie goed onderwijs te volgen of om gezond oud te worden in een betaalbare woning. Toch – en gelukkig! – vinden de onderzoekers in de vijf onderzochte casusregio’s goede voorbeelden van netwerken tussen de overheid, ondernemers, onderwijsinstellingen en andere maatschappelijke initiatieven om deze maatschappelijke opgaven samen aan te pakken.

Verschillende regio’s staan dus voor verschillende, regio-specifieke maatschappelijke opgaven, die het beste kunnen worden aangepakt door samenwerking in ‘de regio’. Een van de kernadviezen uit het rapport is dan ook om langjarige strategische kansenagenda’s op te stellen voor de ontwikkeling van brede welvaart. Samenwerkende partijen in de regio’s moeten daarin het voortouw hebben en het Rijk zou langjarig extra financiële middelen moeten vrijmaken om ongewenste verschillen tussen regio’s te verkleinen.

Het politieke hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma van kabinet-Schoof<sup>2</sup> omarmen de aanbevelingen van het adviesrapport op verschillende manieren. Het kabinet heeft zich voorgenomen om de NOVEX-aanpak, waarbij in zestien gebieden scherpe keuzes worden gemaakt in de ruimtelijke ordening, en de Regio Deals – tot nu toe tijdelijke investeringen bedoeld als ‘vliegwielen’ om regio’s in staat te stellen om regionale opgaven aan te pakken – uit te werken tot meerjarige regionale investeringsagenda’s. Bovendien is eind 2024 het Nationaal Programma Vitale Regio’s<sup>3</sup> gelanceerd in elf gebieden waar sprake is van een stapeling van achterstanden. In deze gebieden werken het Rijk en de regio aan langjarige strategische agenda’s om de brede welvaart te vergroten.

Het adviesrapport en deze politieke en beleidsmatige ontwikkelingen zijn tekenend voor een verschuiving in het denken over regionale samenwerking sinds de eerste editie van de Staat van het Bestuur werd gepresenteerd in 2006. In de Staat van het Bestuur-rapportages van 2006 en 2008<sup>4</sup> kwam het woord ‘regio’ niet eens voor: de geschetste ontwikkelingen op het thema interbestuurlijke verhoudingen gingen vooral in op de verdeling van taken en bevoegdheden en de monitoring van het nakomen van (financierings)afspraken tussen decentrale en centrale overheden. Samenwerkingsverbanden, voornamelijk tussen de gemeenten en tussen de gemeente(n) en de provincie, werden wel geïnventariseerd, maar alleen als uitvoeringsgremia voor die afspraken en als platforms voor overleg. Samenwerkende partijen ‘in de regio’ die eigen strategische kaders ontwikkelen om maatschappelijke opgaven aan te pakken – het leek toen niet of nauwelijks aan de orde.

Hoe anders is dat nu. Ondanks dat de effectiviteit en democratische legitimiteit van

1 ‘Elke Regio Telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio’s’. 2023. Rli, ROB en Rvs.

2 [Regeerprogramma kabinet Schoof](#), 2024.

3 Kamerbrief Nationaal Programma Vitale Regio’s, <https://open.overheid.nl/documenten/6b1ff59d-6e4e-4beb-b7f6-e2376075cb50/file>

4 Toegankelijk op <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/themas/staat-van-het-bestuur/documenten>

regionale samenwerking permanent ter discussie staan<sup>5</sup>, is er brede consensus dat een regionale aanpak cruciaal om te komen tot meer, en eerlijker verdeelde, brede welvaart in Nederland. Vanuit de constatering dat de opgaven per regio verschillen, rijst dan de vraag hoe de wijze waarop wordt samengewerkt recht kan doen aan die verschillen. Welke partijen zijn betrokken? Hoe zijn samenwerkingsverbanden georganiseerd? Op welke thema's vinden partijen elkaar in de regio? Waar is het Rijk vooral betrokken? En welke ontwikkelingen zien we daarin?

Daarom richten we in ons zoeklicht op de vraag hoe 'de regio' werkt aan de aanpak van de maatschappelijke opgaven en welke ontwikkelingen we daarin zien in de afgelopen tien jaar. We baseren onze analyse op een database<sup>6</sup> van alle samenwerkingsverbanden die bij het ministerie van BZK bekend zijn. We schetsen de feitelijke ontwikkelingen over de afgelopen tien jaar die zich aftekenen in het totale aantal samenwerkingsverbanden en hun rechtsvorm, (het samenspel van) de partijen die deelnemen aan de samenwerking en de beleidsterreinen waarop wordt samengewerkt. Waar relevant duiden we de ontwikkelingen die wij ontwaren in de manier van samenwerking over de afgelopen tien jaar.

## 2. Totaalbeeld van regionale samenwerkingsverbanden

2.1 Het aantal samenwerkingsverbanden neemt nog steeds toe. Het regiolandschap vormt nog altijd een 'overlappendeken'. Het is ingewikkeld om de ontwikkeling van regionale samenwerking cijfermatig in beeld te brengen, want niet alle overheden houden er dezelfde definitie van een 'regionaal samenwerkingsverband' op na. En ze houden ook niet op dezelfde manier bij aan welke samenwerkingsverbanden ze deelnemen. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn verplicht<sup>7</sup> om in hun jaarlijkse begrotingen te rapporteren over 'verbonden partijen' waarin zij 'een bestuurlijk en financieel belang' hebben. Het blijkt echter dat in ieder geval gemeenten dit criterium verschillend interpreteren. Sommige gemeenten zetten een portefeuillehoudersoverleg waarin regionale beleidsafstemming plaatsvindt wél in hun paragraaf 'verbonden partijen', anderen kiezen ervoor om alleen samenwerkingsverbanden op te nemen waaraan zij een financiële bijdrage leveren. Ook komt het voor dat verschillende gemeenten hetzelfde samenwerkingsverband opgeven, maar daarbij andere deelnemende partijen benoemen. Zelfs een gestructureerde analyse van alle begrotingen van provincies, waterschappen en gemeenten leidt daardoor niet tot een compleet overzicht van alle regionale samenwerking in Nederland.

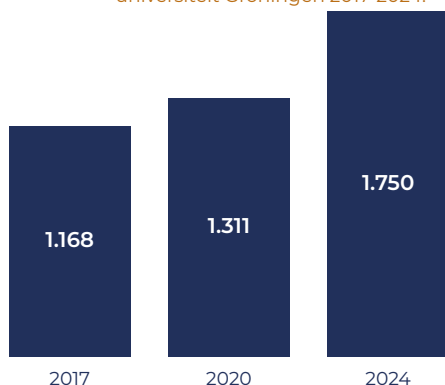
5 Zie bijvoorbeeld Dreef et. al. 2024. Besturen in Regionale Ecosystemen', <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2024/03/29/besturen-in-regionale-ecosystemen> Peters c.s. 2022. 'Regionale Samenwerking en gemeenteraden'. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/20/bijlage-4-eind-rapport-regionale-samenwerking-en-gemeenteraden-1jan2023> Michelbrink et. al. 2024. 'Doelmatigheid en effectiviteit van regionale samenwerking' (in opdracht van het ministerie van BZK).

6 Deze database is in 2017 ontwikkeld en in 2020 en eind 2024 geactualiseerd (zie bijlage 1 voor de manier waarop dat in 2024 is gebeurd).

7 Zie art. 15, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en hoofdstuk 4 en 5 van het Waterschapsbesluit.

Figuur 1. **Totaal aantal regionale samenwerkingsverbanden in 2017, 2020 en 2024.**

Bron: KWINK-groep, PROF-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen 2017-2024.



### Regionaal samenwerkingsverband

In deze analyse spreken we van een regionaal samenwerkingsverband als de samenwerking de volgende kenmerken vertoont:

- Er nemen ten minste twee overheidspartijen deel aan de samenwerking.
- Het samenwerkingsverband heeft een naam.
- Het samenwerkingsverband heeft een gedefinieerd, vastgelegd doel.
- Er vindt interactie plaats:
  - tussen een vaste groep mensen
  - met een vaste frequentie;
  - op basis van een vooraf vastgestelde agenda voor elke bijeenkomst;
  - gedurende een periode van minstens één jaar (om kortlopende projectsa-menwerkingen uit te sluiten).
- Er is geen enkele betrokkene die de samenwerking ontkent.

Deze definitie is uitgebreider dan in voorgaande inventarisaties van regionale samenwerkingsverbanden door het ministerie van BZK, om de inventarisatie enkel te richten op regionale samenwerking (en verbonden partijen met één overheidspartij uit te sluiten) en om regionale samenwerkingsvormen die niet als ‘verbonden partij’ worden aangemerkt door gemeenten, provincies en waterschappen in hun begrotingen, wel mee te kunnen nemen in de inventarisatie.

In deze definitie van een regionaal samenwerkingsverband mist een criterium waarmee ‘de regio’ geografische wordt afgebakend. De dataset van samenwerkingsverbanden die we in dit artikel analyseren bevat daarom ook samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, provincies en waterschappen die niet aangrenzend zijn of in elkaars geografische nabijheid liggen. Die samenwerkingsverbanden zijn dan meer thematisch van aard – denk bijvoorbeeld aan de M50, de R8 (‘Regiogemeenten’) of de New Town Alliantie.

Dat gezegd hebbende, is over de afgelopen acht jaar<sup>8</sup> een toename zichtbaar in het totale aantal samenwerkingsverbanden. En dat terwijl het aantal gemeenten is afgenomen, van 388 gemeenten in 2017 naar 342 gemeenten in 2024. Voor deze toename zijn verschillende verklaringen te geven:

- Het Rijk kijkt steeds vaker naar ‘de regio’ voor de aanpak van maatschappelijke opgaven. Denk aan de decentralisaties in het sociale domein, de regionale aanpak van de energietransitie in het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie, aanpakken voor gebiedsspecifieke leefbaarheidsvraagstukken (Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, Nationaal Programma Groningen<sup>9</sup>);
- Begrotings- of bestuurskrachtttekorten van (kleine tot middelgrote) gemeenten vragen om verdergaande vormen van intergemeentelijke samenwerking.
- Waterschappen zijn zich, naast hun reguliere uitvoeringstaken, steeds meer gaan richten op interbestuurlijke beleidsvorming op maatschappelijke opgaven.

<sup>8</sup> Voor de jaren 2006-2017 kunnen we geen betrouwbare onderlinge vergelijking maken, omdat er verschillende criteria werden gehanteerd om samenwerkingsverbanden wel of niet toe te voegen aan de landelijke inventarisatie. Uit de Staat van het Bestuur-rapportages uit 2006 weten we dat het totale aantal regionale samenwerkingsverbanden toen op 1862 werd geschat (hoger dan in 2017, 2020 en 2024), maar in 2008 werd de meetmethode herzien en tot 2018 ontbraken data over het totale aantal samenwerkingsverbanden.

<sup>9</sup> Samwel et. al. 2024. ‘Waarderen van variatie: reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken.’ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2024-12/NSOB%20-%202024%20-%20Waarderen%20van%20variatie.pdf>

In de Staat van het Bestuur van 2020 constateerden we al dat het regio-landschap in Nederland zich het best laat vergelijken met een lappendeken, waarbij verschillende verbanden ook nog eens geografisch overlappen. We onderscheiden verplichte, semi verplichte en vrijwillige samenwerkingsverbanden.

Voor een drietal samenwerkingsverbanden zijn de taken, juridische vorm en samenwerkingspartners opgelegd vanuit het Rijk. In deze gevallen is er een landsdekkend stelsel ontstaan dat de afgelopen jaren stabiel is gebleven. Dit geldt voor de 25 veiligheidsregio's op basis van de Wet veiligheidsregio's en de 25 GGD-regio's op basis van de Wet publieke gezondheid. Het aantal omgevingsdiensten is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2024 teruggegaan van 29 naar 28, omdat de Omgevingsdiensten Noord-Veluwe en Veluwe IJssel fuseerden tot de Omgevingsdienst Veluwe.

Naast deze verplichte samenwerkingsverbanden bestaan er ook landsdekkende stelsels van semi verplichte samenwerkingsverbanden. Daarin is het takenpakket van het samenwerkingsverband door het Rijk vastgesteld, maar bepalen gemeenten zelf met wie ze samenwerken en in welke vorm. De 30 RES-regio's zijn daarvan een voorbeeld, net als de 33 Zorg- en Veiligheidshuizen. En voor de 35 afgebakende arbeidsmarktregio's geldt dat er wordt gewerkt aan de opzet van één regionaal loket (Werkcentra) om een stevigere verbinding te kunnen leggen tussen overheidspartijen, onderwijsinstellingen, partijen uit het sociaal domein en werkgevers.

Vrijwillige samenwerkingsverbanden ontstaan op initiatief van de samenwerkende partijen zelf die gezamenlijke operationele, tactische of strategische doelen nastreven. Operationele doelen zijn gericht op het bereiken van verbeterde kwaliteit en bedrijfseconomische schaalvoordelen door gezamenlijke bedrijfsvoering of uitvoerende dienstverlening. Denk hierbij aan gezamenlijke bedrijfsvoering op het gebied van personeel, organisatie, ICT en administratie of vergunningverlening.

Tactische doelen zijn gericht op het bereiken van schaalvoordelen door beleidskennis en inhoudelijke expertise te delen. Tactische doelen zijn meestal sectoraal van aard en hebben daarmee een meer afgebakend karakter dan strategische doelen. Voorbeelden van tactische doelen zijn het verbeteren van het openbaar vervoer of het aanjagen van de woningbouw. Strategische doelen zijn gericht op het bereiken van schaalvoordelen door in onderlinge samenhang maatschappelijke vraagstukken die zich op bovenlokale schaal voordoen te identificeren en hier oplossingen voor te ontwikkelen. Strategische doelen hebben een integraal karakter. Voorbeelden van strategische doelen zijn het versterken van de regionale economie of het vergroten van de leefbaarheid in het gebied.

## 2.2 De wijze van organiseren verandert door de tijd

In onze dataset maken we onderscheid tussen samenwerkingen waarvoor een zelfstandige rechtspersoon is opgetuigd – hetzij op basis van de Wgr, hetzij op basis van het privaatrecht – en overige samenwerkingsverbanden. In die laatste categorie vallen onder meer centrumregelingen, convenanten, dienstverleningsovereenkomsten, et cetera.

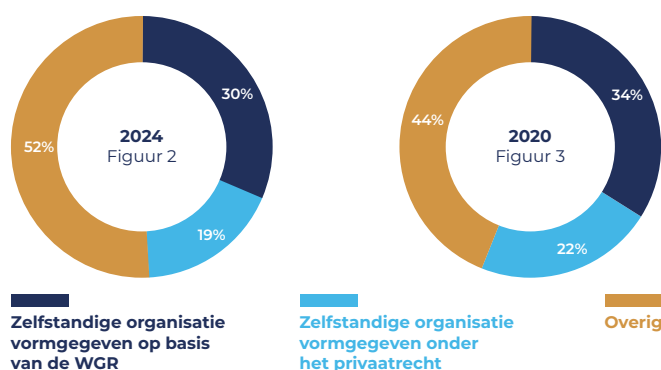
In 2024 had 49% van alle samenwerkingsverbanden de vorm van een zelfstandige organisatie. Van het totaal aantal samenwerkingsverbanden is 30% vormgegeven als een zelfstandige organisatie op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) – dat wil zeggen, als een bedrijfsvoeringsorganisatie, een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan. 19% van het totale aantal samenwerkingsverbanden heeft een privaatrechtelijke rechtsvorm, zoals een bv, nv of stichting. Bij privaatrechtelijke samenwerking kunnen overheden ervoor kiezen om aandelen te nemen of in het bestuur te gaan zitten, maar dat hoeft niet. Private partijen kunnen deelnemen aan deze vorm van samenwerking. Dat kan óók bij een samenwerkingsverband op basis van de Wgr, al komt dit in de praktijk zelden voor.<sup>10</sup>

De juridische verschillen tussen de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke varianten van samenwerking middels een zelfstandige organisatie – en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden over de samenwerkingspartners – zijn talrijk. Bij de keuze om nieuwe samenwerkingsverbanden aan te gaan, oriënteren potentiële samenwerkingspartners zich vaak in eerste instantie op de vraag of en waarom de oprichting van een zelfstandige organisatie noodzakelijk is. Het antwoord op die vraag geeft richting aan de keuze voor beschikbare rechtsvormen. In de basis kan een decentrale overheid vrijelijk kiezen tussen het publiek- en het privaatrecht, maar de inzet van het privaatrecht is niet onbeperkt mogelijk.<sup>11</sup>

Een kleine meerderheid (afgerond 52%) van de samenwerkingsverbanden heeft geen zelfstandige organisatie en dus geen rechtspersoonlijkheid (aangeduid als categorie 'overig'). Voorbeelden van samenwerkingsverbanden met deze organisatievorm zijn een bestuurlijk overleg waarin gemeenten afstemmen over regionale mobiliteit op basis van een bestuursovereenkomst, een samenwerkingsovereenkomst waarin de ene gemeente de andere mandateert om een bedrijventerrein te herontwikkelen of een convenant tussen gemeenten en het Rijk waarin afspraken worden gemaakt over de uitvoering van een Regio Deal.<sup>12</sup>

Figuur 2 en 3. Regionale samenwerkingsverbanden ingedeeld naar rechtsvorm.

Bron: KWINK-groep, PROOF-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen 2017-2024.



<sup>10</sup> De Wgr biedt de mogelijkheid voor private partijen om deel te kunnen nemen aan publiekrechtelijke vormen van samenwerking, mits hun bestuur daar bij Koninklijk Besluit toe is gemachtigd en dat Koninklijk Besluit in de Staatscourant is geplaatst (*art. 93, lid 2 Wgr*).

<sup>11</sup> Zie onder meer Door kruisingsleer | VNG

<sup>12</sup> Binnen deze categorie vallen ook samenwerkingsverbanden die weliswaar hun basis vinden in de Wgr, maar waarbij geen nieuwe rechtspersoon wordt opgericht. Het gaat dan om een centrumregeling of regeling zonder meer.

We zien een toename van (afgerond) 8% in het aandeel samenwerkingsverbanden in de categorie 'overig' ten opzichte van 2020. Het aandeel zelfstandige organisaties op basis van de Wgr en het aandeel zelfstandige organisaties met een private rechtsvorm daalden in die periode allebei met resp. 3% en 4%. Samenwerkende partijen geven dus vaker de voorkeur aan een 'informele' of 'lichte' formeel-juridische organisatiestructuur. Daarvoor zien we twee mogelijke verklaringen:

- We zien dat de deelname van niet-overheidspartijen en 'de gemeenschap' aan regionale samenwerkingsverbanden steeds belangrijker wordt – voor uitvoeringskracht en voor draagvlak vanuit de samenleving (zie onder). Informele samenwerkingsvormen geven de ruimste mogelijkheden om zowel overheidspartijen als niet-overheidspartijen te laten aansluiten in de samenwerking. Denk hierbij aan niet-juridisch geformaliseerde samenwerkingen tussen overheid, onderwijs en ondernemers (3O- of triple-helixsamenwerking). Bijkomend voordeel van informele vormen is dat die de mogelijkheid geven om een platform of netwerk zónder rechtspersoonlijkheid deel uit te laten maken van de samenwerking. Denk hierbij aan de vertegenwoordiging van een informeel burgerberaad of ad-hoc adviesgroep voor een gebiedsontwikkeling.
- Het is gemakkelijker om wijzigingen aan te brengen in onder andere het deelnemersveld en de financieringsmodaliteit van de samenwerking als die alleen een informele rechtsvorm heeft. Deelnemers in organisatievormen in de categorie 'overig' kunnen natuurlijk ook formele wijzigingsprocedures met elkaar afspreken, maar het vraagt in de praktijk meer investeringen (in bestuurlijke besluitvorming, tijd, ambtelijke capaciteit en expertmatig juridisch advies) om de tekst van een gemeenschappelijke regeling of de statuten van een stichting te wijzigen. Als er wordt samengewerkt aan een (tijdelijk) programma of als het deelnemersveld van een netwerk nog in ontwikkeling is, kan de flexibiliteit van een informele samenwerkingsvorm handig zijn.

**Wat betekent de afname van zelfstandige organisaties op basis van de Wgr voor de legitimatie van regionale besluitvorming?**

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt waarborgen voor de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers. In 2022 is de Wgr gewijzigd en uitgebreid om de democratische legitimiteit van en participatie bij regionale samenwerkingsverbanden te versterken. De wijzigingen hadden als doel om gemeenteraden (en Provinciale Staten en Algemeen Besturen van de waterschappen) in staat te stellen om hun kaderstellende en controlerende taken ten aanzien van samenwerkingsverbanden vaker en gericht uit te oefenen. Bij informele samenwerking of samenwerking op basis van het privaatrecht zijn deze waarborgen er niet. Als we constateren dat er minder wordt samengewerkt in zelfstandige organisaties o.b.v. de Wgr, roept dat de vraag op wat dit betekent voor de democratische legitimiteit van regionale samenwerking.

Peters c.s. (2022) concluderen op basis van een metastudie naar de effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid van regionaal samenwerken het volgende: 'dat regionale samenwerking onvermijdelijk gepaard gaat met minder of gebrekkige democratische legitimiteit op het niveau van de gemeenteraden staat in feite niet ter discussie. Het is de consequentie van de keuze voor verlengd lokaal bestuur.'

Het onderzoek naar Bestuurlijk Regionale Ecosystemen (2024) concludeert op basis van enquêtes onder volksvertegenwoordigers in tien casusregio's dat het eigenlijk niet uitmaakt hoe raden, staten en AB's betrokken worden bij regionale samenwerking – het leidt er nooit toe dat ze zich meer betrokken vóélen. Dat werpt volgens de onderzoekers de vraag op welke (minimum)vereisten er zouden kunnen zijn voor democratische legitimatie van regionale besluitvorming. Gaat legitimiteit primair over de vraag of raden, staten en AB's invloed kunnen uitoefenen op wat er in de samenwerking gebeurt? Of zouden we voor 'verlengd lokaal bestuur' (juist) ook naar andere vormen van legitimiteit moeten zoeken, bijvoorbeeld doordat regionale besturen intensievere publieke verantwoording afleggen aan inwoners, intensievere vormen van inspraak of burgerparticipatie inregelen of niet-overheidspartners meer zeggenschap toekennen over de manier waarop er wordt bestuurd in 'de regio'?

In onze optiek geeft de conclusie die Peters c.s. aanleiding om het debat over democratische legitimiteit bij regionale samenwerking anders te benaderen. Dat de volksvertegenwoordiging maar beperkt invloed uitoefent op regionale samenwerking, is inherent aan het stelsel van verlengd lokaal bestuur. In plaats van te blijven onderzoeken hoe raadsleden dit ervaren, vinden wij het dan ook interessanter om de meervoudige definitie van legitimatie verder te laden. Er is vergelijkend onderzoek nodig tussen regio's die experimenteren met besluitvorming waaraan niet-overheidspartijen deelnemen (bijvoorbeeld op het niveau van programma's als de Regio Deals) om de effecten hiervan te kunnen beoordelen.

### 3. Deelnemers aan regionale samenwerkingsverbanden

#### 3.1 Alle decentrale overheden nemen gemiddeld vaker deel aan regionale samenwerkingsverbanden dan acht jaar geleden

In vergelijking met 2020 nemen gemeenten, provincies en waterschappen gemiddeld vaker deel aan samenwerkingsverbanden, hoewel de intensievere methode van dataverzameling dit beeld iets kan vertekenen<sup>13</sup>.

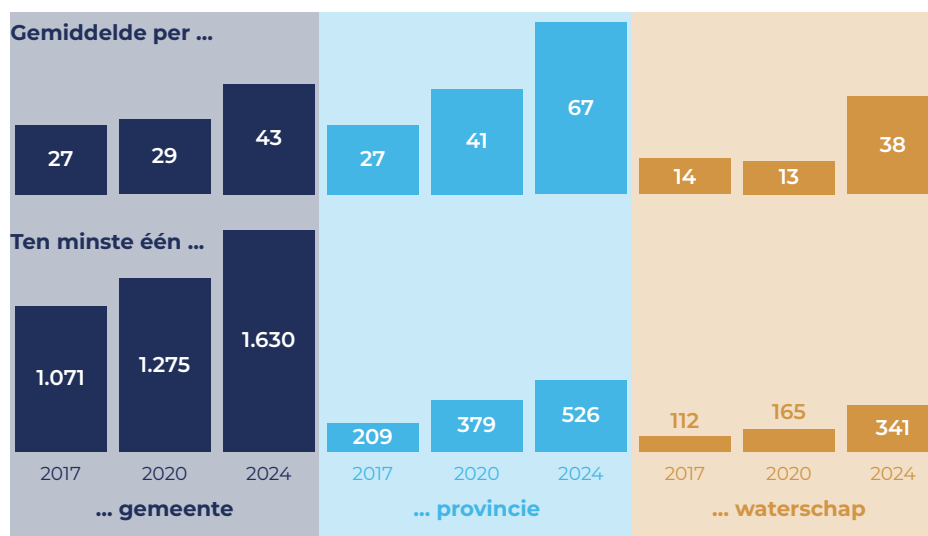
We zien we nog een andere verklaring voor de grote toename over de laatste acht jaar van het aantal samenwerkingsverbanden waaraan ten minste één waterschap deelneemt én het gemiddelde aantal samenwerkingsverbanden waaraan een waterschap deelneemt. De Europese Kaderrichtlijn Water, gezamenlijke verantwoordelijkheden van gemeenten en waterschappen in de afvalwaterketen en ook het efficiënter organiseren van bedrijfsvoering en belastingheffing zorgden al eerder dat waterschappen meer uitvoerende en ondersteunende taken met provincies en gemeenten gingen realiseren. Maar de afgelopen jaren zagen we ook actievere betrokkenheid van de waterschappen in de regio bij strategische, maatschappelijke en meer integrale beleidsopgaven als klimaatverandering, bodemverontreiniging en de samenhang met de landbouwtransitie en de drinkwatervoorziening.<sup>14</sup> We zien dan ook dat waterschappen vaker toetreden tot regionale bestuurlijke afstemmingsgremia of uitvoerende samenwerkingsovereenkomsten op dit type opgaven – denk aan RES-uitvoeringsorganisaties, maar ook NOVEX-verbanden en overlegtafels in het kader van de voormalige provinciale aanpakken voor het landelijk gebied en de ruimtelijke puzzels. Ook de landelijke richtlijn voor water- en bodemsturend beleid in ruimtelijke ordeningsvraagstukken<sup>15</sup> lijkt impact te hebben op de toegenomen deelname van waterschappen aan regionale samenwerkingsverbanden.

Figuur 4. Gemiddelde aantal samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten, provincies en waterschappen deelnemen in 2017, 2020 en 2024.

Bron: Dataset KWINK-Groep, Proof-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.

Figuur 5. Aantal samenwerkingsverbanden waaraan ten minste één gemeente, provincie of waterschap deelneemt in 2017, 2020 en 2024.

Bron: Dataset KWINK-Groep, Proof-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.



<sup>13</sup> In 2024 zijn voor het eerst sinds 2017 ook provinciebegrotingen en waterschapsbegrotingen meegenomen in de inventarisatie van 'verbonden partijen'. In 2020 is er voor de actualisatie van deze dataset niet – zoals in 2017 en 2024 – een analyse gemaakt van alle 'paragrafen 'verbonden partijen' uit gemeentebegrotingen, waardoor het mogelijk is dat het aantal samenwerkingsverbanden in 2020 al hoger lag dan toen is gerapporteerd in de Staat van het Bestuur.

<sup>14</sup> Binnema, H. en Vollaard, H. 2023. Waterschappen – Democratie in een onbekend bestuur. Utrecht: Boom Geschiedenis.

<sup>15</sup> Kamerbrief over rol Water en Bodem bij ruimtelijke ordening, 2022. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-c35e65eba0903d738ae26dab222462337b0d8de7/1/pdf/water-en-bodem-sturend.pdf>

### 3.2 Voor circa 5% van alle regionale samenwerkingsverbanden erkennen het Rijk en de regio allebei dat Rijksdepartementen aan de samenwerking deelnemen

Sinds 2020 zien we een toename van het aantal 'gebiedsgerichte maatwerkoplossingen' voor regionale opgaven<sup>16</sup>. Verpakt in 'deals' of programma's werken de rijksoverheid en de regio samen aan de aanpak van deze opgaven. Voorbeelden zijn de Regio Deals (waarvan momenteel nog in totaal 61 in uitvoering), de 35 Woondeals, de City Deals (waarvan er nog elf in uitvoering zijn) en de Green Deals (waarvan er momenteel nog vijf in uitvoering zijn), maar ook de zestien NOVEX-gebieden en de bijbehorende grootschalige woningbouwlocaties, het Nationaal Programma Vitale Regio's, het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie, het Programma Groen in en om de Stad en het Regionetwerken.

#### Het Rijk als partij in regionale samenwerking

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2024, 'Waarderen van Variatie: Reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken') constateert een grote variëteit in de samenwerking tussen de regio en het Rijk:

- **Deals**, waarin in principe decentrale overheden (en vaak ook niet-overheidspartijen) gezamenlijk hun problemen verkennen, mogelijke oplossingen bedenken en ieders rol in het realiseren daarvan afbakenen. Het Rijk stimuleert de samenwerking (onder andere door financiën ter beschikking te stellen), deelt kennis of faciliteert afstemming met het rijksbeleid. Green Deals, City Deals, Regio Deals en Town Deals zijn voorbeelden waarbij het initiatief voor de samenwerking echt vanuit de regio komt. Bij de Woon Deals ligt het initiatief echter bij het Rijk.
- **Nationale programma's**, waarbij het initiatief voor de samenwerking eerder een top-downkarakter heeft. De samenwerking staat dan ten dienste van het bereiken van landelijke ambities, deelnemers aan de samenwerking zijn in principe vooraf vastgesteld en ook de organisatiestructuur is vaak vanuit het Rijk geïnitieerd. Denk aan het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, het Nationaal Programma Groningen of Nij Begun en de 17 NOVEX-gebieden waarin een ontwikkelperspectief wordt uitgewerkt voor grote ruimtelijke transitie.
- **Structurele samenwerking**, waarbij het Rijk bijvoorbeeld netwerkvorming voor nieuwe samenwerkingsverbanden stimuleert (Onderwijsregio's) of juist wettelijke taken overdraagt aan regio's die op eigen initiatief tot stand zijn gekomen (zoals het geval in de Metropoolregio's, met formele taken op het gebied van verkeer en vervoer).

De NSOB constateert dat in bijna alle vormen van samenwerking tussen rijk en regio de 'verticale verhoudingen' in de enige mate blijven bestaan – ongeacht hoe groot de wens van alle partijen ook is om gelijkwaardig aan tafel te zitten. Dat roept ook de vraag op hoe een ideaalsituatie van gelijkwaardig partnerschap tussen Rijk en regio eruit zou zien. In het BRE-onderzoek (2024) adviseren we aan het Rijk om de afbakening van 'de regio' vooral in de handen te laten van diezelfde regio. Is een Rijk-regio partnerschap dan alleen gelijkwaardig als het Rijk zich aansluit bij de gebiedsafbakening, de opgaven en de oplossingsrichtingen die door de regio zijn vastgesteld – en niet als regionale samenwerking een middel is om nationale, landelijke opgaven met regionaal maatwerk te realiseren? Kan het Rijk überhaupt wel als investeerder optreden in een gelijkwaardig partnerschap, als met het geld een zekere vorm van sturing meekomt op hoe een samenwerkingsverband een zekere maatschappelijke opgave zou moeten aanpakken? We durven te stellen dat we in onze adviespraktijk (voor Rijk én regio) de afgelopen 2-3 jaar voorzichtig een beweging hebben gezien die kan duiden op meer gelijkwaardigheid in de relatie.

Het valt op dat maar in een beperkt aantal gevallen sprake is van een convenant of samenwerkingsovereenkomst waarin de deelname van rijksdepartementen (naast gemeenten, provincies en/of waterschappen) is vastgelegd. In landelijke programmadocumenten of Kamerbrieven wordt dan wel melding gemaakt van samenwerking of partnerschap met mede-overheden, maar gemeenten of provincies vermelden de betreffende rijksdepartementen niet als deelnemers aan het samenwerkingsverband die ze opnemen in de paragraaf 'verbonden partijen' van hun begrotingen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de regionale transitievisies warmte (onderdeel van het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie), maar ook bij de Regionale Energiestrategieën en de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIECs) in het veiligheidsdomein. Het feit dat het Rijk en de regio verschillend rapporteren over de deelname van rijksdepartementen maakt het beeld over de totale omvang van rijksdeelname in de regionale samenwerkingspraktijk diffuus, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin.

In 5% (89) van het totaal aantal samenwerkingsverbanden rapporteren medeoverheden wél over de deelname van het Rijk aan de samenwerking. Daarbij moet dus wel worden opgemerkt dat de dataset waarschijnlijk geen volledig beeld geeft van alle samenwerkingen die er zijn tussen Rijk en regio, omdat alleen de samenwerkingsverbanden zijn opgenomen die door Rijk én regio worden erkend. Uit figuur 7 blijkt dat het ministerie van BZK en het ministerie van EZ het vaakst deelnemen aan regionale samenwerkingsverbanden.

Het feit dat het Rijk en de decentrale overheden op een andere wijze rapporteren over samenwerking in de regio, roept bij ons ook een vraag op over de kwaliteit van die samenwerking: in hoeverre is er écht sprake van gedeelde doelstellingen, een gezamenlijke aanpak en een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid bij het Rijk en de regio?

### Het Rijk als partij in regionale samenwerking

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur constateert een grote variëteit in de samenwerking tussen de regio en het Rijk:

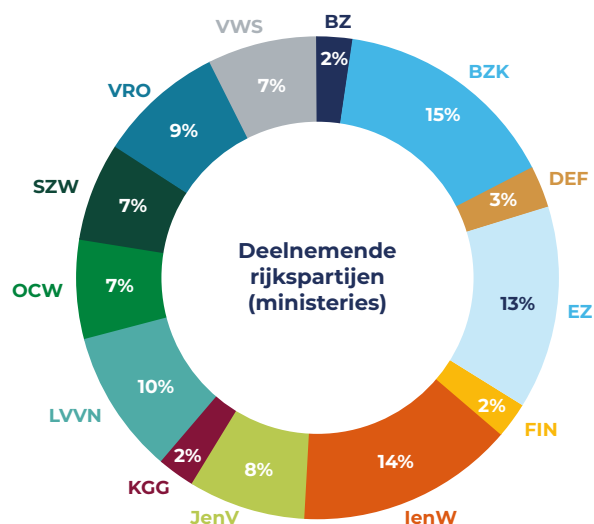
- **Deals**, waarin in principe decentrale overheden (en vaak ook niet-overheidspartijen) gezamenlijk hun problemen verkennen, mogelijke oplossingen bedenken en ieders rol in het realiseren daarvan afbakenen. Het Rijk stimuleert de samenwerking (onder andere door financiën ter beschikking te stellen), deelt kennis of faciliteert afstemming met het rijksbeleid. Green Deals, City Deals, Regio Deals en Town Deals zijn voorbeelden waarbij het initiatief voor de samenwerking echt vanuit de regio komt. Bij de Woon Deals ligt het initiatief echter bij het Rijk.
- **Nationale programma's**, waarbij het initiatief voor de samenwerking eerder een top-downkarakter heeft. De samenwerking staat dan ten dienste van het bereiken van landelijke ambities, deelnemers aan de samenwerking zijn in principe vooraf vastgesteld en ook de organisatiestructuur is vaak vanuit het Rijk geïnitieerd. Denk aan het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, het Nationaal Programma Groningen of Nij Begun en de 17 NOVEX-gebieden waarin een ontwikkelperspectief wordt uitgewerkt voor grote ruimtelijke transitie.
- **Structurele samenwerking**, waarbij het Rijk bijvoorbeeld netwerkvorming voor nieuwe samenwerkingsverbanden stimuleert (Onderwijsregio's) of juist wettelijke taken overdraagt aan regio's die op eigen initiatief tot stand zijn gekomen (zoals het geval in de Metropoolregio's, met formele taken op het gebied van verkeer en vervoer).

De NSOB constateert dat in bijna alle vormen van samenwerking tussen rijk en regio de 'verticale verhoudingen' in de enige mate blijven bestaan – ongeacht hoe groot de wens van alle partijen ook is om gelijkwaardig aan tafel te zitten. Dat roept ook de vraag op hoe een ideaalsituatie van gelijkwaardig partnerschap tussen Rijk en regio eruit zou zien. In het BRE-onderzoek (2024) adviseren we aan het Rijk om de afbakening van 'de regio' vooral in de handen te laten van diezelfde regio. Is een Rijk-regio partnerschap dan alleen gelijkwaardig als het Rijk zich aansluit bij de gebiedsafbakening, de opgaven en de oplossingsrichtingen die door de regio zijn vastgesteld – en niet als regionale samenwerking een middel is om nationale, landelijke opgaven met regionaal maatwerk te realiseren? Kan het Rijk überhaupt wel als investeerder optreden in een gelijkwaardig partnerschap, als met het geld een zekere vorm van sturing meekomt op hoe een samenwerkingsverband een zekere maatschappelijke opgave zou moeten aanpakken? We durven te stellen dat we in onze adviespraktijk (voor Rijk én regio) de afgelopen twee, drie jaar voorzichtig een beweging hebben gezien die kan duiden op meer gelijkwaardigheid in de relatie.

Die beweging uit zich bijvoorbeeld in het optreden van het Rijk in de regio waarin beter wordt aangesloten bij de realiteit van 'de regio' – denk aan 'dealmakers' voor de Regio Deals die wonen in de regio's waarmee ze werken, investeren in deelname aan het regionale (bestuurlijke) netwerk en zorgen dat het Rijk naar de regio komt in plaats van andersom – maar ook in het imago dat in de regio heerst van Rijksbetrokkenheid. Het beeld van 'de grote pinautomaat' met flinke rapportageverplichtingen voor Specifieke Uitkeringen (SPUKs) wordt steeds vaker verrijkt met kennis, kunde en vergelijkingsmateriaal voor de aanpak van regionale opgaven die in meer dan één gebied spelen.

Figuur 6. Deelname van rijksdepartementen aan samenwerkingsverbanden – aandeel van het totale aantal regionale samenwerkingsverbanden waaraan ten minste één rijksdepartement deelneemt.

Bron: Dataset KWINK-Groep, Proof-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.



### 3.3 Structurele samenwerking met niet-overheidspartijen staat overal in de kinderschoenen

Al in 2016 constateerde de Studiegroep Openbaar Bestuur in het rapport ‘Maak Verschil’<sup>17</sup> dat niet alleen de bestuurlijke, maar ook de economische en maatschappelijke werkelijkheid zich in toenemende mate manifesteerden op regionaal niveau. De werkelijkheid van alledag was verworpen tot een regionaal netwerk, stelden de onderzoekers, waarin overheid, ondernemers, zorg- en welzijnsinstellingen en maatschappelijke initiatieven elkaar continue zouden treffen en samen zouden werken aan de uitvoering van een aanpak voor regionale opgaven. In het onderzoek ‘Besturen in Regionale Ecosystemen’<sup>18</sup> bleek in 2024 dat er in de samenwerkingspraktijk van tien van die regionale netwerken nog maar weinig structurele verbinding tot stand komt tussen overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen. Dat beeld zien we terug in deze analyse: in slechts 5% van het totaal aantal samenwerkingsverbanden troffen we meer dan één niet-overheidspartij aan.

In de tien casusregio’s van het BRE-onderzoek werden wel tijdelijke verbanden aangetroffen waarin overheden, ondernemers en onderwijs- of kennisinstellingen (3O, of triple-helix) samen concrete, tastbare resultaten wisten te realiseren. Vaak begon de samenwerking door een tijdelijke financiële prikkel van buiten, bijvoorbeeld vanuit een provincie of het programma Regio Deals, waar het bevorderen van samenwerking tussen overheids- en niet-overheidspartijen in een regio één van de doelstellingen vormt. Het onderzoek constateert dat de overheidsdeelnemers aan het triple-helixverband vaak een aanjagende rol hebben. Bij de samenwerkingsverbanden Agrofood Capital in Noordoost Brabant, het Innovatiepact Fryslân en Samen maken wij Flevoland leidde dat tot structurele, langjarige ontmoeting én het uitlokken van private investeringen in de samenwerking om regionale opgaven aan te pakken. Als er structurele samenwerking tot stand komt, is die wel vaak gericht op één specifiek beleidsterrein (zoals energie en duurzaamheid of economie, zie ook paragraaf 1.4)

<sup>17</sup> Studiegroep Openbaar Bestuur. 2016. Maak Verschil. <https://www.kennisvandeoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/04/01/maak-verschil---rapport-studiegroep-openbaar-bestuur>

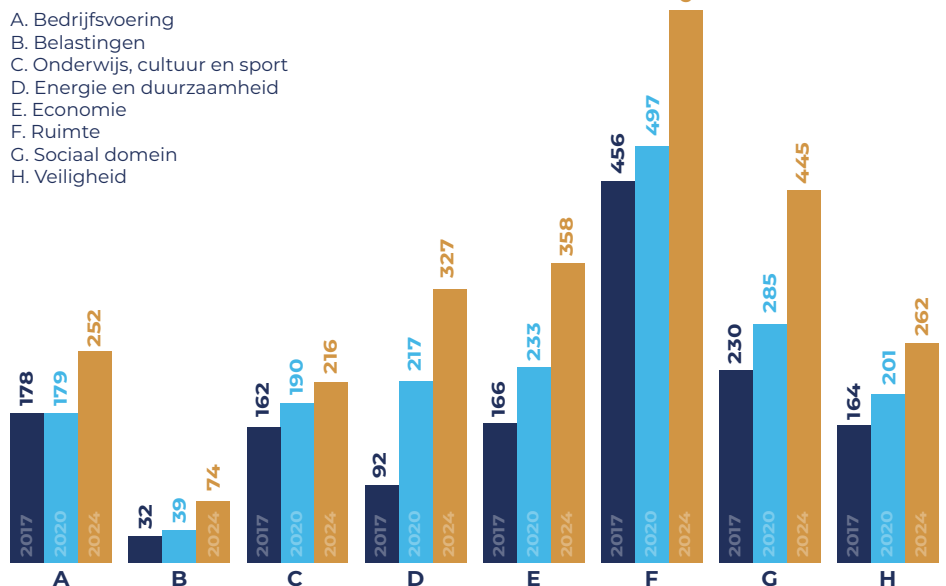
<sup>18</sup> Dreef et. al. 2024. Besturen in Regionale Ecosystemen. <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2024/03/29/besturen-in-regionale-ecosystemen>

## 4. Beleidsterreinen waarop wordt samengewerkt

4.1 Samenwerking in het ruimtelijk domein blijft dominant, maar samenwerking op sociale en economische thema's neemt toe. Een derde van het totaal aantal samenwerkingsverbanden richt zich in ieder geval op opgaven in het ruimtelijk domein. Er is daarin weinig ontwikkeling zichtbaar over de afgelopen zeven jaar: altijd is ruimtelijke samenwerking dominant geweest. Tegelijkertijd is samenwerking op het gebied van economische thema's (waaronder de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en de ontwikkeling van human capital) en sociale vraagstukken (bovenop de klassieke sociaaldomeintheema's 'Wmo', 'Participatie' en 'Jeugdzorg', zoals bestaanszekerheid en het beperken van gebruik van sociale voorzieningen) in de afgelopen zeven jaar sterker toegenomen (met 94%) dan samenwerking op het gebied van ruimtelijke thema's (met 45%).

Figuur 7. **Aantal samenwerkingsverbanden naar beleidsveld, 2017-2024.**

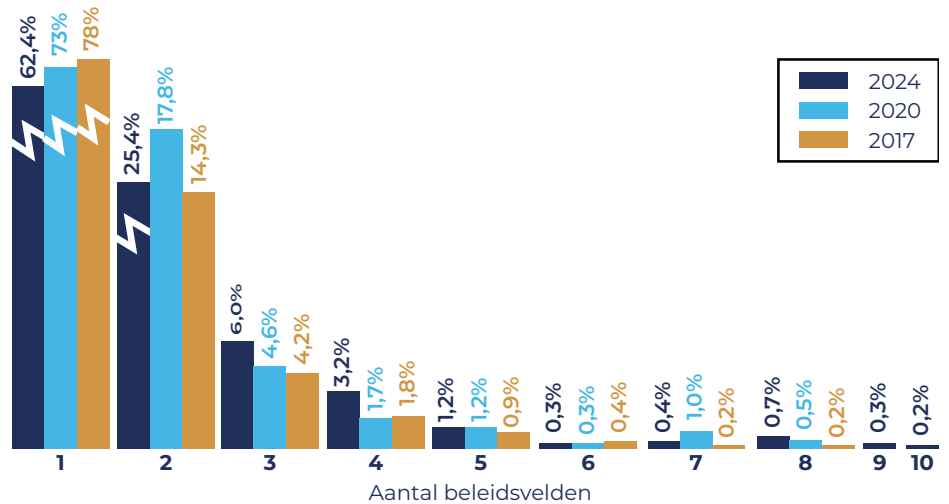
Bron: Dataset KWINK-Groep, Proof-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.



4.2 Regionale samenwerking heeft vaker een sectoraal dan een integraal karakter. Ruimtelijke en economische vraagstukken worden het vaakst in samenhang aangevlogen.

Functionele integraliteit gaat over de mate waarin een samenwerkingsverband zich richt op meer dan één beleidsterrein. Uit de in 2024 verzamelde data blijkt een lage functionele integraliteit: 62% van de samenwerkingsverbanden werkt aan één beleidstema, en het aandeel samenwerkingsverbanden dat zich op drie of meer beleidstema's richt is slechts 10%. Dat is geen vreemde bevinding, aangezien het gezamenlijk uitvoeren van taken, wat een belangrijke reden is om regionaal samen te werken, niet per se vraagt om een strategische, integrale benadering waarin een afweging tot stand komt gezien vanuit meerdere beleidsterreinen. De combinatie 'ruimte' en 'economie' komt het vaakst voor, namelijk in 28% van alle samenwerkingsverbanden. In 11% van de samenwerkingsverbanden richten partijen zich zowel op het ruimtelijk als het sociaal domein. Over de jaren 2017-2024 zien we tot slot een duidelijke toename van het aandeel samenwerkingsverbanden dat zich op meer dan één beleidsterrein richt.

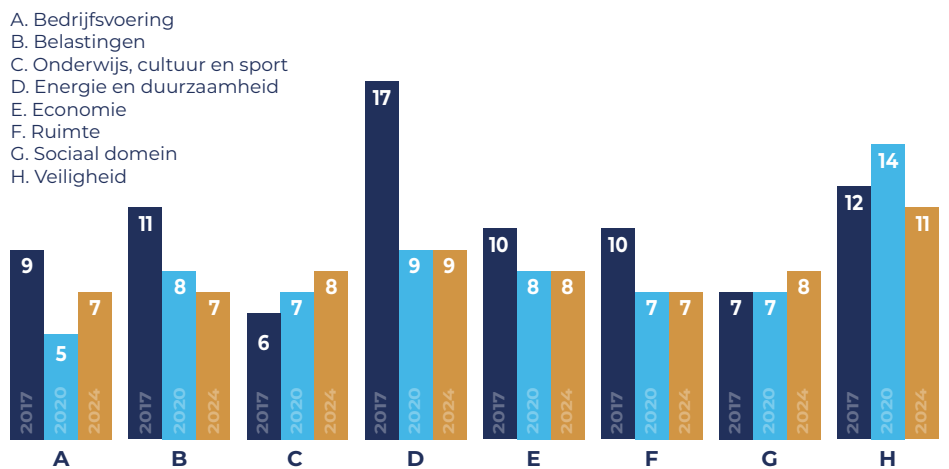
Figuur 8. **Aandeel samenwerkingsverbanden dat zich richt op één tot acht thema's in 2017-2024.**  
Dataset KWINK-Groep, Proef-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.



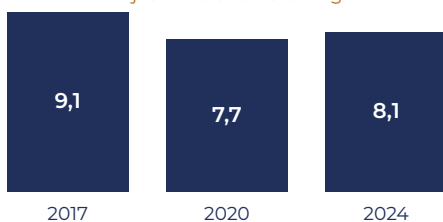
#### 4.3 Door de jaren heen is de schaal waarop gemeenten hun samenwerking organiseren vrij stabiel

Het gemiddeld aantal gemeenten dat deelneemt aan een regionaal samenwerkingsverband is al jaren acht of negen. Alleen op het thema veiligheid is het gemiddeld aantal deelnemers -overigens al sinds 2017- iets groter. Samenwerking op dit beleidsdomein vindt primair plaats binnen de wettelijk verplichte veiligheidsregio's en GGD-regio's, maar ook de (vrijwillige) Zorg- en Veiligheidshuizen vallen onder deze categorie.

Figuur 9. **Gemiddeld aantal deelnemende gemeenten per samenwerkingsverband, naar thema, 2017-2024.**  
Dataset KWINK-Groep, Proef-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.



Figuur 10. **Gemiddeld aantal deelnemende gemeenten per samenwerkingsverband, 2017-2024.**  
Dataset KWINK-Groep, Proef-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.

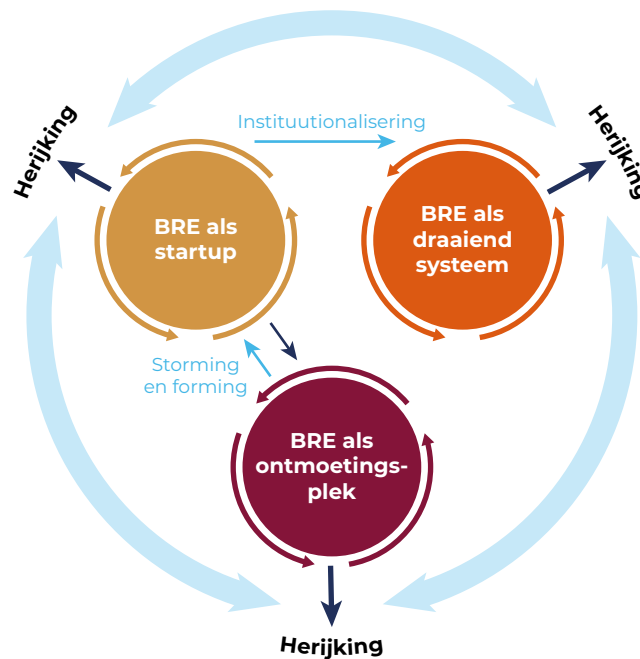


De ontwikkeling die het meest in het oog springt, is het afnemende aantal deelnemers aan samenwerkingsverbanden op het thema 'energie en duurzaamheid'. Een mogelijke verklaring is dat bij het instellen van de RES-regio's in 2019 gemeenten er klaarblijkelijk voor hebben gekozen om het aantal samenwerkingspartners scherp af te bakenen. Nieuwe samenwerkingsverbanden op het thema 'energie en duurzaamheid' zijn zich naar hetzelfde kleinere schaalniveau gaan organiseren.

## 5. Conclusies voor denken over én doen in de regio

Ondanks alle mitsen en maren die je bij regionale samenwerking kan stellen – de effectiviteit ervan is lastig aan te tonen<sup>19</sup> en de democratische legitimiteit ervan laat te wensen over – laten de data die zijn verzameld in het kader van de Staat van het Bestuur 2025 wederom een toename in het aantal samenwerkingsverbanden zien. Maatschappelijke opgaven houden zich nu eenmaal niet aan gemeente- of provinciegrenzen en het groeiende takenpakket van gemeenten in combinatie met beperkte financiële middelen en personele capaciteit maken dat overheden zich op regionale schaal blijven organiseren. ‘De regio’ is een informele bestuurslaag geworden, waartoe overheden, inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven zich moeten verhouden. Wat ons betreft zou de focus van beleids- en wetenschappelijk onderzoek naar regionale samenwerking dus moeten worden verlegd. De interessante vraag is wat ons betreft niet hoe effectief of democratisch gelegitimeerd een samenwerkingsverband is, maar welke partijen zich op welke wijze zouden moeten organiseren in de regio in een dappere poging maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

Figuur 11. **De ‘levenscyclus’ van een regio** in drie stadia. Uit Dreef et. al. 2024. ‘Besturen in Regionale Ecosystemen’ - hoofdstuk 7.4 (p. 83).



Zowel het BRE-onderzoek als in onze adviespraktijk zien we ook dat regio's zich juist interesseren voor het 'hoe', in plaats van voor het 'wat' en 'waarom' van regionaal samenwerken. Want samenwerking verandert – zo blijkt ook uit de data-analyse – geleidelijk en in de tijd. En we zien een behoefte van regio's om zich steeds te heroriënteren op samenwerking in de ingewikkelder wordende overlappende, met verschillende vormen van rijk-regio samenwerkingen en niet-bestuurlijke partners.

Regio's vragen zich af of ze nog de juiste dingen doen, en of ze de dingen goed doen. Is de samenwerking en de wijze waarop ze dat met elkaar doen, nog steeds van meerwaarde voor de inwoners van hun regio's?

<sup>19</sup> Dreef et. al. 2024. Besturen in Regionale Ecosystemen. <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2024/03/29/besturen-in-regionale-ecosystemen>

De ontwikkeling van het 'hoe' van samenwerken vervatten we in een 'levenscyclus'<sup>20</sup>, waarin we drie stadia onderscheiden met een aantal afzonderlijke kenmerken voor de wijze waarop de samenwerking vormkrijgt (zie figuur 12). We zien dat regio's door prikkels van buiten of wisselingen van de wacht binnen de samenwerking aan het denken worden gezet om samen te gaan werken op nieuwe opgaven of met nieuwe partners, of stevig geïnstitutionaliseerde samenwerkingen opnieuw onder de loep te nemen. In elk levensstadium heeft de regio de mogelijkheid om resultaten te boeken voor inwoners, en handelingsperspectieven om dat beter te doen.

We zien in onze adviespraktijk ook nadrukkelijk potentie voor méér: méér succes van regio's in het realiseren van opgaven die ertoe doen voor hun inwoners. Regio's hebben een zekere ontwikkeldrang, een 'drive' om samen verder te komen. Uit het landelijke beeld van regionale samenwerking dat zich aftekent in deze data-analyse en in het BRE-onderzoek tekenen zich vier aanknopingspunten af voor regio's die hun ontwikkelpotentie willen verzilveren:

**Integrale samenwerking.** Uit de data-analyse blijkt niet dat partijen over de tijd meer integraal zijn gaan samenwerken. De samenwerking concentreert zich meestal op één of twee thema's. Aan partijen die samen strategische doelen nastreven, luidt ons advies om de mogelijkheid en wenselijkheid van een meer integrale aanpak te onderzoeken. Het BRE-onderzoek wijst er immers op dat regio's die structureel en voor langere tijd samenwerken aan de hand van een strategische, integrale agenda beter in positie zijn om hun gezamenlijke ambities te realiseren dan regio's die dat niet doen.

**Samenwerking met niet-overheidspartijen.** Het BRE-onderzoek concludeert ook dat samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties en bedrijven nog relatief weinig gebeurt, terwijl áls het gebeurt, het vaak wel tot resultaten leidt. Uit deze data-analyse blijkt geen serieuze toename van het aantal samenwerkingen tussen overheden en niet-overheden. Het opzetten en bestendigen hiervan biedt, denken wij, kansen voor betere oplossingen van regionale maatschappelijke vraagstukken.

**Meervoudige legitimatie.** De afname samenwerkingen in de vorm van een zelfstandige organisaties onder de Wgr die zich aftekent in deze data-analyse kan in onze optiek worden gelezen als een oproep om te (blijven) experimenteren met alternatieve legitimatie van regionale besluitvorming. We zien veel heil in gestructureerde vergelijking van de inzet van burgerberaden en triple-helix adviesboards bij regionale besluitvorming.

**Samenwerking met het Rijk.** Tot slot lijkt op basis van de verzamelde data de deelname van het Rijk aan samenwerkingsverbanden in de regio zeer beperkt. Dat strookt niet met bijvoorbeeld de recente studie 'Waarderen van variatie' van de NSOB, waarin juist een veelvoud van rijk-regio-samenwerkingen wordt benoemd. In de gehele dataset vallen deze samenwerkingsverbanden wellicht wat weg, maar de kwantiteit zegt vanzelfsprekend niets over de kwaliteit van deze samenwerkingsverbanden. We geloven dat een verdere kwaliteitsslag zit in gelijkwaardig(er) partnerschap tussen Rijk en regio. En dat er van beide kanten in die gelijkwaardigheid wordt geïnvesteerd.

---

20 Idem.

BIJLAGE

# Verantwoording

Dit artikel is gebaseerd op een actualisatie van de dataset ‘regionale samenwerkingsverbanden’, waarin het ministerie van BZK alle lopende regionale samenwerkingsverbanden bijhoudt. De oorspronkelijke dataset kwam tot stand in 2017 in opdracht van het ministerie door BZK en bestond toen uit alle verbanden waarover gemeenten in de paragraaf ‘verbonden partijen’ van hun gemeentebegroting rapporteerden en waaraan minstens één overheidspartij deelnam. Voor de Staat van het Bestuur in 2020 is deze dataset door deze partijen met dezelfde methode van dataverzameling geactualiseerd. In de periode 2020-2023 is de dataset voor tien gebieden geactualiseerd ten behoeve van het landelijke en vergelijkende onderzoek naar Bestuurlijk Regionale Ecosystemen (Dreef, S. et. al. 2024, zie ook verderop in dit hoofdstuk).

Voor de jubileum-editie van de Staat van het Bestuur die in het voorjaar van 2025 verschijnt, is de dataset door Berenschot geactualiseerd tot 1 januari 2025 en is de methode van dataverzameling verscherpt:

- Met behulp van een combinatie van verschillende taalmodellen (waaronder ChatGPT en OpenAI) zijn de ‘verbonden partijen’ waaraan meer dan één overheidspartij deelneemt geëxtraheerd uit alle gemeentebegrotingen van 2024 (openbare data). De opbrengst daarvan is deels geautomatiseerd en deels handmatig vergeleken met de meest actuele versie van de dataset uit 2023. Hierbij bleek onder andere dat gemeenten zeer ongelijksoortig rapporteren over de verbonden partijen waarin zij een ‘financieel of bestuurlijk belang’ hebben. Het verwijderen van dubbelingen uit de database gebeurde daarom grotendeels handmatig en op basis van verdere documentstudie, zodat de foutmarge van de geautomatiseerde inventarisatie is geminimaliseerd.
- De AI-gegenereerde opbrengst werd met behulp van taalmodellen gecodeerd en toegevoegd aan het oorspronkelijke databestand. De coderingen werden handmatig nagelopen.

- In samenwerking met het ministerie van BZK is in de periode november-december 2024 een enquête uitgezet onder 232 gemeentesecretarissen (van gemeenten die géén onderdeel waren van de 10 gebieden die deelnamen als casusregio’s aan het BRE-onderzoek), alle directeur-generaals van de 16 waterschappen en alle provinciesecretarissen. Respondenten werden verzocht om de gegevens van hun organisatie uit de dataset van 2023 te controleren (de naam van het samenwerkingsverband, de deelnemende partijen en de beleidsterreinen waarop de samenwerking is gericht). Ook werden ze verzocht om melding te maken van ontbonden samenwerkingsverbanden en samenwerkingsverbanden toe te voegen waaraan hun organisaties wél deelnemen, maar die niet vermeld stonden als ‘verbonden partij’ in hun 2024-begroting. Daarbij kregen ze toelichting op de definitie van ‘regionale samenwerkingspartijen’ zoals in het kader op pagina 3 weergegeven. De response rate voor gemeenten was 51% (119/232 bevroegde gemeenten)<sup>21</sup>, voor provincies 50% (6/12 provincies) en voor waterschappen 76% (16/21 waterschappen). De aangedragen wijzigingen werden handmatig verwerkt in het databestand.

Hoewel de dataset dankzij deze verfijndere methoden van dataverzameling én de zorgvuldigere definitie voor samenwerkingsverbanden completer is dan in 2020 en 2027, is er nog altijd een zekere foutmarge. We hebben namelijk niet van alle gemeenten, provincies, waterschappen en rijksdepartementen teruggekregen aan welke samenwerkingsverbanden ze deelnemen. We schatten na veelvuldige steekproeven dat het percentage dubbelingen ondanks alle inspanningen tussen de 2 à 3% ligt. De foutmarge op het coderen op beleidsterreinen ligt hoger, naar schatting tussen de 5 en 8%. Tot slot schatten we het percentage foutieve of incomplete coderingen op het gebied van rijksdeelname en structurele samenwerking met niet-overheidspartijen in op 15-20%, omdat dit nieuwe categoriseringen betrof ten opzichte van de dataset in 2023 en de handmatige inventarisatie van rijksprogramma’s (die aanvullend aan bovenstaande methoden van dataverzameling was voorzien) niet kon plaatsvinden binnen het tijdpad voor deze actualisatie.

<sup>21</sup> Zie boven: de 232 gemeenten die géén onderdeel waren van de 10 gebieden die deelnamen als casusregio's van het BRE-onderzoek.



## ‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

### **Berenschot Groep B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)