

# **Bestuurlijke samenwerking in (Metropool)regio's**

Nieuwe bestuurskracht in een juridische en bestuurskundige tussenruimte

Een essay

Prof. dr. ing. Geert Teisman, Erasmus University Rotterdam

Prof. dr. Wim Voermans, Universiteit Leiden

## Inhoud

1. Op zoek naar dynamiek en ‘click’ in regionale samenwerking.....	3
2. Openbaar bestuur, economie en samenleving.....	6
Tussen het huis van Thorbecke en het Rietveld-huis.....	7
Betekenis van bestuurlijke organisatievormen .....	12
De Gemeentewet 1851 .....	13
Hoe dat te doen? .....	14
3. Regionale samenwerking in ontwikkeling.....	16
Drukke in het ‘bovenlokale’ gat .....	16
Intergemeentelijke samenwerking en de Wet gemeenschappelijke regelingen .....	17
Aantallen gemeenschappelijke regelingen.....	19
Asymmetrie en synchronisatie: nieuwe vormen van sturing en controle .....	22
Lessen voorbij het optimale schaalniveau.....	24
Meerwaarde genereren: ketenpartners .....	25
Lessen voor flexibel samenwerken .....	25
Slotsom: bevorder samenwerking in ketens .....	25
4. Bestuurlijke samenwerking in metropolitaanse gebieden.....	26
4.1 Soorten en maten.....	27
4.2 In vergelijking .....	28
a) De vehikels.....	28
b) Horizontale samenwerking buiten overheden: combinatie bestuurlijke samenwerking en economic boards.....	29
c) Inhoudelijke focus .....	29
d) De werkwijze.....	30
e) Indicaties voor een samenwerkingscultuur.....	31
5. Tot slot.....	32

## 1. Op zoek naar dynamiek en ‘click’ in regionale samenwerking

Negen maanden lang trokken Alexis de Tocqueville en Gustave de Beaumont door de toen nog jonge Verenigde Staten om er – in opdracht van de Franse regering - het gevangeniswezen te bestuderen. Het mondde uit in een wereldberoemde studie naar openbaar besturen geënt op democratie.<sup>1</sup> Het aardige aan deze studie is naast de theorie die wordt ontvouwd, de ervaring die de Tocqueville opdoet onderweg; zijn leerproces. Bij aankomst in mei voelde Tocqueville zich gedesoriënteerd door de dynamiek en levendigheid van de democratische samenleving van de Verenigde Staten.<sup>2</sup> Iedereen joeg er maar door, de samenleving leek ordeloos, zonder duidelijke leiding, met weinig gevoel voor traditie en continuïteit. De mensen het nieuwe land waren in zijn ogen aardig, maar kinderlijk rusteloos, met weinig neiging tot reflectie en overpeinzing; slordig en ongeduldig, geestdriftig en met weinig discipline.<sup>3</sup> Het duurt een tijd voor hij doorheeft hoe het werkt: hoe de Amerikanen in het bestuur van hun jonge natie een evenwicht lijken te zoeken tussen structuur en aanpassingsvermogen. Lokale gemeenschappen en verbindingen zijn daarbij wezenlijk – zo zag de Tocqueville.<sup>4</sup>

Dit essay is ook zo’n zoektocht. We gaan naar het vreemde land van regionale en metropool-regionale (metropolitaanse) samenwerking. Dat is een andere wereld dan die waaraan we in het huis van Thorbecke met zijn ogenschijnlijk overzichtelijke bestuurlijke inrichting en bijbehorende taak- en verantwoordelijkheidsverdeling gewend zijn. Overheidsinstanties werken er samen in een ogenschijnlijke wirwar van verbanden en met een bonte mengeling aan partners. Onze ogen zullen moeten wennen aan de nieuwe verschijningen. Ook moeten we, om ze goed te kunnen begrijpen, misschien wat los komen van onze ankers en vertrouwde denkkaders. Loskomen leidt tot verwarring, maar we proberen deze naar beste vermogen te beperken door lenzen te slijpen die zicht geven op de nieuwe werkelijkheden zonder krampachtig te proberen deze in oude mallen te duwen.

Mening buitenlander zal in deze nieuwe wereld van samenwerkingsketens overigens al direct verward raken over het gebruik van de term metropool. Wat bedoelen jullie Nederlanders daarmee, hebben jullie die eigenlijk wel? Al is er geen wereldwijd erkende definitie van ‘metropool’ of ‘metropolitaans gebied’ doorgaans wordt er mee een stedelijke agglomeratie of gebied aangeduid met op zijn minst een aantal miljoen inwoners. De top vijf van wereldmetropolen tellen meer dan 25 miljoen inwoners. Inwoners van die metropolen zouden pas van een metropool spreken wanneer Nederland, het Rijn-/Ruhrgebied en de Vlaamse ruit als één samenhangend organisme worden gezien en behandeld. De top vijf van Afrikaanse metropolen en die van Europese metropolen tellen allemaal meer dan 7 miljoen

---

<sup>1</sup> Alexis de Tocqueville, *Over de democratie in Amerika*, Boek I, hoofdstuk V, Nederlandstalige uitgave, integrale editie met alle tekstvarianten (vertaling door Hessel Daalder en Steven van Luchene – bewerkt door Andreas Kinnekin), oorspronkelijk Boek I (1835) en Boek II (1840). Lemniscaat; Rotterdam 2016.

<sup>2</sup> David Runciman, *The Confidence Trap: A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*, Princeton University Press; Princeton 2013, p. 1-2.

<sup>3</sup> Runciman 2013 p. 1-2 put deze inschatting uit de correspondentie van De Tocqueville.

<sup>4</sup> Volgens De Tocqueville zijn lokale gemeenschappen de meest spontane organisatievorm van menselijke samenlevingen: ‘De gemeentelijke vrijheid onttrekt zich dus als het ware aan de menselijke inspanning. Zij wordt dan ook maar zelden gecreëerd; zij ontstaat min of meer uit zichzelf.’

mensen. Als we daarmee écht zouden willen vergelijking dan moeten we op zijn minst naar een combinatie van de Amsterdam, Utrecht, Rotterdam, Den Haag en Eindhoven kijken.

Ook is het vreemd om een metropool te bedenken of bestuurlijk te definiëren, laat staan uit te roepen. De meeste metropolen zijn betrekkelijk spontane, sociaaleconomische voortbrengselen. Dat doet er niet aan af dat metropoolregio's ook voor Nederland, waar de schaal zoveel kleiner is, per analogie beloften inhouden en kansen bieden. Kansen die wellicht benut moeten worden uit oogpunt van concurrentiekracht. De kunst is daarbij wel de Nederlandse context in het oog te houden.

Dit essay gaat dus, als we spreken over Nederlandse 'metropolen' of 'metropolitaanse gebieden of samenwerkingsvormen' (we gebruiken de laatste term), over in internationaal perspectief kleinschalig regio's, die het op diverse indicatoren van economie, sociaal en fysiek internationaal overigens goed doen. In deze regio's is iets aan de hand. Een deel van het openbaar besturen verplaatst zich van (gemeentelijke) organisaties naar samenwerkingsverbanden. Soms publieke samenwerking, maar ook samenwerking die overheids grenzen te boven en te buiten gaan, verbanden waarin private, maatschappelijke en publieke actoren in velerlei verbanden en vormen tot elkaar komen, afspraken maken, elkaar ondersteunen.

Vanuit een 'mechanische'<sup>5</sup> interpretatie van het huis van Thorbecke wordt wel gesteld dat dergelijke ontwikkelingen niet deugen, omdat daarmee buiten de formele organisaties rijk, provincie en gemeenten om tot beleid en bestuur wordt gekomen. Er zijn bestuurders, politici en anderen die de werkelijkheid overzichtelijkheid willen houden en de nieuwe realiteiten van dit soort samenwerkingsvormen willen reduceren tot de bekende verdiepingen van dat huis van Thorbecke; óf het Rijk óf de provincie óf de gemeente gaat erover – samenwerking valt in een van die vakjes, onder één of enkele van de daarbinnen gedefinieerde taken, bevoegdheden of verantwoordelijkheden. En past het niet of niet goed genoeg, dan wordt de samenwerking al gauw bekritiseerd. De maatschappelijke vraagstukken moeten dan maar weer zo opgeknipt worden dat ze passen in wat de bestaande structuren aankunnen. Dit echter, helpt de vraagstukken niet overtuigend verder, noch helpt het de gewenste bestuurskracht te ontwikkelen.

Bestuurlijke benaderingen die alleen de drie verdiepingen van het huis van Thorbecke zien en de nieuwe vormen van samenwerking als verstoring van deze vermeende orde zal de gangen en trappenhuizen van het huis zoveel mogelijk willen slopen. Dat deze benadering van drie zelfstandige lagen volop leeft, zagen we bijvoorbeeld onder het kabinet Rutte I. Onder het credo '*je gaat erover, of niet*', maakt dit kabinet een eind aan de WGR+. Weg met de grootstedelijke regio. En wat gebeurde er simultaan (grotendeels los van de opheffing van de WGR+)? Juist toen kwamen de metropoolregio's op, en daarnaast vele intensiveringen van regionale samenwerking in andere delen van Nederland. Economische, bestuurlijke en maatschappelijke actoren sprongen zo goed en kwaad als het ging over de horden van de oude bestuurlijke inrichting heen. En volgens ons niet omdat ze graag gangen

---

<sup>5</sup> Kenners van Thorbecke stellen terecht dat hij een meer organische interpretatie van het openbaar bestuur voor ogen had en juist monopolies van organisaties, dus ook gemeenten, wilde breken omdat zij de vernieuwing in de weg zouden staan. Een mechanische interpretatie richt zich op de drie verdiepingen.

en trappenhuisen willen, maar omdat de maatschappelijke uitdagingen waarvoor ze staan daartoe noopt.

Dit essay<sup>6</sup> probeert die ontwikkelingen te begrijpen en te duiden. Centraal staat de vraag:

- I. Wat is regiovorming – begrepen bovengemeentelijke samenwerking met (gewenst) bestuurlijk partnerschap – en wat kan of moet het openbaar bestuur ermee?

We gaan antwoord zoeken in zes samenhangende stappen:

1. Wat voor vormen en soorten van ‘regionale’ samenwerking ontwikkelen zich?
2. Waarom komt deze samenwerking op en aan welke behoefte lijkt deze te voldoen?
3. Voorzien gemeente en provincie niet in deze behoefte en waarom lukt ze dat niet?
4. Is er enige indicatie over wat samenwerking bevordert en wat niet?

**Toelichting:** We stellen deze vraag om te voorkomen dat direct wordt ingezoomd op de samenwerkingsvorm, vanuit een soort impliciete veronderstelling dat het vehikel bepalend is voor succes. In de literatuur over ‘collaborative governance’ en in de Nederlandse praktijk duiken dieperliggende verklaringen op over een samenwerkingscultuur. Die lijkt niet gebonden aan wetten, regels en organisatiemodellen.

5. Welke vormen krijgt regionale samenwerking, welke overeenkomsten (generieke vereisten) zien we en welke verschillen (maatwerk)?

**Toelichting:** We combineren de klassieke manier van kijken naar samenwerking met de idee van maatwerk. We bezien de juridische vormen, de organisatievormen, het budget en besluitvormingsprocedures. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen en waarom? We gaan er niet vanuit dat bepaalde vormen superieur zijn, maar willen graag weten wat de overeenkomsten en verschillen zijn en waar vormen breed gedeeld worden en waar juist sprake is van maatwerk<sup>7</sup>

6. Welke verwachtingen bestaan er over de toekomst van regionale samenwerking en wat is daarbij de rol van het rijk met betrekking tot deze samenwerking?

We proberen daarbij niet in de reflex van de afgelopen vijftig jaar te vervallen. Een reflex waarbij het Rijk een nieuwe structuur bedenkt die goed moet gaan werken in de regio. Deze reflex was weinig succesvol, wellicht omdat opgelegde structuren spontane sociaaleconomische processen niet direct vooruithielpen (soms zelfs verstoorde), mogelijk ook omdat het nieuwe vraagstukken met oude, bekende oplossingen te lijf ging.

---

<sup>6</sup> In dit essay schetsen de auteurs de regio-ontwikkeling op basis van bestaande literatuur. Ze hadden niet de opdracht eigen onderzoek te doen.

<sup>7</sup> De term ‘maatwerk’ wordt ook gebruikt in het rapport ‘Maak Verschil’ van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Ze breken daarin een lans voor het belang van regionale samenwerking en voor maatwerk in samenwerking. Het Ministerie lijkt ermee te erkennen dat regionale samenwerking niet van bovenaf opgelegd kan en ook niet hoeft te worden. Vrijwel alle gemeenten en provincies erkennen de noodzaak tot samenwerking al, ook al hebben sommigen er moeite mee de erkenning in handelen om te zetten, daar waar ze redeneren vanuit ‘eigen organisatie eerst’. Er zijn lokale factoren die de samenwerking helpen of belemmeren. Vanuit deze verschillen is maatwerk verstandig.

Dit essay eindigt niet met een blauwdruk voor een bestuursstructuur die op voorhand en overall de voorkeur verdient. Die kunnen en willen we niet maken. Ook leggen we geen advies neer over herinrichting van delen van het openbaar bestuur. Liever kijken we met belangstelling naar wat zich voltrekt in de regio en waarom. Wel begrijpen we dat de veelheid aan samenwerkingen het bij burgers en politici en zelfs wel bij bestuurders en ambtenaren doet duizelen. En dat de vraag naar een zekere vereenvoudiging wel weer gesteld gaat worden. We denken dat vereenvoudiging ook wel mogelijk is, maar dan niet van de structuur en mogelijk wel van de manier waarop gewerkt wordt, principes van behoorlijke samenwerking zouden we ons kunnen voorstellen.

Maar voordat we zover zijn voeren we een vogelvlucht-exercitie uit van bestuurlijke fenomenen<sup>8</sup> die onder de naam 'metropoolregio's of verwante titels proberen iets te doen waartoe de aparte organisaties van gemeenten, provincies en mogelijk ook rijksoverheden blijkbaar niet in staat zijn. Een blik op de metropoolregio's geeft de indruk dat het gaat om 2 zaken:

- **Verbinden**: het slim opbouwen van nog niet goed met elkaar verbonden kritische massa die daardoor bijdraagt aan de verder ontwikkeling van een hoogwaardige kenniseconomie (kennis, kapitaal, arbeid, 'natuur')<sup>9</sup>
- **Benutten** van dat verbonden geheel: slim benutting van verbindingen zodanig dat er kennis, kapitaal, werk en arbeidskracht naar de regio toestroomt i.p.v. wegtrekt.

We focussen in dit essay de samenwerking rond Amsterdam, rond Utrecht, rond Rotterdam & Den Haag en rond Eindhoven, maar besteden ook aandacht aan het bredere fenomeen van regiovorming. Regiovorming beperkt zich niet tot de gebieden rond de vijf grote steden. Vrijwel elke zichzelf respecterend overheid participeert tegenwoordig in diverse vormen van regionale samenwerking. We kunnen daarbij het oog laten vallen op bekende vormen van samenwerking zoals die in Twente en die van Groningen-Assen, die al jaren voorkomen op 'regiolijstjes', maar de minder opvallende vormen (omdat ze geen in het oog lopende harde' juridische en organisatorische structuur hebben) van 'regionale samenwerking' zijn minstens zo interessant. Een voorbeeld van die laatste categorie is Zwolle. Er zijn daar relatief weinig 'harde' of formele structuren en waar ze er zijn hebben ze een licht karakter, maar daaronder lijkt sprake van een vitale samenwerkingscultuur. Al net zo interessant zijn – aan de andere kant van het spectrum – de formele samenwerkingsstructuren zoals die van Arnhem-Nijmegen en die van Tripool Limburg, vormen die in de ogen van betrokkenen nooit gestut zijn geraakt door een feitelijke samenwerkingscultuur.

## 2. Openbaar bestuur, economie en samenleving

In deze paragraaf bespreken we de potentie van regionale samenwerking en de rol die overheden daarin spelen of kunnen spelen. We sommen niet alle rollen, mogelijkheden en

---

<sup>8</sup> We gebruiken hier het open begrip 'fenomenen' omdat concrete term en als juridische of organisatievorm ons vooraf teveel en mogelijk te eenzijdig richten. We maken onderscheid tussen vehikels van samenwerking die een zeker juridische en organisatievorm hebben en de (vaak meer doorslaggevende) onderliggende samenwerkingscultuur en samenwerkingsvermogen.

<sup>9</sup> Tezamen de productiefactoren van de kenniseconomie.

opgaven voor de overheid op. Om daarvan een beeld te krijgen verwijzen we naar het rapport van de Commissie van Zwol onder de titel 'Maak verschil'. Hoofdstuk 2 en 3 ervan gaan in op de veranderende economie en de versterking van het regionale vermogen waartoe dat volgens de commissie zou moeten leiden.

Wij kijken in deze paragraaf vooral naar de perspectieven op regio's. Zoals het idee dat de overheid de bepalende actor is in regionale samenwerking (terwijl deze vaak een van de ketenpartners is, onderdeel van het grotere geheel). Ook bespreken we de noodzaak van goede 'governance' van regionale samenwerking (soms begrepen als juridisch correcte inrichting via inzet en borging van publiekrechtelijke bevoegdheden, waarbij we eerder denken in termen van principes van behoorlijke samenwerking die een zeker overzicht en transparantie creëren inclusief nieuwe vormen van verantwoording afleggen) en de focus op bestuurlijke samenwerking (en problematisering ervan) tussen overheden (denk aan gemeenschappelijke regelingen), waarbij het zicht het grotere geheel, dan wel het doel van een bredere samenwerking waarvan deze bestuurlijke samenwerking slechts een onderdeel vormt, verloren gaat.

#### Tussen het huis van Thorbecke en het Rietveld-huis

In 1850, het jaar waarin met de nieuwe Gemeentewet (1851) en Provinciewet (1850) het openbaar bestuur in Nederland opnieuw werd ingericht, telde Nederland 3,1 miljoen inwoners.<sup>10</sup> Die woonden in 1209 gemeenten<sup>11</sup> en 11 provincies. Op 26 oktober 2017 staat de teller van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) op 17.162.972 inwoners<sup>12</sup> die wonen in 12 provincies en 388 gemeenten. Vijfeneenhalf keer zoveel inwoners in éénderde van het oorspronkelijke aantal gemeenten. Per gemeente is het aantal inwoners toegenomen van nog geen 3.000 naar ruim 44.000, een indrukwekkende schaalvergroting, die nog steeds niet tot staan lijkt te zijn gekomen. Steeds is daarbij de idee dat grotere gemeenten beter voor hun burgers kunnen zorgen en kosten kunnen besparen.<sup>13</sup>

Met die schaalvergroting op de begane grond van het huis van Thorbecke, ontstaan ook veel vormen van samenwerking waarin gemeenten participeren. Er is een groei in absolute aantallen en variatie – de groei lijkt gelijk op te gaan met de herindelingen.<sup>14</sup> Het aantal van de regelingen zegt trouwens niet alles; er gaat vooral heel veel meer geld om in die bestuurlijke samenwerkingsvormen dan voorheen. Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) van de Rijksuniversiteit Groningen berekende

---

<sup>10</sup> Bron: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (Nidi), *Bevolkingsatlas van Nederland; Demografische ontwikkelingen van 1850 tot heden*. Den Haag 2003.

<sup>11</sup> Met een gemiddelde oppervlakte van 27 km<sup>2</sup>. Zie Nidi 2003, p. 21.

<sup>12</sup> Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/bevolkingsteller>

<sup>13</sup> Dat blijkt overigens lang niet altijd het geval. Na herindeling dalen de uitgaven niet, zelfs niet bij de kleinste gemeenten, volgens onderzoekers van het Groningse Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). De gemeentelijke voorzieningen worden er ook niet beter van. Herindeling om financiële redenen is dus zinloos. Zie Maarten Allers en Bieuwe Geertsema, Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten, *ESB* Jaargang 99 (4688) 27 juni 2014, p. 406 e.v.

<sup>14</sup> Zie o.a. Remco Nehmelman, *De Staat achter de dijken*, oratie Universiteit Utrecht, Utrecht 2015. Alle gemeenten werken al langere tijd samen op het gebied van sociale werkvoorziening (gemeten vanaf 2005), tegenwoordig doet 38 procent dat ook bij de sociale dienst, 36 procent bij belastinginning en 49 procent bij afvalinzameling.

onlangs dat het totale bedrag dat wordt uitgegeven aan samenwerkingsverbanden tussen 2005 en 2013 verviervoudigd is van 1,8 naar 8 miljard euro.<sup>15</sup> Daarin zijn niet eens de samenwerkingsvormen ten gevolge van de recente decentralisaties in jeugd- en ouderenzorg meegenomen.

Voor een deel gaat het bij samenwerkingsvormen waarin gemeenten participeren om samenwerking met niet-overheden, zoals de arbeidsmarktregio's, waarin UWV en werkgevers en -nemers een rol spelen. Of om vormen van zogenaamde Tripel Helices waar overheid samenwerkt met bedrijven en kennisinstellingen. Ook hier geldt dat elke zichzelf respecterende gemeente tegenwoordig lijkt te werken aan dit soort vormen van samenwerking.

De motieven ervoor zijn verschillend en reiken soms verder dan het economische domein. Soms wordt gezocht naar (efficiency)winst in het leveren van publieke diensten, soms wordt geprobeerd in partnerschap met instellingen of bedrijven (economische) specifieke kansen te benutten, soms wordt geprobeerd gezamenlijk te werken aan collectieve waarden (duurzaamheid, emancipatie, etc.) Dat verklaart de variatie aan vormen. Wel lijken de laatste jaren – onder invloed van de economische crisis – samenwerkingsvormen die in potentie bijdragen aan economische groei veel aandacht te hebben gekregen. Maar de vluchtelingen crisis in 2015 gaf weer aanleiding tot een opleving van regionale aanpak van opvang. En de recente decentralisatie in het sociale domein, lijken weer aan te zetten tot eigen samenwerkingsvormen. Het lijken niet zozeer de beleidsvoorkeuren te zijn die aanzetten tot samenwerking, maar juist de inhoudelijke vraagstukken en het gevoel bij organisaties als gemeenten, maar ook anderen om deze niet zelfstandig te kunnen aanpakken.

Binnen de samenwerkingsvormen trekken de genoemde Tripel Helices bekijks; daarin wordt geëxperimenteerd met innovatieve vormen van tripartite samenwerkingsvormen overheid, bedrijven en kennisinstellingen. Dat spreekt aan in kennisland Nederland – er wordt ook veel van verwacht. Echter ook hier is de variatie groot en het is op dit moment niet mogelijk te zeggen welk soort samenwerkingen het beste recept is.

Economic Development Boards zijn een aan Tripel Helix-samenwerking dicht verwant fenomeen. Amsterdam, Utrecht, Rotterdam – Den Haag en Eindhoven hebben dit soort Boards. Ook daar zijn verschillen in historie en vorm – en de verschillen zijn groot. Zo is die in Eindhoven ontstaan uit Brainport en in eerste instantie vooral privaat geïnitieerd. Philips ontdekte dat ze niet meer konden overleven door alle kennis zelf te ontwikkelen en voor zichzelf te houden. Ze voelden zich door de markt gedwongen over te gaan tot kennisdeling met concurrenten. Vanuit de gevoelde noodzaak (cultuur) zochten ze de samenwerking op. Werkende weg kreeg deze vorm. Het is interessant te zien dat de fysieke vorm van Brainport er een was waarbij de ontmoetingsruimte centraal stond. Dit model van samenwerkingsdenken zien we recent terug bij Unilever die onlangs de R&D verplaatste naar Ede-Wageningen en besloot om geen eigen kantine te bouwen, maar de medewerkers

---

<sup>15</sup> Titia Ketelaar, Samenwerking gemeenten levert geen besparing op, *NRC Handelsblad* 27 november 2017. Krantenartikel op basis van Maarten Allers en Tom de Greef, Gemeentelijke samenwerking verlaagt uitgaven meestal niet, *ESB* 28 november 2017.



probeerde te verleiden in de kantine van de WUR te gaan eten. Juist om door informele ontmoeting en samenzijn tot het delen van kennis te komen. Ongedachte ontmoetingen als bron van innovatie. Ook gemeenten beginnen hier in regionaal verband over na te denken en aan te werken.

De fysieke verschijningsvorm van verbinding wordt ingezet om samenwerkingsculturen te kweken, niet omdat het zo gezellig is, maar vaak uit pure noodzaak om te overleven. Waarschijnlijk is dit de echte drive achter samenwerkingsverbanden. Internationale concurrentie en de hoge eisen die gesteld worden nopen tot samenwerking in ketens en netwerken. En regionale samenwerking, wel of niet met de toevoeging metropoolregio, resulteren daaruit. De bestuurlijk vorm, vattig of ondersteuning volgt die zo ontstane samenwerking – ze creëert het motief of initiatief niet.<sup>16</sup>

*Intermezzo: netwerken en ketens*

*U komt hier vaak de woorden netwerk en keten tegen. Vooral het woord keten is nog minder ingeburgerd taalgebruik in politiek-bestuurlijke kring. Voor de liefhebber een toelichting: Netwerken ontstaan doordat partijen elkaar regelmatig tegenkomen. Ze wisselen kennis uit, maken gedeelde agenda's en komen tot gedeelde projecten. Zodra er echt iets gepresteerd moet worden tussen partijen in het netwerk, moeten ze dat wat harder organiseren. Het gaat dan om de organisatie van een publieke productieketen van diensten of investeringen. Zo is er sprake van een veiligheidsketen waarin (vereenvoudigd gesteld) politie opspoort, rechters beoordelen, gevangenen de straf ten uitvoer brengen, reclassering werkt aan een gunstige herintegratie. Waar het aan het eind van de keten om gaat is dat de samenleving tevreden is met de straf en de gedetineerde daarna niet opnieuw in de fout gaat. Dit ketenresultaat hangt af van de performance van alle ketenpartners op hun eigen 'kerntaken' maar zeker ook en steeds meer op de mate waarin er sprake is van zorgvuldige elkaar versterkende koppelingen in de keten. Een extra punt is dat ketens vaak geformeerd moeten worden bij nieuwe vraagstukken, zoals energietransitie of economische ontwikkeling. De energietransitie kan bijvoorbeeld op wijkniveau worden aangepakt, maar al gauw stuit de initiatiefnemer op gemeentelijk beleid of regels en op provinciale programma's of nationale energieakkoorden of op Parijs 2015 (multilevel). Ook merkt de initiatiefnemer als snel dat naastliggende domeinen (landbouw, bouw, mobiliteit) andere regels en gewoonten hebben. Om daar effectief in te handelen moeten er ketens opgebouwd worden tussen de kokers van beleid, uitvoering en toezicht. Dat blijkt onveranderlijk moeizaam voor overheden. Tenslotte is vaak effectieve samenwerking met burgers, bedrijven en kennisinstellingen nodig. Het bouwen van werkbare ketens is hier onveranderlijk moeizaam omdat publiek en privaat verschillend zijn en ook moeten blijven.*

*De kunst van bestuurskracht nieuwe stijl is dan om gezamenlijk de keten op te bouwen of een effectieve manier en daarbij afspraken te maken over het gehele proces van 'aanjagen van de economie' de bijdragen van de partners en de wederzijdse erkenning van elkaars meerwaarde en afspraken over de regie in de keten (vaak zijn daarvoor vormen van gedeeld of opeenvolgend leiderschap nodig) en over de manier waarop partijen samen verantwoording afleggen over gezamenlijk behaalde resultaten. Dat laatste staat in het openbaar bestuur nog in de kinderschoenen omdat daar nog uitsluitend organisaties verantwoordelijk afleenen*

<sup>16</sup> Zie ook Wim Voermans en Jouke de Vries, Metropool cruciaal in concurrentiestrijd, *Opinie en debat*, *De Volkskrant*, 11 februari 2012.

Toch zullen we ons in het vervolg concentreren op samenwerking tussen overheden – dat is een belangrijk aangrijpingspunt om de verschijnselen die we willen begrijpen te bestuderen. Aan de andere kant is dat, zo realiseren we ons, een stevige eenzijdigheid. We geven daarmee de overheden een centrale plaats op het toneel, terwijl zij binnen veel samenwerkingsverbanden niet de centrale spelers zijn. In veel samenwerkingsverbanden is de overheid maar één of een van de spelers in een keten van samenwerkende verbanden. Onze aandacht kan leiden tot een soort blikvernaauwing, een bijziendheid, die wij ook wel denken terug te zien in beleid en beleidstukken over kansen, risico's en uitdagingen van regionale samenwerking. Daarin wordt de overheid nogal eens kunstmatig tot in- en uitgang, alfa en omega van de samenwerking gemaakt. Dat helpt niet bij het begrijpen van die samenwerkingsvormen en al helemaal niet bij het slim vinden van de goede rol bij de overheid daarbinnen.

De overheid heeft maar beperkte mogelijkheden om marktkansen of spontaan initiatief in de samenleving te stimuleren. Traditioneel is de rol van de overheid in relatie tot markten en economische ontwikkeling die van 'marktmeester' die de klassieke vormen van marktfalen (onvolledige mededinging, ongelijk speelveld, transactiekosten, bewaken collectieve goederen e.d.) via overheidsinterventie probeert te remediëren.<sup>17</sup> Al is die rol nog steeds van belang, het is niet de enige en zeker niet de meest vanzelfsprekende bij het samenwerken in de samenwerkingsverbanden waarover wij het hebben. In veel van de recente samenwerkingsstructuren waarover we hier spreken is de overheid als ketenpartner hooguit katalysator of facilitator (bijvoorbeeld via investeringen of bestuurs- of beleidsovereenkomsten) en soms vooral gesprekspartner, postillon d'amour of souffleur. Ook die rollen kunnen wezenlijk zijn voor de samenwerkingscultuur in de keten of onderdelen ervan.

We stelden hierboven al vast dat interbestuurlijke samenwerking toeneemt. Er wordt wel door sommigen zelfs gesproken van een zorgelijke toename van boven- en intergemeentelijke samenwerkingsvormen.<sup>18</sup> Bedoeld worden dan vooral de gemeenschappelijke regelingen en gelijk te stellen *juridische* vormen van samenwerking tussen, primair, overheidsinstanties en organen onderling.<sup>19</sup> Volgens Pieter Tops<sup>20</sup> hebben recente decentralisaties in het sociale domein<sup>21</sup>, de komst van veiligheidsregio's en het regionaler worden van sociaaleconomisch bestuur en grondbeleid, het niveau van politieke besluitvorming grootschaliger gemaakt en een soort 'opwaartse druk' veroorzaakt naar bovenlokale samenwerking. Bestuurlijke samenwerking kent kwetsbaarheden op het vlak van democratische controle en verantwoording. Er wordt door verschillende partners

---

<sup>17</sup> Zie C. Veljanovski, *Economic Approaches to Regulation*, in: R. Baldwin, M. Cave and M. Lodge (eds). *The Oxford Handbook of Regulation*. OUP: Oxford, 2010, p. 17 e.v.

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld Nehmelman 2015.

<sup>19</sup> Die we hier begrijpen als hoofdzakelijk met publieke middelen opererende organisaties die daarover ook direct of middellijk verantwoording af moeten leggen aan vertegenwoordigende organen.

<sup>20</sup> Zie de inschatting van Pieter Tops, in: Jasper Loots en Piet-Hein Peeters, *De gemeenteraad heeft geen toekomst; er is geen toekomst zonder de gemeenteraad*. Pepijn 2013, p. 22-23.

<sup>21</sup> Denk aan de recente decentralisaties op het terrein van de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning waaronder grote delen van de ouderenzorg, en van taken en bevoegdheden op het terrein werk en inkomen voor mensen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt per 1 januari 2015.

geschaakt op verschillende borden en tussen overheidslagen. Voor volksvertegenwoordigers met een beperkt (alleen lokaal, alleen provinciaal, alleen nationaal of alleen EU) mandaat en beperkte mogelijkheden is het lastig om goed te zien wat er gebeurt in samenwerking en wie waarvoor wanneer verantwoordelijk is te houden.<sup>22</sup> Bestuurlijke samenwerkingsvormen, zoals gemeenschappelijke regelingen, leveren niet altijd directe efficiencywinst of financiële besparingen op. Zo publiceerde onlangs het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (OELO) van de Rijksuniversiteit Groningen bevindingen van een onderzoek naar gemeentelijke samenwerking waaruit zou blijken dat, anders dan wel wordt gedacht, samenwerking de uitgaven van gemeenten niet als vanzelf verlaagt.<sup>23</sup> Waar doe je het dan eigenlijk nog voor?, zo zou men zich kunnen afvragen. De manier waarop de Groningse onderzoekers tot hun nogal boude stelling komen geeft wel aanleiding tot een aantal grote vraagtekens. Vooral op de door hen gehanteerde onderzoeksmethode en afleidingswijze valt nogal wat af te dingen. Zo kijken ze betrekkelijk eenzijdig naar de vraag of ten gevolge van deelname aan gemeenschappelijke regelingen per saldo overheidsuitgaven afnemen en dat lijkt niet het geval. Deze té simpele vergelijking heeft ten minste drie belangrijke bezwaren. Overheidsuitgaven zijn, ten eerste, voor een groot deel afhankelijk van het bedrag dat beschikbaar is – dat wat er voor is uitgetrokken. Ze zijn als het ware een functie van dat budget. Als er een vast bedrag of licht stijgend bedrag beschikbaar is, zal datzelfde bedrag ook worden uitgegeven. Sterker nog: het zal meestal uitgegeven *moeten* worden om aan de taakdoelstelling te voldoen. En ten tweede gaat het natuurlijk om de kwaliteit van diensten die met dat geld gerealiseerd wordt. Dat wordt in het onderzoek niet op die manier gemeten. Budget, taakdoelstelling en kwaliteit van diensten worden niet in elkaars verlengde gezien. Ten derde zet het onderzoek ook dat wat gemeenten op eigen kracht voor elkaar boksen buiten de haken van de berekening. Daarmee wordt de vergelijking bijzonder kwetsbaar, en vooral weinig informatief. Daarbij passen mogelijk niet zulke uitgesproken conclusies die ook al heel snel een eigen leven gaan leiden.

Doordat onderdelen van beleid en ermee verband houdende beslissingen verlopen via gemeenschappelijke regelingen kunnen ze zich in potentie onttrekken aan (directe) controle door gemeenteraden.<sup>24</sup> Die zorg is weliswaar begrijpelijk vanuit het huis van Thorbecke geredeneerd, maar getuigt ook van een wat eenvoudige en eenzijdige voorstelling van zaken.

Ten eerste is interbestuurlijke samenwerking niets nieuws. Weliswaar zijn er meer regelingen gekomen en is het financiële beslag toegenomen, maar gemeenten en ook de

---

<sup>22</sup> Zie o.a. Commissie-Ollongren/VNG Denktank, *Maatwerkdemocratie* 2016

<sup>23</sup> Maarten Allers en Tom de Greef, Gemeentelijke samenwerking verlaagt uitgaven meestal niet, *ESB* 28 november 2017.

<sup>24</sup> Zie Job Cohen, *De vierde D*, oratie Universiteit Leiden 2015. Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur laat de opschaling van taken ook zien ook een staatsrechtelijk probleem aan het manifesteren is, een soort vertroebeling van de democratische controle op het lokale overheidshandelen (zoals aangehaald door Nehmelman 2015). Zie de Raad voor het Openbaar Bestuur, *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*. Den Haag 2015. Zie voor soortgelijke zorgen ook 'Als samenwerking moet, dan moet democratische legitimiteit ook.' Op: [Raadsledennieuws](http://www.raadsledennieuws.nl/nieuws/11652/als-samenwerking-moet-dan-moet-democratische-legitimiteit-ook) <http://www.raadsledennieuws.nl/nieuws/11652/als-samenwerking-moet-dan-moet-democratische-legitimiteit-ook> (laatst geraadpleegd op 24 oktober 2015).

andere overheden zijn al lang gewend te werken in en met samenwerkingsverbanden. Ten tweede gaat het zelfs bij interbestuurlijke samenwerking vaak om meer dan de ‘gestolde’ samenwerking in de bestuurlijke structuren zelf. Die structuren zijn het spreekwoordelijke gedeelte van de ijsberg dat boven de zee uitsteekt; vaak gebeurt daaronder (veel) meer en mogelijk ook van alles evenzeer belangrijk of belangrijker dan de samenwerkingsvehikel zelf. Dat wil niet zeggen dat bestuurlijke structuren en –instituties er niet toe doen. Wij achten het waarschijnlijk dat er relatie bestaat tussen bestuurslagen, instituties en effectieve en efficiënt bestuurlijk optreden. Instituties<sup>25</sup> en bestuurlijke structuren doen ertoe, zij hebben betekenis voor het bestuurlijk en individueel gedrag van mensen.<sup>26</sup> Maar al is die relatie er, op zijn minst is die meerduidig en de overheid is hierin ook niet de enige (f)actor. Verder speelt de cultuur van samenwerking een (mogelijk doorslaggevende) rol.

Ten derde en meest belangrijk: het primaat van de politiek kan, maar hoeft niet alleen vorm te krijgen in raden, staten of de Kamers. Combinatievormen zijn denkbaar, arrangementen waarbij volksvertegenwoordigingen een rol spelen en verantwoordelijkheid kunnen vragen op momenten en in contexten waarin dat nodig en zinvol is, een en ander zonder aan transparantie te verliezen.

#### Betekenis van bestuurlijke organisatievormen

We wezen er op dat een zware nadruk op organisatievormen contraproductief kan werken. De nadruk verstoort spontane processen of staat deze in de weg. Te veel structuren, zeker als deze worden opgelegd door partijen die zelf niet in de samenwerking hoeven te functioneren, doen de energie uit samenwerking weglekken. De nadruk kan er daarnaast toe leiden dat we niet zien hoe de overheid als ketenpartner, buiten traditionele kaders om een grote betekenis kan hebben bij het tot stand of verder brengen van belangrijke vraagstukken. Of dat we discussies steeds in de verkeerde sleutel zetten. Bijvoorbeeld door voetstoots aan te nemen dat de overheid een centrale rol moet hebben, en dat ze die rol moet opeisen of die rol juridisch-bestuurlijk moet borgen.

We zagen al dat de rol van de overheid in moderne verhoudingen meestal die van ‘marktmeester’ is. In onze vorm van samenleven spelen markten een grote rol en die markten blijven niet vanzelf in balans. In de noodzaak tot het bestrijden van marktfalen en de ongelijkheden en ongelijke kansverdeling die dat meebrengt, vindt het grootste gedeelte van optreden van moderne overheden zijn verklaring. Via besluiten, regels en beleid vastgesteld door met publieke middelen mogelijk gemaakte instituties en bestuurlijke structuren (verder: bestuurlijke organisatievormen) worden publieke waarden (democratische waarden, rechtsstatelijke waarden, waarden verbonden met het publieke belang) en faire marktverhoudingen gearticuleerd en geborgd. Dat gebeurt meestal via het recht, maar noodzakelijk is dat niet. Die bestuurlijke organisatievormen maken ook interventies (in markt en samenleving) mogelijk: doordat door die kanalen geld, invloed en de daarmee mogelijk gemaakte interventies vloeien bepalen ze voor een deel ook de richting

---

<sup>25</sup> In juridische zin zou je spreken over de verzameling van via het recht ingestelde ambten en organen.

<sup>26</sup> Zie voor een overzicht van belangrijke neo-institutionele theorieën, o.a. V. Lowdes, *The Institutional Approach*, in: D. Marsh, D. and G. Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, p.61

en de snelheid van de stroom.<sup>27</sup> Daarnaast bepalen bestuurlijke organisatievormen tot zekere hoogte het draagvlak van interventies. Daarbij moeten we niet alleen denken aan instemming van degene die de interventie aangaat, maar ook om 'tevredenheid' of 'score' op het terrein van effectiviteit en efficiency.

Toch zijn bestuursorganisatievormen – bekend als 'organisatie van het bestuur' – geen knoppen op een apparaat waar na verkiezing aan gedraaid kan worden, met een vooraf kenbaar en voorspelbaar resultaat. Het openbaar bestuur heeft geen machinekamer of cockpit vol met instrumenten waarmee en van waaruit economie en samenleving kan worden gestuurd, zelf niet als media politici of burgers dat wensen en veronderstellen.<sup>28</sup>

De interacties in het openbaar bestuur, tussen bestuurslagen alsmede tussen openbaar bestuur, markt en samenleving zijn tweezijdig, interactief en dynamisch, hoe graag velen blijven geloven in en handelen alsof er wel eenzijdige voorspelbare sturing mogelijk is. Zo kunnen via het openbaar bestuur interventies worden gepleegd die bij kunnen dragen aan economische groei, die marktfalen op kunnen lossen, bijdragen aan rechtvaardiger verdelingsvormen. De tweezijdigheid uit zich erin dat die interventies zelf weer een sta-in-de-weg kunnen gaan vormen voor economische (door)groei, vanwege de hoge transactiekosten die ze veroorzaken of doordat ze – we wezen er al op – (onbedoeld) initiatieven smoren.

#### De Gemeentewet 1851

Een mooi voorbeeld van de complexe relaties die bestuurlijke organisatievormen en overheidsbestuur kunnen hebben, vinden we al in de nieuwe Gemeentewet 1851. Die wet wordt vaak als voorbeeld van verlicht denken in het openbaar bestuur gezien. Met de Gemeentewet en voorafgegane Provinciewet uit 1850 (beiden mogelijk door de grondwetsherziening van 1814) is het fundament gelegd voor – wat vanaf de jaren vijftig van de twintigste eeuw is gaan heten: het Huis van Thorbecke. Een opdeling van het overheidsbestuur over drie fysiek georiënteerde kringen van bestuur met ieder een eigen natuurlijk bestuursdomein en –bereik. Drie bestuurlijke werkkringen waarvan de taken en bevoegdheden goed op elkaar afgestemd zijn. Een architectuur die ook de gedachte van bestuur van onderop of bestuur vanuit de lokaliteit (later wel genoemd: *grassroots-democracy*<sup>29</sup> of basisdemocratie) uitdrukt; het ideaal van decentralisatie. Bestuur zo dicht mogelijk bij de bestuurde waar dat kan, en alleen op afstand waar dat werkelijk noodzakelijk is. Dat idee wordt in de Nederlandse Grondwet kort en goed uitgedrukt in artikel 124. Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen *overgelaten* – heet het daar. Toch is dat maar de helft van het verhaal. Met de totstandkoming van die wetten hadden Thorbecke en de zijnen, voor de korte termijn andere (minder verheven) motieven. Van de Republiek (1588-1795) erfde het

---

<sup>27</sup> Zie Robert E. Goodin, Political Science, in R.E. Goodin, P. Pettit and T. Pogge (eds.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, 2<sup>nd</sup> ed. Wiley Blackwell 2012, p. 195-196.

<sup>28</sup> Wel gaat veel beleid uit van dat eenvoudige model van een overheidscockpit van waaruit processen en economie eenvoudig, vanuit een punt te sturen zijn. Zie over dit 'cockpit-syndroom' W. Voermans, To measure is to know; the quantification of regulation, *The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 3, No. 1, 2015, p. 111.

<sup>29</sup> Zie o.a. Michael Kaufman & Haroldo Dilla Alfonso (eds.) *Community Power and Grassroots Democracy*. ZED Books: London & New Jersey 1997.

Koninkrijk der Nederlanden begin 19<sup>de</sup> eeuw een verouderde versnipperde lokale bestuursstructuur waaraan de gedeeltelijke centralisatie die de Fransen hadden doorgevoerd via het optuigen van het provinciale bestuur, niet veel hadden veranderd. Autonomie van lokale gemeenschappen met eigen belastingsystemen en economisch bestuur, grote verschillen tussen stadsbestuur en plattelandsbestuur, oude rechten en privileges vormden het uitgangspunt.<sup>30</sup> De inrichting van het openbaar bestuur maakte dat de nodige industrialisatie en economische hervorming in Nederland niet van de grond kwam. De organisatie van het openbaar bestuur stond in de weg. Thorbecke en de zijnen maakten een organisatiestructuur maar – en dat vooral – ze ruimden er ook een op. Zoals Drentje het uitdrukt: *‘De paradox deed zich voor dat de traditionele autonomie van de gemeenten eerst doorbroken moest worden om een bestuurlijke en economische integratie van gebieden tot stand te brengen. Dit integratieproces genereerde een economische dynamiek, die de gemeentepolitiek nieuw leven inblies.’*<sup>31</sup>

#### Hoe dat te doen?

Natuurlijk is het niet vaak een kwestie van alleen opruimen, maar hoe doe je het dan wel? In het rapport ‘Maak verschil’ stelt de commissie-Van Zwol<sup>32</sup> die ene vraag die bij de inrichting en uitrusting van het openbaar bestuur eeuwigheidswaarde heeft, maar die steeds opnieuw een passend antwoord vraagt: *hoe (kan) de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur een bijdrage leveren aan het faciliteren van de Nederlandse economie?* Wie een stabiel antwoord op deze vraag weet, bezit in meer dan één opzicht de steen der wijzen. Dat is niet wat Van Zwol c.s. beogen. Wel onderscheidt de commissie drie trends die van betekenis zijn voor de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur. In de eerste plaats ziet de commissie dat economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid zich in toenemende mate manifesteert in concrete arena’s tussen het niveau van rijk en gemeente in.<sup>33</sup> De werkelijkheid van alledag beperkt zich voor burgers, bedrijven en bestuurders niet tot één gemeente, noch tot een ministerie, maar in hoewel Van Zwol daarover (naar ons inzicht ten onrechte) minder stellig is, ketens en netwerken. Ketens en netwerken zijn in meerdere opzichten grensoverschrijdend. Ze gaan de gemeentelijke jurisdictie te boven, ze doorsnijden de kokers van het openbaar bestuur en omvatten ook allerlei niet-publieke partijen.

Diverse economen en geografen hebben geprobeerd in en uit die ketens en netwerken toch een soort optimaal schaalniveau te distilleren. Zo wordt er volop gebruik gemaakt van de term “daily urban systems” (Tordoir, diverse publicaties<sup>34</sup>) – een populair begrip vanwege de mogelijke implicaties voor overheden of overheidsorganisatie. Een daily urban system

---

<sup>30</sup> A.M.H. Dölle, D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, derde druk. Kluwer; Deventer 2004.

<sup>31</sup> Jan Drentje, *Thorbecke; een filosoof in de politiek*. Boom 2004, p. 416-417.

<sup>32</sup> Rapport Commissie-Van Zwol, *Maak verschil*; krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven. Den Haag 2015.

<sup>33</sup> Commissie-Van Zwol 2015, p.23 e.v.

<sup>34</sup> O.a. P. Tordoir, *The Randstad; The Creation of a Metropolitan Economy*. In: S. Musterd & W. Salet (eds.), *Amsterdam Human Capital*. Amsterdam University Press: Amsterdam 2003, p. 105-125, maar ook recenter P. Tordoir, *Geografische Logica Voor Overheidsorganisatie. Daily Urban Systems Als Bestuurlijk Perspectief*, *Bestuurskunde* 22(3) 2013.

verwijst naar een stedelijk gebied dat ongeveer 80 % van alle verplaatsingen en interacties van de bewoners aldaar omvat. Dit op zich bruikbare geografische principe heeft wel beperkingen. Ten eerste valt 20 % er niet binnen en mogelijk vormen juist deze 20 % het verschil. Ten tweede varieerden de daily urban systems nogal naar gelang gekeken worden naar categorieën burgers. Zo stelt Tordoir dat voor laagopgeleiden Arnhem en Nijmegen ieder apart daily systemen zijn, terwijl ze voor hoogopgeleiden tezamen weer één daily urban system zijn.<sup>35</sup> En om op het eerste punt terug te komen, ziet hij dat er een dunne verbinding is tussen Nijmegen en Eindhoven, maar tegelijkertijd is dat wel een van de snelst groeiende verbindingen.<sup>36</sup> Het lijkt daarom verstandiger bij regionale samenwerking te focussen op de ketens en netwerken en de ontwikkeling ervan. We kunnen dan wel kringen trekken waarbinnen 80 % van de verplaatsingen zich afspelen, maar dan nog kan het zeer wel zo zijn dat juist in de resterend 20 % juist de grote kansen liggen. Het is daarom ook zinvol regio niet te beschouwen als bestuurlijke entiteit op een nieuw, stabiel schaalniveau, maar als tussenruimte tussen en voorbij bestuurslagen, waarin partijen iets met elkaar voor elkaar boksen wat ze als aparte organisaties niet voor elkaar krijgen.

Die tussenruimte is meer fluïde dan de bestuurlijke organisaties gemeente, provincie en rijk. Juist daaraan ontleen ze hun meerwaarde. Deze gedachte zien we bevestigd in een van de casus die in het vervolg van *'Maak Verschil'* in beschouwing is genomen: de *'Drechtsteden'*. Drechtsteden is een zelfgekozen vorm van regionale samenwerking vanuit een zelf-gevoelde urgentie bij op zijn minst een aantal hoofdrolspelers. Uit een aanvankelijk lichte vorm van samenwerking is vervolgens een bestuurlijk construct gemaakt, mede ook om de politieke sturing mogelijk te maken. De Drechtsteden-raad is een van de weinig voorbeelden in Nederland waar de politiek zich (deels) heeft verplaatst van gemeenteraad naar een *'verzamelde vergadering'* met aparte procedures en elegante wegingsfactoren bij het stemmen. Dit lijkt geholpen te hebben om de vaak fragmentarische politieke wilsvorming binnen politieke partijen te verzachten. Daar waar daarvoor dezelfde partij per gemeente een eigen standpunt innam werd nu meer gesynchroniseerd. En dat was winst. En toch is er nu ook teleurstelling in de Drechtsteden, vooral vanwege de geringe vitaliteit van hun agenda. Een belangrijke oorzaak daarvoor lijkt te liggen in de institutionalisering zelf: Drechtsteden werd een eigen organisatie, erg lijkend op de gemeenten. Juist daardoor nam de meerwaarde af en ging de organisatie hetzelfde doen wat gemeenten onderling doen: discussiëren over wie waarover gaat. In plaats van een tussenruimte te creëren waar resultaten geboekt konden worden die organisaties apart niet voor elkaar boksen werd het een van de organisaties die bokst om *'taak en bevoegdheid'*.

Verder zien we dat de praktijk van regionale samenwerking meer fluïde wordt. Relatief succesvolle regio's sluiten zich niet op, maar zoeken ook verbinding verderop. Zo zoekt Foodvalley (Wageningen, Ede tot Barneveld) verbinding met Brainport of zoekt het college van B&W van Zwolle contact met Apeldoorn en Deventer om te kijken of ze daar zaken beter, sneller en slimmer voor elkaar kunnen boksen dan in de eigen regionale

---

<sup>35</sup> Zie Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir (e.a.), *Werkdocument De kracht van Oost-Nederland; Een economisch geografische analyse*. Amsterdam, Den Haag, Enschede, Nijmegen, Rotterdam en Utrecht 2016, p. 10.

<sup>36</sup> Ibidem.

samenwerking van Zwolle of Cleantech. De kracht van tussenruimtes lijkt ook mede te worden bepaald door de snelheid waarmee neer- en opgeschaald kan worden. We zien vaker fluïde samenstellingen van samenwerkingsverbanden, waarin bij sommige vraagstukken door meer en anderen weer door minder gemeenten wordt geparticipeerd. Deze kijk op regio zou ons weleens bij de hand kunnen nemen, daar waar nieuwe structuurdiscussies ons nogal eens (kijk naar de laatste 50 jaar) bij de neus hebben genomen.

### 3. Regionale samenwerking in ontwikkeling

Hoe ziet samenwerking in regio's er in de praktijk uit? We zullen daarvoor eens gaan kijken naar jonge en iets minder jonge samenwerkingsvormen in verschillende regio's (en constructies). Hoe zit regionale samenwerking in elkaar en wat zijn constructies?

#### Drukke in het 'bovenlokale' gat

Zoals we zagen hebben de regionalisering van de economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid de afgelopen jaren geleid tot een toename van interbestuurlijke samenwerking in aantallen en budget. Overheden zijn, zo lijkt het, gesprongen in het 'bovenlokale gat' dat gedeeltelijk ook is ontstaan door afbouw van bovenlokale instituten en organen die zich voordien bezighielden met economische regie. Een vraag die zich aandient is waarom de overheid op het terrein van economische regie zo actief aan de slag is gegaan, terwijl we weten dat ze met regie geen groei of ontwikkeling af kan dwingen.

Nederland was en is befaamd om zijn 'polderdemocratie'. Al heeft dat begrip geen vaste betekenis, gaat het daarbij om het vermogen om bij besluitvorming vele belangen en belanghebbenden via brede afwegingen mee te nemen, zodat een breed draagvlak ontstaat en daarmee de kans op een effectieve uitvoering groeit. Die polderdemocratie kende op economisch terrein tot voor kort zijn eigen bijzondere instituties die uiteenliepen van de Sociaal Economische Raad (centrum van het genoemde tripartite overleg), semipublieke adviesraden en bedrijfs- en beroepsorganisaties met eigen publiekrechtelijke bevoegdheden.

In de afgelopen jaren zijn verschillende van die polderinstituten afgeschaft, waaronder de product- en bedrijfschappen. Het afschaffen van die bovenlokale economische regie-instanties is kennelijk ervaren als een gemis, zeker toen gemeenten door hun nieuwe taakstellingen vanaf 2003 (zoals de Wet werk en bijstand, opgevolgd door de Participatiewet) uitgedaagd werden meer en nadrukkelijker sociaaleconomisch beleid te voeren. Sociaaleconomische vraagstukken, vooral die van strategische aard, beperken zich overigens meestal niet tot een gemeente. Dit soort vraagstukken vergt bovenlokale regievoering. Provincies spelen een rol, maar kunnen gezien hun beperkte taakstelling, bevoegdheden en middelen, niet zelfstandig voorzien in regie: ze ondersteunen, inspireren en flankeren. Meer en meer ontstaat er bij gemeenten in Nederland een ervaring van een 'gat in de economische regie'. Een gat dat opgevuld zou moeten worden om als overheid of overheden strategisch te opereren op het terrein van sociaaleconomische ontwikkeling.<sup>37</sup> Dat gebeurt door spontane en semi-spontane bovenlokale initiatieven, zoals de al kort

---

<sup>37</sup> Zie Commissie-Ollongren/VNG Denktank, *Maatwerkdemocratie* 2016.



aangestipte *economic boards*<sup>38</sup> en regionale samenwerkingsvormen die we hierboven al noemden, waaronder metropolitane samenwerkingsvormen zoals *metropoolregio's*.<sup>39</sup> Ze betreffen vormen van samenwerking en strategische beleidsvoering waarvoor de bestaande 'gewone' overheidslagen en het normale instrumentarium (zoals die van de Wet gemeenschappelijke regelingen) niet toereikend zijn.

Nehmelman heeft laten zien dat nieuwe samenwerkingsvormen elkaar in golven opvolgen. Zo ontstond er bijvoorbeeld na de decentralisaties van zorg en arbeid uit 2015 een nieuwe golf gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsvormen tussen gemeenten.<sup>40</sup> Die komen 'bovenop' de aanzienlijke voorraad bestaande regelingen<sup>41</sup> waarover we al eerder spraken. Kijken we wat dieper dan lijkt het absolute aantal gemeenschappelijke regelingen en interbestuurlijke samenwerking minder te stijgen dan Nehmelman en anderen doen vermoeden – wel gaat er veel meer geld in om.<sup>42</sup> Wat ook opvalt is dat de variatie in regelingen en samenwerkingsvormen toeneemt. Om dat te duiden is het nodig meer te weten over vormen van samenwerken. Ze komen in verschillende soorten en maten.

#### Intergemeentelijke samenwerking en de Wet gemeenschappelijke regelingen

Gemeenten kunnen op allerlei manieren regionaal samenwerken – onze Grondwet laat daartoe veel bestuurlijke ruimte. De loutere wens ertoe is in wezen voldoende. Willen gemeenten gezamenlijk beleid voeren en beslissen dan is daar vaak meer voor nodig dan de instrumenten die de Gemeentewet biedt. De Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) biedt daarvoor op het ogenblik een belangrijke kader. Op basis van deze wet kunnen gemeenten, provincies en waterschappen samenwerken in verschillende publiekrechtelijke constructies. De WGR kent daartoe vijf mogelijkheden,

##### *1. het vaststellen van een gemeenschappelijke regeling 'zonder meer';*

Het gaat volgens de website van de VNG om een *lichte* vorm van samenwerking tussen gemeenten, waarbij geen bevoegdheden aan een ander (intergemeentelijk) orgaan hoeven te worden gedelegeerd of gemandateerd. Het gaat om afspraken die via een overeenkomst worden vastgesteld. De overeenkomsten hebben namen als convenanten, intentieovereenkomsten en bestuursafspraken. Ze regelen de intentie tot samenwerking, het doel, de aard en de wijze waarop samenwerking plaatsvindt en kunnen gemeenten en gemeenteraden binden. Ze kunnen financiële en beleidsmatige consequenties hebben. Echter de verhoudingen tussen gemeentebestuur en gemeenteraad verandert niet. De gemeenteraad houdt 'volledige controle' op het bestuur. Er bestaan talloze gemeenschappelijke regelingen 'zonder meer'. Volgens een inventarisatie van Pröpper uit 2005 ging het om 1500 regelingen.<sup>43</sup> Ze komen in allerlei soorten en maten voor en op allerlei terreinen. Voorbeelden zijn de gemeenschappelijke regeling Jeugdzorg Gelderse

<sup>38</sup> Economic Board Utrecht, Economic Development Board Almere, Amsterdam Economic Board, Strategic Board Delta Region, etc.

<sup>39</sup> Amsterdam, Eindhoven, en Rotterdam-Den Haag bijvoorbeeld.

<sup>40</sup> Zie Nehmelman 2015, p. 6.

<sup>41</sup> Doordat vanaf 2011 gemeenten zelf de registratie van gemeenschappelijke regelingen bijhouden, weet niemand hoeveel gemeenschappelijke regelingen er bestaan. Binnen de gemeenten zelf is er ook verwarring over de voorraad aan gemeenschappelijke regelingen.

<sup>42</sup> Allers en De Greef 2017.

<sup>43</sup> I. Pröpper, H. Kessens en E. Weststeijn, *Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden*, uitgave van Partners + Pröpper, Vught, augustus 2005.

regio, de regeling Uitvoering sociale zekerheid Houten, de Achterhoekagenda 2020 waarin wordt samengewerkt op de terreinen Werken, Wonen en bereikbaarheid. Als uitwerking van de strategische samenwerkingsambitie worden binnen de Achterhoekagenda 2020 weer drie programma's uitgevoerd met daarin enkele kerntaken zoals 'Nazorg stortplaatsen' en de Termijn gebonden kerntaak uitvoeringsmaatregelen 'Besluit WoninggebondenSubsidies'.

#### II. *instellen van een centrumgemeente;*

In deze vorm brengen deelnemende gemeenten taken onder bij de centrumgemeente (sympathieke term: *gastheergemeente*), die ze in opdracht van de andere gemeenten uitvoert. De deelnemende gemeenten verlenen mandaat aan de centrumgemeente, maar blijven volledig verantwoordelijk voor namens hen te nemen beslissingen. Bij mandaat kan een gemeente een beslissing opnieuw nemen als ze het er niet mee eens is. Elke gemeente kan het mandaat intrekken. Een variant van deze vorm wordt ambtelijke fusie genoemd<sup>44</sup> en gebruikt tussen Ten Boer en Groningen, het gastheergemeentemodel van de Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen (BOCE) en de samenwerking tussen de gemeente Losser-Enschede.

#### III. *oprichten van een gemeenschappelijk orgaan;*

Een gemeenschappelijk orgaan met beperkte rechtspersoonlijkheid kan interessant zijn als gemeenten niet per se personeel of kosten willen delen, maar een gemeenschappelijk orgaan daarvoor verantwoordelijk wil maken. Personeel moet uiteindelijk wel in dienst zijn van één of meer van de deelnemers. Deze variant, zegt de website van de VNG, komt in de praktijk niet vaak voor en wordt gebruikt voor enkelvoudige samenwerking of afstemming. Het gaat vaak om een gemeenschappelijke regeling voor één bepaald beleidsterrein gericht op visievorming en afstemming, bijvoorbeeld op het terrein van welzijn of huisvesting. Een voorbeeld is de Gemeenschappelijke Regeling (GR) onderwijsbeleid op Walcheren.<sup>45</sup>

#### IV. *het opzetten van een bedrijfsvoeringsorganisatie*

De bedrijfsvoeringsorganisatie is een gemeenschappelijk orgaan met volledige rechtspersoonlijkheid. Hiermee wordt beoogd de publiekrechtelijke samenwerking tussen decentrale overheden te verbeteren. Voor gemeenschappelijke regelingen op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken is in de praktijk behoefte ontstaan aan een samenwerkingsvorm die net als een openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid heeft, maar niet belast is met een "zware" bestuursstructuur (algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter). De bestuursstructuur is vergelijkbaar met een gemeenschappelijk orgaan (enkelvoudig bestuur). Bedrijfsvoeringsorganisaties gaan vaak over personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting (zogenaamde PIOFACH taken). Bij uitvoeringstaken valt te denken aan het opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen, groenvoorziening, afvalinzameling, gemeentereiniging, leerlingenvervoer en het uitvoeren van de Leerplichtwet. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kent een lichte bestuurlijke aansturing omdat bedrijfsvoering vanwege hun beleidsneutrale karakter niet vraagt om zware aansturing. Dat geldt ook voor uitvoeringstaken die geen of een geringe beleidsmatige component hebben. Voor slagvaardige aansturing is wel rechtspersoonlijkheid vereist.

<sup>44</sup> Zie voor voorbeelden <https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking/samenwerking-ambtelijke-fusie.aspx>

<sup>45</sup> Zie voor meer voorbeelden de VNG-voorbeelden databank <https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gemeentelijke-samenwerking.aspx>

## V. *het opzetten van een gezamenlijk openbaar lichaam.*

Een openbaar lichaam is de meest gebruikte en uitgebreide vorm van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de WGR. Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid zodat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer. Een openbaar lichaam kan op zijn beurt contracten en convenanten aangaan, eigen personeel in dienst nemen, fondsen beheren en zelfs een publiek of privaat samenwerkingsverband oprichten. Personeel dat overgaat van een gemeente naar een openbaar lichaam behoudt de ambtenarenstatus. Een openbaar lichaam heeft een Algemeen Bestuur (AB) én een Dagelijks Bestuur (DB). Een van vele voorbeelden vormt de gemeenschappelijke regeling van de Drechtsteden.

Samenwerking in gemeenschappelijke regelingen is veelal vrijwillig maar soms op grond van een wettelijke regeling verplicht. Voorbeelden zijn de veiligheidsregio's en de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's).<sup>46</sup> Gemeenschappelijke regelingen voor afvalverwerking, sociale dienst, zorgverlening en jeugdhulp en belastingsamenwerking komen het meest voor, meestal geregeld via een gemeenschappelijk regeling zonder meer of de, per 2015 in de WGR mogelijk gemaakte, bedrijfsvoeringsorganisatie.

### Aantallen gemeenschappelijke regelingen

Het rapport van De Greef uit 2010 laat van 1997 naar 2005 een lichte daling in gemeenschappelijke regelingen zien van 1.892 naar 1.862.<sup>47</sup> Tot 2010 zette de daling door tot onder 1.800. Die trend is echter veroorzaakt door herindeling.<sup>48</sup> Tegelijkertijd nam het aantal privaatrechtelijke samenwerkingsvormen toe. Precieze cijfers na 2010 ontbreken. De aantallen zeggen trouwens heel weinig over de betekenis of het financiële beslag gemeenschappelijke regelingen. We meldden hierboven al dat op basis van recent onderzoek de uitgaven van lokale overheden aan samenwerkingsverbanden tussen 2005 en 2013 is verviervoudigd van 1,8 naar 8 miljard euro.<sup>49</sup>

Vanaf 2011 bestaan er nauwelijks betrouwbare landelijke overzichten van aantal en soort gemeenschappelijke regelingen. Uit signalen maken we op dat er iets aan het gebeuren is met gemeenschappelijke regelingen, zeker onder invloed van de decentralisaties na 2015. Wat dat precies is weten we niet. Waarschijnlijk blijft het aantal regelingen groeien. Ook lijkt het dat het karakter ervan verandert (of een combinatie van alle twee). Vast staat dat gemeenschappelijke regelingen naar hun aard moeilijk te volgen zijn door gemeenteraadsleden – althans in hun ervaring.<sup>50</sup> Aan welke gemeenschappelijke regelingen neemt mijn gemeente deel, en hoe kan ik daar, als gemeenteraadslid, namens mijn achterban, invloed op uitoefenen voor zover natuurlijk van belang? Dat zijn grote vragen.

Veel regelingen houden zich hoofdzakelijk bezig met bestuurlijke, uitvoeringsaangelegenheden. Anderen kennen een belangrijk beleidsmatig en financieel karakter. 350 gemeenschappelijke regelingen stellen jaarlijks een financiële rapportage op

<sup>46</sup> Per 1 januari 2013 zijn er 28 RUD-omgevingsdiensten bijgekomen, het gaat dan om de zgn. *BRZO-RUD* (Bedrijven met Risico op Zware Ongevallen - Regionale uitvoeringsdienst).

<sup>47</sup> R.J.M.H. de Greef m.m.v. F. Maas, *Samenwerking tussen decentrale overheden – Een nadere analyse op grond van gemeenschappelijke regelingen*, uitgave Ministerie van BZK en Berenschot, 15 december 2010.

<sup>48</sup> De Greef 2010.

<sup>49</sup> Allers en De Greef 2017.

<sup>50</sup> Zie het rapport *Maatwerkdemocratie 2016* en de indrukken van gemeenteraadsleden die daarin zijn verwerkt.

die zo substantieel is dat ze door het CBS worden gemonitord. Reken daarbij dat gemeenschappelijke regelingen eigen besturen en vergaderritme kennen en het zal niet verwonderen dat voor de professionele amateur die het meest voorkomende gemeenteraadslid is, gemeenschappelijke regelingen het midden houden tussen een lappendeken en oncontroleerbaar schimmenrijk. Uit onderzoek dat Raadslid.nu in 2014 liet uitvoeren blijkt dat raadsleden kritisch zijn over gemeenschappelijke regelingen. 44% zegt over onvoldoende kennis te beschikken om controle uit te oefenen op de regelingen, zelfs als het de eigen portefeuille betreft. 70 % van de raadsleden ziet in de toename van regelingen een gevaar voor de lokale democratie.<sup>51</sup> 31% van de raadsleden is van mening dat de gemeenteraad door gemeenschappelijke regelingen niet langer het invloedrijkste bestuursorgaan is van de gemeente en 28% van de raadsleden geeft aan geen tijd te hebben zich te verdiepen in de uitvoering van gemeenschappelijke regelingen.<sup>52</sup> Toch begrijpen de meeste gemeenteraadsliden wel dat de regelingen nodig is. Ze denken dat gemeenteraden hun invloed kunnen versterken door jaarlijkse verantwoordingsbijeenkomst (61%) waarbij wordt besproken wat er in een gemeenschappelijke regeling is gedaan en wat de koers voor het aankomende jaar is.

In een recent advies laat de Raad voor het openbaar bestuur<sup>53</sup> zien welke dynamiek de groei in samenwerkingsverbanden voor gemeenten en gemeenteraden teweegbrengt en welke problemen dat (wel en niet) geeft voor de democratische legitimiteit van besluiten die samenwerkingsverbanden nemen en het beleid dat ze voeren. De conclusie is genuanceerd: niet overal komt legitimiteit in het gedrang. Daar waar de samenwerkingsverbanden zich met loutere uitvoering bezighouden wordt de legitimiteit niet zozeer via de *input* (meepratende volksvertegenwoordigers) gegeven maar veeleer via de *output* (effectieve en efficiënte uitvoering en dienstverlening). Het is het resultaat dat telt. Dat ligt anders bij bovenlokale samenwerking en bedrijfsvoering waarbij strategieën en beleid wordt gevormd die bepalende zijn voor burgers in gemeenten. Daar lijkt meer inputsturing gewenst. Het probleem is dat gemeenschappelijke regelingen zich niet eenvoudig laten onderscheiden via lijnen van beleidsinhoudelijke en technische vormen van samenwerking. Ook kunnen regelingen zich ontwikkelen van aanvankelijk beleidsneutrale naar beleidsinhoudelijker samenwerking. Om daarin te kunnen onderscheiden is overzicht nodig.

Een discussie die de Denktank van de VNG in 2015-2016<sup>54</sup> voerde met ervaringsdeskundigen uit de gemeentelijke praktijk, bracht een aantal handzame tips over het voetlicht. We hebben ze meegenomen als onderdeel van praktijklessen. We zetten drie centrale inzichten voorop gevolgd door de lessen.

a) Gemeenschappelijke regelingen zijn unieke mengsels van ‘het vraagstuk’, de vereiste partners, een mix van manieren van werken van deze participanten en de ‘organisatiemodes’ van dat moment

---

<sup>51</sup> Een in opdracht van het televisieprogramma *Nieuwsuur* door Raadslid.nu uitgevoerde enquête bevestigde dit beeld. *Nieuwsuur* wijdde er een item aan in de uitzending van 1 december 2015.

<sup>52</sup> Overheid in Nederland in opdracht van Raadslid.Nu, Onderzoek onder Raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling, januari 2014.

[http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/onderzoek\\_onder\\_raadsliden\\_naar\\_regionale\\_samenwerking.pdf](http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/onderzoek_onder_raadsliden_naar_regionale_samenwerking.pdf)

<sup>53</sup> Raad voor het openbaar bestuur, *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*. Den Haag 2015.

<sup>54</sup> Zie het rapport *Maatwerkdemocratie* 2016.



Samenwerkingsverbanden zijn het best te zien als bestuurlijke antwoorden op de noodzaak om te handelen in deze 'spaces of flow'. In de bedrijfskunde wordt dat de verschuiving genoemd van de organisatie als meest belangrijke organiserende principe naar ketens en netwerken als nieuwe organiserende principes:

b) Samenwerkingsverbanden zijn niets meer of minder dan het vormgeven aan de noodzaak om in ketens en netwerken te werken. Ze bieden nieuwe vormen van bestuurskracht, die de oude vormen van gemeente, provincie en rijk niet meer bieden.

Ze vormen in termen van het essay van Teisman in 'Maak het Verschil' van BZK het nieuwe tussenniveau, waar kwaliteit geleverd kan worden waaraan de traditionele overheidsorganisaties met hun beperkte taken, bevoegdheden en capaciteiten op eigen kracht niet aan komen. Dat voorspelde Castells al in zijn boeken over network society. De overheid heeft lang moeite gehad met ketens en netwerken en lang gepoogd om alles toch weer op en toe te delen aan één organisatie, met het opdoeken van de WGR+ als een van de laatste pogingen. Maar nu kantelt het perspectief. Steeds meer partijen ervaren dat het vraagstuk waar ze aan werken de grenzen van hun eigen organisatie overstijgt en dat ze dus moeten samenwerken. Ook het regeerakkoord van het nieuwe kabinet Rutte III kent een stevig aantal verwijzingen naar samenwerking over de grenzen van organisaties heen. Dat brengt tot het volgende inzicht:

c.) Het heeft bij de vraag wat de overheid kan betekenen voor regionale samenwerkingsvormen zin een reële inschatting te maken van de relatieve positie van de overheid in de keten van samenwerking en die helder te communiceren naar de achterban van ketenpartner overheid (i.e. andere overheidslagen, volksvertegenwoordiging en kiezer) en die rol dan ook vertrouwenwekkend te spelen.

Wat partijen die aan de slag gaan vooral merken is dat elk vraagstuk dat ze verder willen brengen (een goede zorg voor jeugd, arbeidsmarkt, economische ontwikkeling, gebiedsontwikkeling en zo voor en zo verder) vraagt om een eigen unieke samenstel van actoren en een uniek vehikel om de samenwerking vorm te geven. Sommigen zijn gericht op loutere technische uitvoering, anderen kennen weer substantiële vormen van (strategische) beleidsvoering. Dat vergt steeds een hele andere aanpak.

*Asymmetrie en synchronisatie: nieuwe vormen van sturing en controle*

Vraagstukken van politieke sturing en transparantie liggen bij nieuwe samenwerkingsvormen en gemeenschappelijke regelingen volop op tafel. De verandering die zich nu lijkt te voltrekken is dat steeds breder erkend wordt dat het niet meer reëel is om de hele beleidsontwikkeling en uitvoering in de eigen organisatie te doen en dat politiek bedrijven dus meer is dan het controleren van en vastpinnen van het eigen college. Een met handen en voeten gebonden college zou wel eens niet het meest effectief kunnen handelen in samenwerkingsverbanden en daardoor het eigen lokale belang minder kunnen dienen dan vereist. De politieke sturing verplaatst zich daarmee net als de verplaatsing van de beleidsontwikkeling en realisatie naar de ketens en netwerken.

Politieke sturing nieuwe stijl *in* de ketens en netwerken vereist allereerst kennis en informatie over samenwerkingsverbanden waaraan een gemeente (of enig ander overheid overigens) zich heeft verbonden. Dat is ook iets wat zich feitelijk momenteel ontvouwt. Er is een opvallende trend waarneembaar waarbij meer gemeenten een (jaarlijkse) inventarisatie laten maken van de regelingen waaraan ze deelnemen. Ook wordt er nagedacht over het

synchroniseren van agenda's en werkwijzen, waarbij de procedure van de eigen organisatie niet langer het onwrikbare uitgangspunt is.

Nu nog vergaderen besturen van gemeenschappelijke regelingen op heel verschillende momenten en op tijden die niet synchroon lopen met de agenda van gemeenteraden. Dat blijkt lastig. Gemeenten gaan er daarom nogal eens toe over discussies in verschillende gemeenteraden te synchroniseren. De 21 gemeenten in de Metropoolregio Eindhoven (MRE) hebben bijvoorbeeld een zgn. *Raadstafel*. De taak daarvan is het borgen van de betrokkenheid van gemeenteraden bij het werk van de Metropoolregio. De Raadstafel is geen substituut van de aangesloten raden, maar een adviesorgaan richting MRE én de gemeenteraden. Een *trait-d'union*. In de Raadstafel heeft iedere raad twee vertegenwoordigers. De Raadstafel keurt geen regionaal beleid goed of af, maar kan gevraagd en ongevraagd advies geven over regionale beleidsstukken. De beslissingsbevoegdheid ligt -zoals de WGR het bedoeld- bij de afzonderlijke raden.

Een andere, ver uitgewerkte, vorm van gebundelde samenwerking biedt, als gezegd, die van de *Drechtraad* in de Drechtsteden-samenwerking. De Drechtraad is het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden (GRD) een samenwerkingsverband van zeven buurgemeenten rond Dordrecht.<sup>56</sup> Zij is belast met het algemeen bestuur en heeft een kaderstellende en toezichthoudende rol. De leden van de Drechtraad worden per gemeente aangewezen uit de lokale gemeenteraad. Per fractie wordt één Drechtraadslid aangewezen. Bij de start op 15 april 2014, telde de Drechtraad 45 leden, aangezien er (toen) verdeeld over de 6 gemeenten 45 lokale fracties zijn. Bijzonder was dat de grootste gemeente (Dordrecht) niet als vanzelf getalsmatig de doorslag zou kunnen door een regel die aanvankelijk eiste dat besluiten bij 60% meerderheid werden genomen. Inmiddels is die regel afgeschaft.

Een bijzonder element is de zgn. Drechtstedendinsdag, die iedere maand wordt georganiseerd. Het raadsdeel van Drechtstedendinsdag start steeds met een themabijeenkomst. Vervolgens is er fractieoverleg en daarna beginnen de Carrousel. In principe zijn er drie Carrousel: Fysiek, Sociaal en Bestuur & Middelen en soms is er ook een Carrousel Integraal. Een Carrousel heeft de volgende taken: het uitbrengen van advies aan Drechtraad over een voorstel of onderwerp dat in de Drechtraad wordt behandeld het uitbrengen van advies uit eigen beweging aan de Drechtraad het voeren van overleg met leden van het Drechtstedenbestuur. In de Carrousel geldt een inspreekrecht voor burgers. Ook lokale raadsleden, burgerraadsleden en commissieleden mogen deelnemen aan de beraadslagingen. De woordvoering gebeurt door één persoon per gemeenteraadsfractie of regiofractie. Na de Carrousel start de werkelijke Drechtraad. Aan deze formele vergadering van het Algemeen Bestuur nemen alleen leden of hun plaatsvervangers deel. Woordvoering vindt plaats namens lokale fractie of regiofractie en er is geen inspreekrecht voor burgers. Het model van de Drechtraad in de GRD van de Drechtsteden is vooralsnog een unicum in Nederland. Het is de enige gemeenschappelijke regeling in Nederland waar raadsleden het primaat hebben en die als het ware wordt 'gedragen' door de inwoners.

Een derde model vinden we in de U10 rond Utrecht. Daar worden gemeenschappelijk voorstellen op een en dezelfde dag door alle gemeenteraden besproken. Daarmee hoeft er dus geen sprake te zijn van vertraging en meer bureaucratie. En juist ook door

---

<sup>56</sup>De gemeenschappelijke regeling Drechtsteden is een samenwerkingsverband tussen zeven buurgemeenten; Dordrecht, Zwijndrecht, Papendrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Sliedrecht, Alblasserdam en sinds november 2015 Hardinxveld-Giessendam.

gemeenteraden de ruimte te geven om bij bepaalde vraagstukken niet mee te doen, ontstaan dynamische tafels met wisselende omvang qua aantallen gemeenten. We zien daarin allerlei vormen van verbinding tussen de noodzaak om beleid en uitvoering in samenwerkingsverbanden van meer kwaliteit te voorzien en tegelijkertijd de betrokkenheid en invloed van lokale politiek gemeenschappen te borgen. En ook hier is er vooralsnog een steen van wijzen, en is het maar wat mooi dat er vele varianten beproefd kunnen worden. Wel lijkt het zinvol om deze, ook op nationaal niveau zo nu en dan te voorzien van een strenge peer review.

#### Lessen voorbij het optimale schaalniveau

Vaak wordt vooral gekeken naar de WGR en daarmee naar gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten. Ook in ons essay krijgen deze veel aandacht. Toch is het van belang om te begrijpen dat regiovorming in toenemende mate gaat over het verbinden van meerder bestuurslagen. Daar waar in het publieke organisatierecht nog veel wordt gezocht naar subsidiariteit en naar toezichtrelaties van hogere op lagere overheden en naar aanwijzingsmogelijkheden in de richting van lagere overheden als die 'het niet goed doen', verschuift de aandacht de laatste tijd steeds meer naar, wat bestuurskundigen noemen, multilevel-governance. De idee daarbij is dat ketens en netwerken door alle schaalniveaus heen moeten lopen om bestuurskracht te ontwikkelen. Het is daarbij wel van belang dat gemeenten aangeven wat ze echt op eigen kracht kunnen en dat ze dat vervolgens ook waarmaken. Maar ook dat andere overheidslagen, zoals provincies, aangeven wat zij kunnen en aan te bieden hebben (in plaats van als geweten te vooronderstellen of het opleggen), als gemeenten moeite hebben opdrachten of vraagstukken te behandelen. Zeker is er een belangrijke rol voor provincies weggelegd bij het begeleiden van het onderlinge verkeer tussen gemeenten in een samenwerking. Gemeenten raken nog weleens in onderlinge concurrentie verzeild waardoor ze gaan vechten om de verdeling van de koek, zonder in staat te zijn de koek groter te maken. Provincies kunnen daarin een rol met meerwaarde spelen. Ketens gaan namelijk pas goed functioneren als elke partij in de keten een meerwaarde creëert, die anderen niet of niet tegen dezelfde lage kosten kunnen realiseren.

Dat hebben de provincies Gelderland en Overijssel bijvoorbeeld laten zien in hun programma *Kracht van Oost*, waarin een enorme bundeling van economische kennis over alle regio's in deze twee provincies bijeen is gebracht.<sup>57</sup> Geen enkele gemeente zou in zijn eentje ooit deze inspanning doen. Deze kennis is vervolgens gedeeld met gemeenten (en private partijen en maatschappelijk middenveld), die vervolgens in hun regionale verbanden daarmee aan de slag zijn gegaan en mede omdat *Kracht van Oost* hun liet zien dat de regio's ook weer slim kunnen lenen van de burens meer dan in het verleden op zoek zijn gegaan naar samenwerking tussen regio's. Zo is er een Economic board waarin naast Arnhem en Nijmegen ook Wageningen participeert en vindt er overleg plaats tussen Cleantech (Apeldoorn-Deventer-Zutphen) en de regio Zwolle. En interessant in deze casus is ook dat verkend wordt of Provinciale Staten niet minstens zo goed als gemeenteraden geëquipeerd is om politiek toezicht te houden. Zij zijn immers gekozen op een schaalniveau boven de regio's en kunnen hun rol van gezaghebbend waarden toedelen met recht spelen. Om deze vorm van nieuwe transparantie kan de angst van de nationale rekenkamer als zou er een soort democratisch niemandsland ontstaan wordt geattaqueerd, zonder dat er veel nieuwe structuren opgetuigd hoeven te worden.

---

<sup>57</sup> Zie *Kracht van Oost* 2016.



### Meerwaarde genereren: ketenpartners

De regio houdt natuurlijk niet op bij de provincie. In toenemende mate zijn, wat voorheen heette 'rijkspartijen' (o.a. ministeries en landelijk opererende uitvoeringsorganisaties) onderdeel aan het worden van de dialoog en samenwerking in de regio. Ze staan er niet boven, maar zitten er middenin. En dat vereist van de rijkspartijen zelf ook dat ze zich kwalificeren als aantrekkelijke samenwerkingspartner. Zicht op en aandacht voor de rol van de overheid als *ketenpartner* is daarbij wezenlijk. Ten eerste in de keten, als partner zelf. Om hun impact maximaal te laten zijn, helpt het enorm als overheden ook daadwerkelijk *meerwaarde* generen. Dat is een vraag die departementen nog niet zo gewoon zijn te stellen: wat heb ik hieraan toe te voegen? Wat kan de rijksoverheid doen, wat provincies en gemeenten niet zelf al hebben, wordt dan de vraag. Wat we nu nog vaak zien is dat een regionaal programma bij alle departementen apart op zoek moet naar samenwerkingspartners. En al deze departementen hebben meer nog dan gemeenten en provincies de neiging om hun eigen beleid en eigen procedures centraal te stellen. Ze zijn met andere woorden niet erg ontvankelijk voor regionale initiatieven. Dat maakt veel bestuurlijke overleggen stroperig en sterk gericht op het binnenhalen van geld door provincies en regio's en minder op het gezamenlijk produceren van beter beleid en betere uitvoering. Het is interessant te zien dat het nieuwe regeerakkoord hierin een beweging maakt richting een betere coproductie met andere bestuurslagen. Dat biedt een mooie opmaat naar mogelijk effectieve vormen van multilevel-governance, bijvoorbeeld bij de energietransitie. Het is evident dat in die transitie de klimaatovereenkomst van Parijs belangrijk is (en alle volgende daarmee verband houdende supranationale conferenties), maar het is ook duidelijk dat veel van de transitie zelf een aangelegenheid is van burgers, van wijken, van steden en van regio's. Ook is duidelijk dat het Rijk daarin een belangrijke schakel kan vormen, als partner die meerwaarde kan ontwikkelen door iets te weten, te willen en te kunnen wat provincies en gemeenten ieder voor zich of samenwerkend niet zelf al kunnen. Ook de schakel met EU en wereldgremia heeft - zeker in potentie – een meerwaarde, die nu nog niet altijd zichtbaar is. Dat is een belangrijke les voor de Rijksoverheid. Om regionale samenwerking verder te versterken zal ook de Rijksoverheid, als één van de tussen- of medeoverheden, als partner, effectief kunnen participeren in de regio bij het vormgeven aan de tussenruimte waarin krachtige ketens en netwerken tot stand komen, die de oplossing van grote vraagstukken verder kan brengen.

### Lessen voor flexibel samenwerken

Vrijheid lijkt voor wat betreft het aangaan en uitvoeren van gemeenschappelijke regelingen de beste manier. Een combinatie van een grote menukaart met vele keuzemogelijkheden en maatwerk toegesneden op de behoeften van de betrokken geeft gemeenten geeft volgens ervaringsdeskundigen het beste resultaat. Nadat de WGR+ is opgeheven lijken we een tijdperk te zijn ingegaan waarin vooral veel beperkingen worden gesteld aan samenwerkingsvormen. Dat is volgens betrokkenen niet verstandig. Een samenwerking moet breed gedragen worden door de aanzittende gemeenten. De samenwerking moet evidentie hebben, meerwaarde opleveren en strekken tot wederzijds nut – er moet ook onderling vertrouwen zijn en blijven.

### Slotsom: bevorder samenwerking in ketens

Slotsom is dat er niet alleen een veelheid van samenwerkingsvormen bestaat, maar dat deze ook gewenst is, passend bij specifieke vragen en verschillende opdrachten en wensen. Dat

vergt passende samenwerking en flexibel schakelen. Er is geen ‘one-size-fits-all’ arrangement dat in alle situaties met vrucht is in te zetten. Daar ligt ook niet de grootste behoefte. Onze bestuurlijke arrangementen zijn vaak wel van één snit en het is verleidelijk de werkelijkheid of de werkelijke wensen zo te reduceren dat ze binnen het arrangement gebracht kunnen worden. Dat helpt vaak niet. Waar aandacht voor zou moeten zijn is de plaats die de overheid in ketens van samenwerking kan vervullen. Dat houdt niet op bij haakjes aan of uitwerkingen van eenvoudige bestuurlijke samenwerking.

Sterker nog, we hebben de indruk dat bestuurlijke samenwerking maar halve samenwerking is als deze niet wordt aangevuld met enige vorm van Tripel Helix of Quadrupel Helix (waarin de vierde poot gevormd wordt door coproducerende burgers). Het feit dat beide arrangementen in alle vier Nederlandse metropoolregio’s bestaan is een empirische ondersteuning van deze bredere gedachte. Maar je kunt dat niet bestuurlijk uitroepen of afdwingen. Wat wel kan is samenwerking faciliteren door te investeren in ketens van samenwerking. Dat kan je als overheid doen als partner, als onderdeel, als makelaar of vooral door juist niet voor de voeten te lopen. Samenwerking in ketens kan blijkbaar iets realiseren wat organisaties apart niet voor elkaar krijgen. Publieke samenwerking alleen is in de meeste gevallen blijkbaar niet voldoende, maar vraagt om een Tripel of Quadrupel Helix naast zich. Een effectieve overheid identificeert die en communiceert die.

#### 4. Bestuurlijke samenwerking in metropolitaanse gebieden

In deze paragraaf kijken we naar de samenwerking in metropolitaanse gebieden – i.e. grootstedelijke gebieden en hun agglomeraties. Welke vormen van samenwerking zien we daar? De samenwerking in metropolitaanse gebieden is een belangrijk onderwerp en de discussie erover beperkt zich niet alleen tot Nederland. Metropolitaanse gebieden vallen, weten we, zelden samen met een enkele bestuurlijke organisatie. Een recente poging van de OECD<sup>58</sup> om de ‘Governance’ van metropolitaanse gebieden in kaart te brengen kwam tot de conclusie dat er in 263 metropolitaanse gebieden in de landen van de OECD slechts een minderheid (45) een ‘governance body’ heeft met wettelijke macht. In de helft (130) is sprake van een lichte structuur, zonder regelgevende bevoegdheid en in ruim 80 gevallen is er helemaal geen (centraal) governance body. Verder valt op dat ruim 80% van de ‘bodies’ gericht zijn op regionaal-economische ontwikkeling en dat er in 56% van de metropolitaanse gebieden een transportautoriteit bestaat. Net als in de Nederland richt metropolitaanse samenwerking in de onderzochte landen zich vooral op *economie* en *mobiliteit*.

Over bestuur en leiderschap in metropolitaanse samenwerking leert de OECD-studie ons dat er vaak gebruik wordt gemaakt van vertegenwoordiging vanuit de gemeente (55%). Slechts in 11% van de gevallen is sprake van een gekozen vertegenwoordiging. Ook internationaal is

---

<sup>58</sup> OECD, *The OECD Metropolitan Governance Survey*, 2014.  
[https://www.metropolis.org/sites/default/files/media\\_root/publications/2014\\_oecd-metropolitan-governance-survey.pdf](https://www.metropolis.org/sites/default/files/media_root/publications/2014_oecd-metropolitan-governance-survey.pdf)

dat dus vaak de gekozen weg. In 7% is er sprake van gemengde vertegenwoordiging van overheid, bedrijfsleven en burgers en in 13% van vertegenwoordigers van meerdere bestuurslagen.

Een rode draad door de studie van de OECD is dat elk van de 263 metropolen een eigen vorm van samenwerken gevonden heeft. Er is overtuigend sprake van maatwerk en allerminst van *'one size fits all'*.

#### 4.1 Soorten en maten

De metropoolregio's Amsterdam, Rotterdam- Den Haag, Utrecht en Eindhoven hebben alle een eigen ontstaansgeschiedenis. Over de WGR+ en over voorgangers als de BRU in Utrecht is behoorlijk wat geschreven en valt nog zeker veel te zeggen. In meer algemene termen blijkt dat de samenwerking tussen de grote gemeente en omliggende gemeenten altijd wat gespannen is. De machts- en krachtsverhoudingen liggen niet gelijk. Ook blijkt het niet altijd even gemakkelijk effectieve samenwerking tussen grote gemeenten en provincies te bewerkstelligen. Grote gemeenten zien zich het liefst als 'provincievrij' en zijn dat ook vaak. De provincie komt dan meer in de rol van behartiger van belangen van kleine gemeenten in het samenwerkingsverband of van gemeenten die net buiten het samenwerkingsverband vallen.

Ten derde blijft men worstelen met de begrenzing van samenwerking. Zo bestaan in Brabant drie schaalniveaus van samenwerking. Er is samenwerking tussen 9 gemeenten dicht rond Eindhoven, samenwerking tussen 21 gemeenten en samenwerking met omliggende grote steden en de provincie in Brabantstad-verband. Brabantstad is belangrijk daar waar de provincie geld te besteden heeft. Maar soms leidt dat tot een gevoel bij de provincie om niet veel meer te zijn dan een pinautomaat en gevoelens bij gemeenten om niet echt voor vol te worden aangezien. Als provincies over voldoende te besteden middelen beschikken, kan zo'n negatieve dynamiek eenvoudig ontstaan.

De samenwerking van de 21 gemeenten onderling wordt in Brabant aangeduid met *Metropoolregio*. Dit lichte arrangement lijkt ervoor bedoeld zichtbaar en voelbaar te maken dat er voldoende schaalniveau is om de term metropoolregio te mogen voeren. De samenwerking van 9 gemeenten onderling lijkt met een langere traditie qua samenwerkingscultuur daarentegen wel weer verder te zijn.

Een belangrijk inzicht hier is het ontbreken van een optimaal schaalniveau voor samenwerking. Voor elk vraagstuk is een ander schaalniveau relevant, maar zelfs binnen één en hetzelfde vraagstuk kan het effectief zijn om te kunnen schakelen tussen het niveau in de wijk tot het niveau van de wereld en weer terug. Bestuurskracht ontstaan dan door de snelheid en kwaliteit waarmee geschakeld kan worden.

Voor veel zaken rond Eindhoven volstaat mogelijk het samenwerkingsverband van 9 gemeenten, maar soms ook weer zijn bedrijfsleven en kennisinstellingen belangrijke partners en kan het gemeentebestuur van Eindhoven snel en gemakkelijk gebruik maken van de Brainportsamenwerking. En soms is het bijvoorbeeld voor het aan tafel komen bij belangrijke partijen in Brussel belangrijk om een zeker schaalniveau te hebben en dan is het samen optrekken onder de vlag Metropoolregio Eindhoven zeker in het voordeel. Soms,

zoals bij de poging culturele hoofdstad te worden, wordt weer in Brabantstadverband geopereerd. En we kunnen verder opschalen door te wijzen op het arrangement van samenwerking tussen Brainport Eindhoven met Leuven en Camelot Limburg. Soms weer blijkt in Brussel of elders juist dit arrangement het geschikte vehikel om belangen te behartigen. Dat leidt tot weer een ander belangrijk inzicht.

Bestuurskracht lijken partijen ook te ontleen aan hun vermogen om soms puur bestuurlijk op te treden, maar regelmatig ook en soms zelf kort opeenvolgend of simultaan switchen naar een triple helix arrangement of economic development board.

Hier lijkt niet een óf-óf-keuze, maar juist een én-én-combinatie opportuun. En daarbij zien we dat de rolopvatting en samenwerking van de 'economic development board' nogal verschillen. In de regio Eindhoven is deze van oorsprong privaat en spelen private partijen een grote rol. In Amsterdam is de board meer publiek en ontstaan vanuit de gemeente Amsterdam. En in de metropool Rotterdam – Den Haag is de board ontstaan op initiatief van de provincie en zit het qua balans publiek-privaat tussen Eindhoven en Amsterdam in. Dat lijkt ook te gelden voor de board in Utrecht, die een vrijere rol lijkt te spelen dan in Amsterdam. Maatwerk is ook hier de norm.

Samenwerkingsverbanden worden daarmee **vehikels** die naar gelang het vraagstuk en naar gelang de verleidingskracht voor andere partijen gebruikt worden om vooruit te komen. En net als Alexis de Tocqueville en Gustave de Beaumont verbaasd waren over de VS, kunnen we ons verbazen over deze meervoud aan arrangementen en de opportuniteit waarmee ze worden benut. Tegelijkertijd levert het blijkbaar voldoende speelruimte op om de vehikels te laten bestaan. Mogelijk is een analogie met onze eigen mobiliteit-patronen op zijn plaats: velen hebben meerder fietsen, een of meerdere auto's, een pas voor het OV, en mogelijk ook een motor voor de mooie dagen en de optie van een vliegticket. Als naar gelang de bestemming wordt een middel gekozen. Wel worden ze allen in ere gehouden. Het is mogelijk dat bestuurskracht zit in het vermogen goed onderhouden vehikels te kunnen kiezen al naar gelang het vraagstuk een daarbij passende aanpak vereist. Bestuurskracht is dan het steeds opnieuw kiezen van een 'fit' tussen vraagstuk en de te nemen stap, op zoek naar voortgang.

#### 4.2 In vergelijking

We hebben, om te kunnen vergelijken, een korte inventarisatie gemaakt van de kenmerken van de metropoolregio's. Bijlage 1 bevat de fact-sheets van de regio's. We kijken naar kenmerken van a) *vehikels*, naar b) de *combinatie bestuurlijke samenwerking en economic boards*, naar c) de *inhoudelijke focus*, d) de *werkwijze* en e) *indicaties voor een effectieve samenwerkingscultuur*.

##### a) De vehikels

Sommige samenwerkingsverbanden zijn homogeen met uitsluitend gemeenten (MRE en MRDH). Anderen daarentegen zijn multi-level doordat ook provincies een rol hebben (MRA). Ze kunnen soms zelf weer samenwerkingsverbanden in samenwerkingsverbanden zijn, zoals de vervoerregio Amsterdam die participeert in de MRA. De vervoersautoriteit is bij de MRDH juist weer een integraal onderdeel van de metropoolregio.

Bij de MRDH heeft de samenwerking met de provincie juist de vorm gekregen van een convenant.

Lichte vormen lijken een zekere voorkeur te hebben (bestuursconvenant). Zwaardere vormen lijken vooral gebruikt te worden als de rijksoverheid de partijen daartoe aanzet. De voorkeur voor lichte constructies zou verklaard kunnen worden uit de matige resultaten die eerdere zwaardere constructies hadden en de ervaring dat de rijksoverheid zich zomaar kan bedenken (zie afschaffen WGR+). Vooral de rijksoverheid lijkt nog voorkeur te hebben voor zware constructies.

Regelmatig wordt gewerkt met een Algemeen en Dagelijks Bestuur model (MRE en MRDH), maar soms ook weer met een informele vorm als een regiogroep (MRA) af een ambtelijke sturing vanuit de gemeentesecretarissen, zoals bij de U10 in Utrecht.

#### b) Horizontale samenwerking buiten overheden: combinatie bestuurlijke samenwerking en economic boards

Alle metropoolregio's werken met economic development boards. In sommige boards participeren de provincies, zoals in Zwolle en Arnhem-Nijmegen. De economic development board (verder: EDB) in de zuidelijker Randstand is eerder een initiatief van en vehikel voor de provincie. In Eindhoven heeft Brainport een langere historie en ook meer geïnitieerd vanuit de private sector. Dat is historisch te verklaren en komt voort uit de grote rol van Philips in de regio en de grote legitimiteit van dit bedrijf vanwege zijn maatschappelijke inzet. Juist deze private oorsprong gaf Brainport ook een grotere kracht, lijkt het wel, dan wanneer zo'n board (EDB) meer publiek geïnitieerd is, zoals in Amsterdam. De board in Utrecht is daarin weer een tussenvorm.

Drie dingen binden EDB's:

- Er is een breed gevoel dat deze vehikels van samenwerking nu nodig zijn.
- De structuur varieert en is in de ogen van betrokkenen niet bepalend voor de meerwaarde van boards. Meerwaarde ontstaat door inzet van betrokken partijen, een voldoende aantal grenswerkers, die publieke en private realiteiten begrijpen, een aantal captains of industry (wel of net niet teruggetreden uit de leiding van hun eigen organisatie) die zich willen inzetten voor de publieke zaak en de verbinding die daarmee ontstaat met publieke beleidsvoering en de bereidheid van publieke bestuurders om tot samenwerking te komen.
- Steeds gaat het erom de waarden van innovatie en concurrentiekracht, die vooral private actoren aanspreken, te verbinden met de publieke waarden als energietransitie, klimaat, sociale inclusie en bewaken van zwakke belangen. De kunst is daarbij die waarden en belangen met elkaar te verzoenen (waarbij innovatie en concurrentiekracht ook publieke waarden zijn) waarbij tegelijkertijd een versmelting van publieke en private inzet en besluitvorming als zodanig ongewenst is. Er zijn verschillende verantwoordelijken en toch is combinatie ervan nodig in ketensamenwerking. Formeel gescheiden met eigen verantwoordelijkheid en toch samenwerken, lijkt de dubbele uitdaging.

#### c) Inhoudelijke focus

Als we kijken naar de inhoud van de samenwerkingsverbanden dan is de nadruk op economische ontwikkeling en mobiliteit frappant. In MRA bestaat bijvoorbeeld voor mobiliteit weer een aparte vorm, naast de MRA zelf. Veelal zijn de keuzen daartoe vrij toevallig naar tijd en plaats. Maar zodra we weer wat dieper kijken naar de

gemeenschappelijke regelingen die de in de metropoolregio's participerende gemeenten aangaan, ontstaat een breder beeld in lijn met de in dit essay behandelde gemeenschappelijke regelingen. Het meest universeel element in de samenwerking lijkt toch wel dat er steeds sprake is van vraagstukken die centraal staan en niet de individuele – politiek gedetermineerde – beleidsproblemen of beleidsopties van aparte gemeenten en ander organisaties.

#### d) De werkwijze

Het onderzoek naar de werkwijzen van metropolitaanse regio's (metropoolregio's) is dun gezaaid. Het is ook moeilijk om er echt goed zicht op te krijgen en ze te kennen: te weten 'what makes them tick'. Langdurige participatie is dan veelal vereist. Wat we nu evenwel zien is dat er veelal kleine bureaus zijn van wat in de literatuur wel boundary workers worden genoemd. Zij verzorgen als het ware het weefsel van samenwerking, waardoor bestuurders gevoed kunnen worden om tot gezamenlijke actie te komen. Verder zijn er reeksen van regiobijeenkomsten waar partijen elkaar in de regio ontmoeten. Veel van de interactie vindt op deze bijeenkomsten en in de marges van deze bijeenkomsten plaats

Sommige gemeenten bereiden de gezamenlijke bijeenkomsten voor, zodanig dat ze met een mond kunnen spreken. Het voordeel daarvan is dat ze gesteund door hun achterban kunnen spreken, maar dat ze ook gauw in dat gedeelde 'eigenbelang' verstrikt raken. Het is moeilijker om te bewegen in het regionale gesprek. Andere bestuurders gaan er vrijer in. Dat heeft als voordeel dat ze meer lijken mee te (kunnen) bewegen. Maar dat voordeel heeft vaak ook weer een nadeel. Pas achteraf ervaren ze dan soms dat het mooie gedeelde resultaat thuis moeilijk te 'verkoppen' is, waardoor ze weer moeten terugkrabbelen.

In meer algemene zin lijkt het hemd nog steeds nader dan de rok. De meeste ambtenaren en bestuurders brengen de meeste tijd door in de eigen organisatie en zijn daar voor hun positie en toekomst ook meer van afhankelijk. Dat bevordert een organisatie-centrische benadering. Dan komt de vraag op 'wat levert ons dat op en wat kost ons dat'. Dit is een gerechtvaardigde vraag, maar echter pas te beantwoorden als ook zichtbaar wordt gemaakt wat het oplevert en kost om geen samenwerking te hebben. Deze vergelijking wordt vaak niet gemaakt, terwijl er wel indicaties zijn gekomen uit trajecten als 'De Kracht van Oost' en beelden over slecht functionerende regio's dat er samenhang is tussen slechte samenwerking en matige economische prestaties.

Bij het evalueren van de werkwijze wordt steevast geconcludeerd dat mensen het verschil maken. Dit is een tegeltjeswijsheid die daarom nog niet minder waar is. Zo wordt wel gesteld dat het gemak waarmee de burgemeester van Amsterdam en de Commissaris van de Koning elkaar konden vinden erg hielp voor gezamenlijke actie in de Noordvleugel te komen. Ook wordt wel gesteld dat het dankzij de goede relaties van de burgemeester van Eindhoven en de vier captains of industrie was dat ze in 2008 snel tot de ontwikkeling van deeltijd-WW kwamen om hun kenniswerkers niet voor een paar jaar te moeten ontslaan om ze daarna weer nodig te hebben. En andersom wordt wel gesteld dat een slechte relatie tussen een burgemeester en de Commissaris juist elke vruchtbare vorm van samenwerking tussen beide publieke organisaties stevig frustreerde. Het zou echter eenzijdig zijn om alleen naar bestuurders te kijken. Ook het vermogen om een kritische masse van grensoverschrijdende

ambtenaren lijkt cruciaal voor vruchtbare samenwerking. En als de lijnmanagers die samenwerking vaak afhouden, ook in woord en gedrag het nut van samenwerking uitdragen (wat vaak wordt toegewezen aan de regio Zwolle) dan ontslaat een gunstige werkwijze voor vruchtbare samenwerking.

#### e) Indicaties voor een samenwerkingscultuur

De structuren van het openbaar bestuur zijn niet als vanzelfsprekend afgesteld op de noodzaak om slim in te spelen op de (economische) kansen die langs komen en de noodzaak tot maatwerk. Het lijkt daarbij overigens niet zo dat deze structuren regionale samenwerking als zodanig in de weg zitten. Waar wel conflicten ontstaan, lijken die voornamelijk twee andere oorzaken en verschijningsvormen te hebben:

1. Door het centraal stellen van de eigen organisaties en te handelen vanuit het 'naakte' eigen organisatiebelang, komt een cultuur van samenwerking niet tot stand. De overtuiging dat de eigen organisatie het eigenlijk op eigen kracht kan domineert. Soms werken gemeenten niet samen, omdat dit een tekort aan hun eigen realisatiekracht zou blootleggen (bekende fusie-angst). Grote gemeenten zijn gevoelig voor het eerste, kleine gemeenten meer voor het laatste.
2. Door de overtuiging dat institutionalisering nodig is om tot ordentelijk beleid, uitvoering en verantwoording te komen, worden lichte samenwerkingsverbanden na enige tijd vaak omgebouwd tot organisaties. Daarmee krijgen ze een hardheid die zich niet verhoudt tot de idee van ketens en netwerken. We zien dat bijvoorbeeld terug in de vervoerregio's die 'het geld beheren voor mobiliteit'. Ze nijken naar typisch organisatiegedrag, waarbij energie-slurpende discussies over taak en bevoegdheid, maar ook sectoraal beleid vaak de kop opsteken.

Dat brengt ons tot een volgend inzicht. Hoewel begrijpelijk vanuit de klassieke idee van overheid als regelgestuurde bureaucratie met publieke verantwoordingsregimes die inhouden dat organisaties die publieke middelen beheren verantwoording moeten afleggen voor hun eigen handelen, doen formele en dus rigide structuren al snel afbreuk aan het bijzondere vermogen die tussenruimtes – de ontmoetingsplaatsen van maatschappelijke, economische en overheidsactoren – bieden. Daar geeft fluiditeit en formele eenvoud of lichtheid de ruimte om snel nieuwe agendapunten en aanpakken te ontwikkelen en testen en nieuwe combinaties te maken. Daarmee zijn de ze ruimte bij uitstek om aanpassend vermogen te ontwikkelen en dus Nederlandse concurrentiekracht (zowel privaat als publiek, als qua kennis). Juist in die kwaliteiten voegt tussenruimte toe aan staande organisaties.

Ook de commissie-Van Zwol stelt vast dat onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en snelheid van veranderingen een adaptief vermogen van openbare besturen en bestuurders vragen. Ook steunt de commissie de gedachte dat bestuurlijk aanpassingsvermogen meer gediend wordt door een passende cultuur en passende processen dan door nieuwe structuur: niet-hiërarchische samenwerking tussen overheden, regelings- en handelingsruimte, ruimte voor verschillende arrangementen en oplossingen. Ook de commissie vindt een nieuwe bestuurlijke blauwdruk voor Nederland onwenselijk. Reorganisatie miskent de noodzaak tot doorgaande aanpassing. Als deze vereist is, ligt het

ook voor de hand om lichte structuren te gebruiken. Dit zijn zonder grote kosten en veel pijn te veranderen. Nieuwe indelingen en structuren raken snel achterhaald.

## 5. Tot slot

Dit essay beloofde een zoektocht. Dat is het geworden, een zwerftocht hier en daar. Als bestuurskundige en staats- en bestuursrechtelijke jurist liepen we door vreemd land van allerlei nieuwe vormen van regionale samenwerking en metropool-regionale (metropolitaanse) samenwerking. Een wereld die zich niet stoort aan de vertrouwde denkkaders van de indeling van het huis van Thorbecke, een dynamische wereld vol druk verkeer, beloften en verschijningsvormen. Een wereld die moeilijk te begrijpen is, op het eerste gezicht, waarin je ogen moeten wennen aan een nieuw licht.

Als je de wereld van die nieuwe samenwerkingsvormen en regionale samenwerking wilt begrijpen dan zal je achterop moeten stappen bij diegenen die in deze wereld leven, die deze wereld proberen te maken en te benutten. Eerst als je dat doet, zoals wij probeerden te doen, dan zie je dat de nieuwe samenwerkingsvormen niet zozeer instrumenten, juridische procedures of organisaties zijn, maar veeleer arena's of publiek-private marktplaatsen waar verschillende economische (private), maatschappelijke en overheidsorganisaties op basis van concrete vraagstukken zaken proberen te doen en gezamenlijk proberen in ketens meerwaarde te creëren.

Een eerste inzicht uit ons essay is dat de vorm – de (al dan niet juridische) afhechting, of formalisering – geen begin- noch eindpunt van denken is en moet zijn. Het gaat ook in de metropoolregio's vooral om ketenvorming en meerwaarde in een tussenruimte die niet door lokaliteit of lokaal gebonden bestuursorganisaties wordt beheerst. Daar waar bestuursorganisatie, formele structuren, of –arrangementen voorop worden gesteld, groeit het risico dat de meerwaarde van ketensamenwerking in de open arena niet benut kan worden.

Volgens ons is het niet zinvol regio te beschouwen als bestuurlijke entiteit op een nieuw, stabiel schaalniveau, maar als tussenruimte tussen en voorbij bestuurslagen, waarin partijen iets met elkaar voor elkaar boksen wat ze als aparte organisaties niet voor elkaar krijgen. In die tussenruimtes zijn soms nieuwe organisaties (even) handig, maar veel belangrijker zijn de ketens die partijen met elkaar kunnen vormen.

Ketens, partners, tussenruimte en informaliteit zijn niet direct de normale patronen waarin we denken als het er om gaat te bezien welke rol overheidsorganisaties spelen en kunnen spelen om economische groei of bevordering van overheidsdienstverlening zou kunnen spelen. Ketens formeren zich echter rond vraagstukken en partijen doen mee omdat ze (in de ogen van anderen) meerwaarde leveren. Daarom is maatwerk vereist. Een nog te beantwoorden vraag is hoeveel variëteit burgers en politici aankunnen. We denken wel dat er eenheid mogelijk is in de variëteit, maar juist niet door de structuur vast te leggen en juist wel door de werkwijze transparanter voor burgers en politici te maken. Beginselen van behoorlijke samenwerking inclusief het afleggen van verantwoording daarover bieden daartoe mogelijkheden.



Een tweede inzicht heeft te maken met de neiging tot een overheid-centrisch perspectief. We vonden een overwaardering van de rol van overheden en overheidsinstanties in relatie tot vormen van regionale samenwerking. Soms worden dat perspectief geboren uit een werkelijk zorg voor de publieke zaak, de borging van kwetsbare publieke waarden, de behoefte controle en verantwoording voor de inzet van publieke middelen onder alle omstandigheden te kunnen garanderen. Soms heeft die overwaardering van de rol van de overheid te maken met een onjuiste inschatting van het vermogen van de overheid om markten en maatschappelijk leven te kunnen organiseren (waarbij de overheid zich als het ware in de cockpit waant van de samenleving) en een onderschatting van het risico dat door vormen van interventie, protocollering, of formalisering processen verstoord kunnen raken. Die benaderingen zijn geen onschuldige opvattingen van deze of gene. Die opvattingen hebben de neiging hun eigen werkelijkheid op te roepen. Image de réalité, wordt hier al snel réalité des images. Het lijkt gewenst te zoeken naar rolopvattingen van de overheid die passend zijn in samenwerkingsketens die zo'n belangrijke rol spelen bij regionale samenwerkingsvormen. De spannende vraag bij de inzet van overheid en overheidsinstrumenten is: waar heb ik als overheidsinstantie, met mijn mogelijkheden, taken en opdrachten *meerwaarde*. Hoe kan ik als partner een rol spelen? Dat betekent niet dat de overheid geen bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor publieke belangen en middelen, het betekent dat de rolopvatting daar niet in moet blijven steken.

Vormen van regionale samenwerking komen voor in variëteit en varen onder de vlag van verschillende namen. Velen tooien zich met mooie 'buzzwords' als metropoolregio of economic development board. Daaronder gaan weer verschillende fenomenen schuil. De samenwerkingsvormen die wij bekeken delen kenmerken – ze zijn bovenlokaal, behelzen interbestuurlijke samenwerking, zijn vaak vraagstuk-gedreven in plaats van beleids-gedreven – maar zijn steeds verschillend. Partners in ketens van regionale samenwerking stellen om goede redenen prijs op maatwerk. Er zijn geen 'one-size-fits-all' arrangementen. Sterker nog: die zijn zelfs veelal niet gewenst. Bij het bezien van de mogelijkheden van de overheden om meerwaarde te leveren in samenwerkingsvormen, leert de hier uitgevoerde zoektocht, dat de bestuurlijk vorm, vating of ondersteuning maar het best een (ontstane) samenwerking kan volgen. Bestuurlijke inzet creëert het motief, de gelegenheid of initiatief voor een samenwerking meestal niet. Dat is voor overheidsorganisaties die willen ondersteunen, aanjagen, of anderszins betrokken willen zijn, vaak ingewikkeld.

Een derde inzicht is dat – mede door gemeentelijke herindeling – er een opwaartse druk voor interbestuurlijke samenwerking is naar grotere – ook financiële - schaal. Of samenwerking leidt tot besparing van kosten en verbetering van dienstverlening weten we niet. Dat we dat niet weten, betekent niet dat gemeenten 'dus' zelf maar weer zelfstandig die diensten moeten gaan verlenen. We weten immers ook niet of dat bespaart of betere dienstverlening oplevert. Deze vergelijking mag in de nabije toekomst best beter gemaakt worden. Een stabiel en definitief antwoord zal het niet opleveren verwachten we, wel een spannende benchmark.

Gemeenschappelijke regelingen zijn unieke mengsels van 'het vraagstuk', de vereiste partners, een mix van manieren van werken van deze participanten en de

‘organisatiemodes’ van dat moment – dit is een volgend inzicht. Samenwerkingsverbanden zijn vaak niets meer of minder dan het vormgeven van de noodzaak om in ketens en netwerken te werken. Ze bieden nieuwe vormen van bestuurskracht, die de oude vormen van gemeente, provincie en rijk niet meer bieden. Het heeft daarom – zoals we al zagen – bij de vraag, wat de overheid kan betekenen voor regionale samenwerkingsvormen, zin een reële inschatting te hebben van de relatieve positie van de overheid in de keten van samenwerking en die helder te communiceren naar de achterban van ketenpartner overheid (i.e. andere overheidslagen, volksvertegenwoordiging en kiezer) en die rol transparant te spelen. Bij het nalopen van gemeenschappelijke regelingen zagen we verschillende praktijken en –oplossingen, maar een kern blijkt te zijn: hoe kunnen partners elkaar – door goede afspraken over wie welke verantwoordelijkheid neemt en kennis en respect voor elkaars meerwaarde de chemie van de samenwerking gaande houden. Dat is niet eenvoudig en al zeker geen eenvoudig vraagstuk van bestuurlijke organisatie of juridische inbedding.

De rol van volksvertegenwoordigingen bij regionale samenwerking en het organiseren van publieke verantwoordelijkheden en publieke controle blijft een uitdaging – zo laat zowel onderzoek zien, alsook diverse gesprekken met burgemeesters en wethouders. Dat is inderdaad een lastig vraagstuk waar geen Haarlemmerolie voor bestaat. We stellen wel vast dat veel van de oplossingen in de hoek van de procedurering worden gezocht – raden of coördinatievergaderingen en –mechanismen. Daar zijn redenen voor, ze kunnen mogelijk helpen. Wat we minder zien zijn vormen van voortdurende communicatie- en informatievoorziening bedoeld om diegenen die als vertegenwoordiger hun werk moeten doen in een deel van keten van samenwerking op de hoogte te houden en heel functioneel (precies voor dat gedeelte in de keten waar de verantwoordelijkheid moet worden afgelegd of de controle moet worden afgelegd) in te zetten. Een mogelijkheid tot convocatie van een vergadering van de ‘publieke aandeelhouders’ bij een regeling troffen we nergens aan.

Bij het vormen van metropolitaanse samenwerking is een belangrijk, al aangestipt inzicht dat één optimaal schaalniveau voor samenwerking ontbreekt. Een cirkel trekken om een gebied en dat daarna proberen aan te gaan sturen blijkt geen succesrecept. Voor elk vraagstuk is een ander schaalniveau relevant, en zelfs binnen één en hetzelfde vraagstuk kan het effectief zijn om te schakelen tussen het niveau in de wijk tot het niveau van de wereld en weer terug. Bestuurskracht ontstaan dan door de snelheid en kwaliteit waarmee geschakeld kan worden. Ook het vermogen soms puur bestuurlijk op te treden, maar regelmatig ook en soms zelf kort opeenvolgend of simultaan switchen naar een triple helix arrangement of economic board lijkt ook bij te kunnen dragen. Flexibiliteit en kameleontische kwaliteiten dragen bij aan bestuurskracht en – op die manier – aan het succes van de keten.

Nederland staat voor de vraag hoe door slimme bestuurlijke inzet Nederland als klein land de concurrentie in een enorme oceaan van globaliserende verhoudingen aan te gaan. Dat vraagstuk vereist antwoord. We weten dat het bedenken van nieuwe bestuurslagen of instrumenten en het uitroepen van nieuwe entiteiten niet helpt. Eerder lijkt het antwoord te liggen in de rol van een behulpzame en betrouwbare ketenpartner, die dat zo doet dat ook publieke waarden in de keten tot werking komen, vooral daar waar het gebeurt: bovenlokaal, subnationaal, in de regio. Wij roepen Rijk, provincie en gemeente op expliciet

op zoek te gaan naar een manier van werken die recht doet aan ketenvorming. Daar is geen grote structuurverandering voor nodig, veeleer een mentaliteitsverandering. Elke overheid moet namelijk bereid zijn de eigen interne werkwijze zo slim te organiseren dat ze een aantrekkelijke ketenpartner worden. Zo krijgen ze zaken gedaan.

Zuid-Holland, met zijn grote en kleine gemeenten, een baaierd aan gemeenschappelijke regelingen en een metropoolregio binnen de poorten zou ideaal kunnen zijn voor experimenten met innovatieve vormen van ketenpartnerschap, gekoppeld aan nieuwe publieke verantwoording en controle door volksvertegenwoordigingen vanuit de deelnemende partners en rollen, faciliteiten, inzet en afstemming van overheidsorganisaties. Wij zijn daarbij graag van de partij – althans..... voor zover we meerwaarde hebben.