

Dunken en Driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland

Peter Castenmiller

ABSTRACT

Intermunicipal Cooperation and Administrative Power in the Netherlands

This article addresses the impact of intermunicipal cooperation on the administrative power of municipalities. It focuses on a specific form of intermunicipal cooperation in the Netherlands, which is called 'WGRplus'. This concerns the intermunicipal cooperation in the major urban regions in the Netherlands. In this article administrative power is not used as a fixed and quantifiable concept, yet as a process that might contribute to the performance of individual municipalities. It is argued that intermunicipal cooperation strengthens the possibilities of municipalities to address social challenges. The cooperation is considered to be successful and rewarding. It also stimulates the cooperation with relevant social organisations. Yet this form of intermunicipal cooperation has a weak democratic and political profile. Next year the Dutch government will conduct a thorough evaluation of this specific form of intermunicipal cooperation. This is still necessary because the evidence that the administrative power of the municipalities benefits from this specific form of intermunicipal cooperation is not absolutely convincing.

KEYWORDS: administrative power, municipalities, cooperation

De meerwaarde van samenwerken in verenigingsverband

Stel nu eens, je woont in een huis met een ruime oprijlaan. Op een goede dag maak je een basket vast aan je garage en met enige regelmaat oefen je jezelf in dunken of driepunters. Het blijkt je aardig af te gaan. Het begint je op te vallen dat er meer mensen in de omgeving zijn die dezelfde hobby hebben. Sommigen gebruiken eveneens hun eigen oprijlaan, anderen, met een wat minder ruim kavel, gebruiken het speelveldje. Tijdens de jaarlijkse buurtbarbecue besluiten jullie, enigszins overmoedig geworden door de met alcohol opgevrolijkte sfeer, om een vereniging op te

richten. Ai, dat brengt veel werk met zich mee, er moet een zaal worden gehuurd, er moeten afspraken worden gemaakt over een vaste trainingsavond, het beheer van de bar moet worden geregeld, er moeten inkopen worden gedaan. Eigenlijk vind je het wel wat jammer dat de spontaniteit weg is. In je eentje was het allemaal veel makkelijker. Tevens ‘klikt’ het toch wat minder met sommige van de mensen waarmee je het, tijdens de barbecue in het zonnetje en met een glas bier in de hand, nog zo goed kon vinden. Maar goed, door het georganiseerde oefenen neemt het niveau sterk toe. Jullie willen daar toch ook de voordelen van plukken en besluiten je in te schrijven voor een basketbalcompetitie. Dat geeft weer extra gedoe, de basketbalbond blijkt allerlei voorschriften te stellen aan je vereniging, er komt veel papierwerk kijken bij het inschrijven van een team, het kost extra geld en het competitieooster laat zich maar lastig combineren met ieders persoonlijke agenda. Lastig hoor. Soms ontstaan er zelfs spanningen tussen verschillende teamleden. Inderdaad, wederom verlang je geregeld terug naar de tijd dat je opstond van de bank, naar buiten ging en gewoon wat ballen door het ringetje mikte. Voor sommige leden van je team wordt het zelfs wat te veel, steeds vaker komen ze niet opdagen bij een wedstrijd. Dat wordt wat al te gortig, dus wordt de discipline binnen de vereniging aangehaald. Weliswaar geeft iedereen zich vrijwillig op voor de competitie, maar als iemand niet komt opdagen bij een wedstrijd krijgt die een boete. Weg met de vrijblijvendheid, deelname aan de competitie is een morele verplichting, tegenover de teamgenoten, tegenover de tegenstander en tegenover de basketbalbond. Het implementeren en handhaven van de boeteregeling geeft veel spanningen in de vereniging, sommigen gooien de kont tegen de krib, betalen niet en zeggen hun lidmaatschap op. De vereniging raakt in de versukkeling, het wordt heel verleidelijk om gewoon weer ongedwongen wat te ballen op je oprijlaan. Maar ja, eigenlijk vind je dat ook weer wat te vrijblijvend. Met de echt gedreven teamgenoten besluit je een nieuwe impuls te geven aan de vereniging. Volgend seizoen gaan jullie er allemaal echt tegenaan.

1. Inleiding

Iedereen die wel eens heeft deelgenomen aan teamsporten, zal de bovengeschetste spanning herkennen tussen vrijblijvendheid en organisatie, tussen spontaniteit en regels, tussen investeringen (tijd, contributie) en opbrengsten (spelplezier). Intergemeentelijke samenwerking in Nederland kent sterk vergelijkbare dilemma's. In vele regio's zijn van oudsher informele samenwerkingsrelaties tussen gemeenten ontstaan. Vroeg of laat vragen die om enige formalisering, maar daar blijken veel regels en afspraken bij te komen kijken. Op een goed moment gaat de provincie zich er ook mee bemoeien of beginnen gemeenten waarmee eerder zo lekker informeel werd samengewerkt, zich weer terug te trekken. Ze zien de meerwaarde niet meer, vinden dat ze

te veel moeten inleveren. Daardoor verliest de samenwerking aan kracht, en worden de maatschappelijke uitdagingen waar elke individuele gemeente voor staat te fors. Wat zijn de alternatieven; herindelen of intensiever en verplichtend samenwerken?

De geschiedenis van de intergemeentelijke samenwerking in Nederland laat de nodige pieken en dalen zien. Steeds opnieuw wordt de vraag gesteld wat de meerwaarde is van samenwerking. Draagt intergemeentelijke samenwerking bij aan het succesvol aangaan van maatschappelijke uitdagingen; versterkt intergemeentelijke samenwerking de bestuurskracht van de betrokken gemeenten? In dit artikel worden deze vragen als uitgangspunt genomen. De beantwoording daarvan concentreert zich op een specifieke vorm van intergemeentelijke samenwerking, namelijk samenwerking in WGRplusverband. Dit heeft vooral pragmatische overwegingen. Juist bij deze specifieke vorm van intergemeentelijke samenwerking is onlangs een poging gedaan om de maatschappelijke meerwaarde hiervan te kunnen benoemen. Want hoewel intergemeentelijke samenwerking van oudsher in Nederland intensief wordt onderzocht (zie onder meer: SGB0, 1991; Traag, 1993; Boogers, 1997), ontbreekt het toch aan een uitgewerkt kader om de vraag of samenwerking de bestuurskracht bevordert te onderzoeken. In de vele uitgevoerde studies gaat het veeleer om het proces van samenwerking zelf of de politiek-bestuurlijke vormgeving van de samenwerking. De opbrengsten, de versterking van de bestuurskracht, blijven veelal buiten beeld. Een door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ingestelde adviescommissie, aangeduid als de Commissie-Nijpels (CTSS, 2009), heeft zich recent wel vooral geconcentreerd op de 'opbrengsten' van de samenwerking. Mede op basis van de activiteiten van deze commissie kan in deze bijdrage het antwoord op de volgende vraag nader worden verkend: 'als intergemeentelijke samenwerking een bijdrage levert aan de bestuurskracht, waaruit blijkt dat?'

Om tot beantwoording van de vraag te komen, moet eerst worden toegelicht wat 'samenwerking in WGRplusverband' inhoudt, in het bijzonder hoe deze afwijkt van andere vormen van samenwerking. Dat gebeurt in de volgende paragraaf. Verder is het noodzakelijk om nader in te gaan op het allerm minst eenvoudige concept van bestuurskracht. Dit komt in de derde paragraaf aan de orde. In de vierde paragraaf worden dan bevindingen gepresenteerd. Vanzelfsprekend wordt dan in de laatste paragraaf teruggekomen op de oorspronkelijke vraagstelling.

2. Bestuur, samenwerking en bestuurskracht

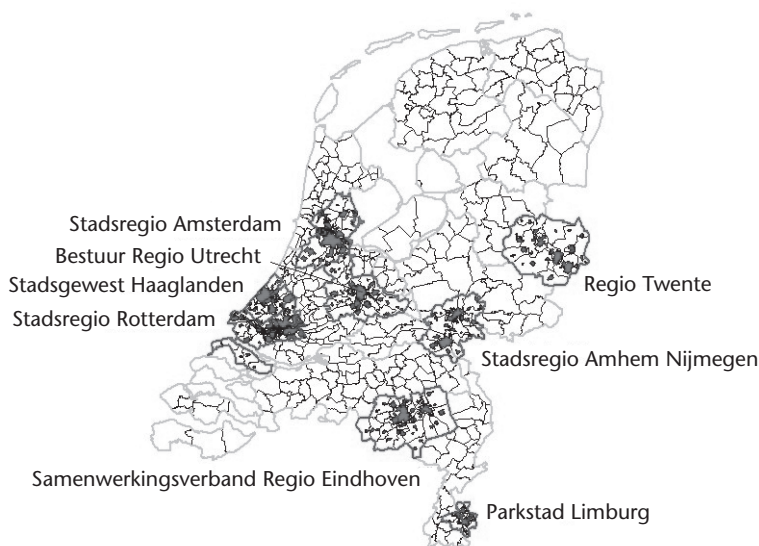
Kort na de Tweede Wereldoorlog werd de mogelijkheid voor samenwerking tussen Nederlandse gemeenten bij wet (Wet Gemeenschappelijke Regelingen) gerealiseerd.

De discussie over schaalvergroting concentreerde zich veelal op de situatie rond de grootste gemeenten. Zo werd in de regio Rotterdam Rijnmond al in 1965 een 'Openbaar Lichaam' ingesteld dat een bijdrage zou leveren aan de coördinatie van de regionale opgaven in de zich sterk ontwikkelende haven. Het idee was bovendien dat dit Openbaar Lichaam uiteindelijk zou doorgroeien tot een 'gewest', een nieuwe bestuurslaag tussen gemeenten en provincies in. In 1976 volgde de instelling van een Openbaar Lichaam in de regio Eindhoven. In de jaren daarna sneuvelen echter alle voorstellen rond gewestvorming of miniprovincies, zodat in feite geen nieuwe bestuursvormen werden gerealiseerd.

Toen begin jaren tachtig alle reorganisaties van het binnenlands bestuur (gewesten, miniprovincies, provincie nieuwe stijl) waren vastgelopen, werd de WGR herzien: "De nieuwe WGR stelde een bundeling en integratie van samenwerkingsverbanden verplicht en gaf provincies de bevoegdheid om intergemeentelijke samenwerking te stimuleren en te coördineren" (Boogers en Hendriks, 2005, 5).

Eind jaren tachtig werd wederom voor de grote gemeenten de behoefte gevoeld om met specifieke bestuurlijke arrangementen te komen. In de rapportage van de Commissie-Montijn werd in 1989 gepleit voor een versterking van de concurrentiepositie van stedelijke regio's binnen Europa. Daaropvolgend werden in de Kabinetsnota's 'Besturen op Niveau' (BON 1, 2 en 3) de besturen rond zeven stedelijke regio's in Nederland uitgenodigd om zelf met oplossingen voor ervaren problemen en de daarbij passende bestuurlijke structuur te komen. Het resultaat van deze ontwikkeling was dat in deze zeven gebieden, te weten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Arnhem-Nijmegen en Twente, samenwerking op basis van een aangescherpte WGR, de WGRplus, werd gerealiseerd. Deze specifieke vorm van samenwerking was gestoeld op een 'kaderwet' (Kaderwet 'WGRplus'), die een tijdelijk karakter had. De 'WGRplusregio's' werden namelijk verondersteld door te groeien naar een nieuwe bestuursvorm; de 'provincie-nieuwe-stijl'. Deze ontwikkeling kreeg een sterke impuls bij het aantreden van het eerste Kabinet-Kok in 1994. Dit Kabinet wilde saneren in 'bestuurlijke hulpstructuren'. Vanuit deze ambitie werd, met name rond Amsterdam en Rotterdam, gestreefd naar de instelling van een stadsprovincie (Boogers en Hendriks, 2005, 7). Gaandeweg ondervond dit streven meer en meer weerstand, hetgeen nadrukkelijk werd geïllustreerd met het massale afwijzen van dergelijke plannen door de inwoners van Amsterdam en Rotterdam, midden jaren negentig van de vorige eeuw (Van den Lans, 2006). Hierdoor was elke ingrijpende reorganisatie van het binnenlands bestuur weer een onhaalbare kaart geworden. Bij gebrek aan een nieuw perspectief werd na het aflopen van de Kaderwet de mogelijkheid tot samenwerking in WGRplusverband in 2006 gecontinueerd door middel van de 'Wijzigingswet WGRplus'. In dat jaar werd, vanwege de bijzondere maatschappelijke uitdagingen waar de regio Parkstad

Limburg voor staat, besloten om ook deze regio de status van WGRplusgebied toe te kennen. In totaal zijn er dus acht WGRplusregio's. Deze zijn weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 1. De acht WGRplusregio's in Nederland.

Na alle opwinding eind jaren negentig rond het mogelijke instellen van een stadsprovincie, is het betrekkelijk stil geworden rond de WGRplus. Slechts weinig mensen zullen weten waarop deze term betrekking heeft. Onderstaande tabel laat zien dat desalniettemin meer dan 100 van de 441 gemeenten betrokken zijn bij deze samenwerking. Bijna één op de drie Nederlanders woont binnen een WGRplusgebied. Dit maakt deze samenwerkingsvorm feitelijk de belangrijkste variant van alle mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking in Nederland.

In de Memorie van Toelichting bij de Wijzigingswet WGRplusgebieden is gewezen op een urgente maatschappelijke opgave in de grootstedelijke regio's. Genoemd worden een relatief hoge werkloosheid in grootstedelijke gebieden, vooral onder specifieke bevolkingsgroepen, de grote economische betekenis van grootstedelijke centra, de daarmee samenhangende problematiek rond infrastructuur en bereikbaarheid en een onevenwichtige woningvoorraad. Deze aspecten konden naar de mening van het toenmalige Kabinet louter in regionaal verband adequaat aangepakt worden. De instelling van de stadsregio's had volgens de wetgever onder meer tot doel om te bevorderen "dat ontwikkelingen in de steden en in het omliggende gebied elkaar versterken en dat ongewenste afwentelingseffecten uitblijven" (TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 532, nr. 3).

TABEL 1. Aantal gemeenten en inwoners in de 8 stadsregio's (per 1-1-2008).

Naam	Overzicht		% bevolking centrumgemeente
Stadsregio Amsterdam	Aantal gemeenten	16	54% (Amsterdam)
	Aantal inwoners	1.366.014	
Stadsregio Rotterdam	Aantal gemeenten	16	50% (Rotterdam)
	Aantal inwoners	1.163.007	
Haaglanden	Aantal gemeenten	9	48% (Den Haag)
	Aantal inwoners	992.992	
BRU	Aantal gemeenten	9	48% (Utrecht)
	Aantal inwoners	611.469	
SRE	Aantal gemeenten	21	29% (Eindhoven)
	Aantal inwoners	727.925	
Arnhem-Nijmegen	Aantal gemeenten	20	20% (Arnhem) 22% (Nijmegen)
	Aantal inwoners	722.958	
Twente	Aantal gemeenten	14	25% (Enschede)
	Aantal inwoners	618.508	
Parkstad-Limburg	Aantal gemeenten	7	38% (Heerlen)
	Aantal inwoners	240.765	
Totaal	Aantal gemeenten	112	
	Aantal inwoners	6.443.638	

Vanwege de aard en de urgentie van de problematiek heeft de samenwerking een 'verplichtend' karakter. Dit is feitelijk het grootste verschil met gemeentelijke samenwerking op basis van de 'gewone' WGR. Weliswaar nemen gemeenten het initiatief tot samenwerking; het zijn uiteindelijk de provincies die het territoir vaststellen, waarop de samenwerking betrekking heeft. Daardoor kunnen gemeenten zich niet aan de samenwerking onttrekken en wordt het gebied ook niet onnodig groot. Bij wet is een basispakket aan taken voor de stadsregio's vastgesteld. Op eigen initiatief kunnen zowel de betrokken gemeenten als de provincies extra taken overdragen aan de stadsregio's.

Het verplichtende karakter van de samenwerking impliceert dat de stadsregio 'doorzettingsmacht' heeft. Indien het bestuur van een gemeente naar het oordeel van het Dagelijks Bestuur (DB) van de stadsregio onvoldoende medewerking verleent aan genomen besluiten, kan het DB zelf ten laste van de betrokken gemeente een besluit uitvoeren. Ook dit is een belangrijk verschil ten opzichte van een 'gewone' WGR.

Samenvattend kent deze schets van de ontwikkelingen de volgende kernpunten:

- De samenwerking tussen de gemeenten in acht stedelijke gebieden kent een bijzondere structuur vanwege de bijzondere uitdagingen in deze regio's;
- Het is in de huidige politieke verhoudingen het enige bruikbare bestuurlijke arrangement om de samenwerking te organiseren; alternatieven zoals grootscha-

- lige herindelingen of nieuwe bestuursvormen zoals gewesten of miniprovincies zijn politiek en maatschappelijk onhaalbaar gebleken;
- De samenwerking heeft een niet-vrijblijvend karakter.

3. Over bestuurskracht

Bestuurskracht is in de Nederlandse bestuurspraktijk een veelgebruikte term (zie met name: Korsten, Abma en Schutgens, 2007; Abma en Korsten, 2009). De inleiding bij dit themanummer bevat hiervan menige illustratie. Onder meer blijkt dat ook in Vlaanderen de term geen onbekende is. Zoals nader uitgewerkt in de inleiding van dit themanummer wordt in het algemeen met dit begrip bedoeld op het vermogen van bestuurseenheden (gemeenten, provincies) om de voor hun relevante maatschappelijke uitdagingen succesvol aan te gaan. Met deze algemene formulering eindigt tegelijkertijd de consensus over het begrip, eveneens al nader aangegeven in het inleidende artikel. Hoe definieer je het ‘vermogen’, hoe operationaliseer je dat, hoe stel je dat vervolgens in de praktijk vast? In één van de eerste publicaties over bestuurskracht (Toonen et al., 1998) is het multidimensionale karakter van bestuurskracht benadrukt. Enerzijds is gewezen op verschillende waarden die in het concept liggen besloten met betrekking tot operationele, bestuurlijke en institutionele kwaliteit. Tegelijkertijd wordt in deze publicatie onderscheiden dat gemeenten verschillende rollen vervullen, die van bestuurder van de gemeenschap, van dienstverlener, van onderdeel van het maatschappelijk bestel en die van organisatorische eenheid. De combinatie van waarden en rollen zou moeten leiden tot een zeer genuanceerde operationalisatie, maar de praktijk leert dat in veel van de metingen hier nauwelijks acht op wordt geslagen (Van Dam en Castenmiller, 2008). Ook op inhoudelijk terrein worden er vraagtekens gezet bij het concept. Zo wijst Ringeling (2007) er op dat bestuurskracht in feite een echo is van het in de jaren negentig vrij populaire ‘New Public Management’. Hierin werd de nadruk gelegd op effectief, technocratisch handelen en is de politieke dimensie gemarginaliseerd. Daar zijn niet alleen uit normatief oogpunt vele vraagtekens bij te zetten. Uit empirische overwegingen vraagt Ringeling zich ook zeer af of er wel directe relaties zijn tussen politiek-bestuurlijk handelen en de beoogde maatschappelijke effecten. Boogers en Schaap wijzen er op dat er ten minste twee zienswijzen op bestuurskracht kunnen zijn. De eerste is de ‘government-benadering’. In een dergelijke benadering wordt het openbaar bestuur als één geheel gezien. Gemeenten vormen een radertje in dit stelsel, met eigen taken en verantwoordelijkheden. In een dergelijke benadering is de zelfstandige en kwalitatief voldoende uitvoering van taken door gemeenten van belang: “De medewerking moeten inroepen van buurgemeenten of van andere overheden is uit den boze; die leidt immers

af van de eigen verantwoordelijkheid die de gemeente heeft” (Boogers en Schaap, 2007, 8). De andere invalshoek, de governance-benadering, gaat juist uit van de noodzaak tot samenwerking, omdat de hele overheid bestaat uit een stelsel van samenwerkende instanties: “Een gemeente is bestuurskrachtig als zij in staat is haar verantwoordelijkheden te definiëren, in te schatten welke partners bij de diverse oplossingsrichtingen noodzakelijk zijn en met die partners ook tot een goede aanpak van de problemen te komen”, (Boogers en Schaap, 2007, 9). In het inleidende artikel bij dit themanummer wordt geïllustreerd dat ‘governance’ in het denken over bestuurskracht ondertussen de boventoon heeft.

In een eerder artikel heb ik betoogd dat, met zoveel onduidelijkheid rond het concept, het verstandig is te kiezen voor een betrekkelijk simpele, vooral procesmatige definitie van bestuurskracht (Castenmiller, 2008, 10-11): “Bestuurskracht heeft betrekking op het vermogen van overheden om:

- Maatschappelijke uitdagingen centraal te stellen,
- Relevante actoren bij elkaar te brengen,
- En te laten samenwerken,
- Met een democratisch bestuur dat betrouwbaar, integer en responsief is”.

Met deze definitie wordt gekozen voor de ‘governance’-invalshoek. In de hedendaagse samenleving is samenwerking tussen overheden, alsmede samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties onvermijdelijk. Verder wordt afstand genomen van een ‘new public management’-benadering waarin het politieke aspect wordt gemarginaliseerd. Een duidelijk politiek-democratisch profiel past bij bestuurskrachtige overheden. Of de kernwoorden ‘betrouwbaar’, ‘integer’ en ‘responsief’ de enige zijn, staat open voor discussie. Wellicht dat een woord als ‘transparant’ daar evenzeer bij hoort. Belangrijk in de definitie is dat bestuurskracht zich vooral uit in de bereidheid actief maatschappelijke uitdagingen aan te gaan, samen met relevante actoren, in een goede democratische setting. Deze ‘simpele’, procesmatige invulling van bestuurskracht biedt een goed kader om de bijdrage van de samenwerking in WGRplusverband aan de bestuurskracht van de betrokken gemeenten nader te verkennen. Dit gebeurt in de volgende paragraaf.

4. De praktijk

Het is een veelgehoorde opvatting er vandaag sprake is van een netwerksamenleving (Castells, 1996; Teisman, 2006) waarbij de dagelijkse leefwereld van de hedendaagse burgers (‘daily urban systems’) niet alleen gemeentegrenzen overstijgt, maar ook regionale, provinciale en zelfs landsgrenzen. Dat ondergraaft niet alleen

de noodzaak en vanzelfsprekendheid van territoriaal georganiseerd bestuur; het maakt het eveneens onwaarschijnlijk dat er een ideale bestuurlijke maat en bijpassende structuuroplossing bestaan (VROMraad, 2008, 60). Voorts is in de hedendaagse samenleving evident dat vele maatschappelijke uitdagingen zich manifesteren op een bovengemeentelijk niveau. Zij kunnen alleen op dat niveau effectief en in samenhang aangegaan worden. De drie klassieke, territoriaal georganiseerde bestuurslagen staan in sommige gevallen een dergelijke effectieve aanpak van regionale problemen in de weg, mede omdat schakelen tussen regionale en de gemeentelijke agenda voor deze overheden niet vanzelfsprekend is (VROMraad, 2008, 9). Als de maatschappelijke uitdagingen vragen om een flexibele bestuursvorm die in staat is om op regionaal niveau te opereren, dan is waarschijnlijk dat de samenwerking in WGRplusverband daarvoor een adequate structuur verschaft. In dit verband spreekt de VROMraad (2008, 50) over 'travelling light'. De vanzelfsprekendheid van deze redenering wordt bevestigd door de praktijkverkenningen die de Commissie-Nijpels heeft uitgevoerd (CTSS, 2009). In opdracht van de Commissie zijn per regio de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen geïnventariseerd. Dit is in eerste instantie gebeurd door de beleidsnota's van de regio's te analyseren. Het resultaat van deze 'bureauanalyse' is voorgelegd aan een breed gezelschap van betrokken bestuurders, die indien zij daar aanleiding voor zagen, deze lijst voor hun regio konden aanvullen. De uiteindelijke lijst is opgenomen als bijlage in de rapportage (CTSS, 2009, 44-45). Deze maakt duidelijk dat alle regio's vooral regionaal-economische ambities hebben, maar dat zij daarin sterke eigen accenten plaatsen. De gemeenschappelijke structuur is blijkbaar flexibel genoeg om specifieke regionale uitdagingen aan te gaan. Verschillen uit zich bijvoorbeeld op basis van de ligging van de regio's. De randstedelijke regio's willen vooral hun specifieke meerwaarde versterken (de haven van Rotterdam, het streven van Haaglanden om 'legal capital' te zijn, het versterken van de bereikbaarheid Amsterdam om zo economisch centrum van het hele land te kunnen blijven). Regio's als Twente en Arnhem-Nijmegen spreken juist over grensoverschrijdende samenwerking en het versterken van de herkenbaarheid van de regio in Europees verband. Zowel Twente als de regio Eindhoven zetten in samenwerking met de in hun regio aanwezige Technische Universiteit in op economische innovatie. Ook de regio Parkstad-Limburg spreekt over grensoverschrijdende samenwerking, maar dan vooral in het licht van het streven om de voorziene sociaal-maatschappelijke effecten van de verwachte bevolkingsdaling in de regio te temperen. Opmerkelijk is bovendien de betrekkelijk informele samenwerking met gedeeltelijk overlappende samenwerkingsverbanden zoals in Eindhoven met 'Brainport Eindhoven', of in Amsterdam met Amsterdam Metropolitan Area/Metropoolregio Amsterdam. Brainport Eindhoven betreft een samenwerkingsverband tussen overheden en maatschappelijke organisaties; bij de Metropoolregio Amsterdam is niet alleen de provincie Noord-Holland betrokken, maar ook de provincie Flevoland en een gemeente uit die provincie, Almere. De

gewenste flexibiliteit uit zich dus ook in dit soort informele samenwerkingsrelaties met andersoortige organisaties.

Om een eerste inzicht te verwerven in de opbrengsten van de samenwerking, zijn zogenaamde SWOT-analyses uitgevoerd. Hiervoor is per regio een breed gezelschap samengebracht. Het betrof zowel bestuurders van betrokken gemeenten als vertegenwoordigers van relevante maatschappelijke organisaties. Deze werden uitgedaagd om zowel 'sterkten' als 'zwakten' van de regionale samenwerking te benoemen en op basis daarvan in discussie te gaan. Na deze eerste discussieronde konden de aanwezigen kansen en bedreigingen vermelden.

Het moge duidelijk zijn dat deze werkwijze geen garantie geeft dat de door de aanwezige benoemde sterke en zwakke punten (alsmede de 'kansen' en 'bedreigingen') zich daadwerkelijk in de praktijk manifesteren. 'Wishful thinking' ("we vinden allemaal dat dit een positief effect zou moeten zijn") is niet ver weg. Tegenwicht tegen dergelijke ongefundeerde stellingnamen is gevonden in de brede samenstelling van de groep en in het bijzonder in de aanwezigheid van vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die onafhankelijker en meer op basis van door hen ervaren inhoudelijke resultaten de samenwerking tussen de gemeenten kunnen beoordelen.

In alle regio's werd de samenwerking tussen de gemeenten door de deelnemers aan de SWOT-analyses als positief beoordeeld. Op zichzelf is dat al een opmerkelijke bevinding, omdat het imago van de samenwerking niet zo positief is. Daarvan bleek weinig in de bijeenkomsten. Zowel de betrokken bestuurders van individuele gemeenten als vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die eveneens een belang hebben bij het succesvol aangaan van de onderscheiden uitdagingen, bevestigen dat naar hun ervaring de flexibele samenwerking in WGRplusverband succesvol is. Zij zijn allen van mening dat deze samenwerking veruit te verkiezen is boven een situatie waarin elke gemeente ieder voor zich zou opereren. Illustratief in dit verband is dat de samenwerking in de regio Eindhoven een sterke impuls kreeg toen er midden jaren negentig grote economische problemen waren met één van de belangrijkste bedrijven in de regio. Het eventueel wegvallen van dat bedrijf zou grote gevolgen hebben voor de werkgelegenheid. Na het wegvallen van de bedrijvigheid bij deze onderneming zou dat vervolgens ook gevolgen hebben voor de toeleveranciers en gelieerde bedrijven. Daarna zou dat gelden voor de woningbouw en uiteindelijk voor het sociale klimaat. De gemeenten hebben zich gezamenlijk achter een economisch investeringsplan geschaard dat alleen kon slagen als deze samenwerking niet-vrijblijvend zou zijn. Binnen de regio Arnhem-Nijmegen is genoemd dat de samenwerking de traditionele tegenstelling tussen deze beide grote steden tempert, zodat de regio gezamenlijk zich veel krachtiger

kan profileren. In plaats dat de steden zich tegen elkaar laten uitspelen, kunnen ze beter één lijn trekken.

Binnen de kaders van de WGRplus kunnen makkelijker afspraken worden gemaakt over de (niet vrijblijvende) samenwerking en afstemming. Er is zo een natuurlijke basis voor eventuele nieuwe, vrijwillige samenwerking op allerlei taken, waarvan ook regelmatig gebruik wordt gemaakt. Een illustratie hiervan is dat in verschillende regio's gemeenten op vrijwillige basis extra taken in het samenwerkingsverband onderbrengen (zoals bijvoorbeeld het bevorderen van het toerisme). Daarmee wordt duidelijk dat de gemeenten ervan overtuigd zijn dat bij deze taken vanwege de samenwerking betere resultaten zullen worden behaald.

De samenwerking brengt gemeenten en maatschappelijke organisaties makkelijker bij elkaar. Veel van de relevante maatschappelijke organisaties, zoals ondernemerskringen, Kamers van Koophandel, woningbouwcoöperaties, onderwijsinstellingen of zorginstellingen opereren al op regionaal niveau. Zij vinden het daarom ook veel makkelijker om te overleggen en afspraken te maken met één samenwerkingsverband dan met 10 of 20 afzonderlijke gemeenten. Coöperaties melden successen als het gaat om regionale woningbouwopgaven, waarvan de verdeling en planning veel makkelijker verloopt. Kamers van Koophandel zijn tevreden over het versterken van het regionale vestigingsklimaat, waarin gemeenten elkaar niet beconcurreren. Voorts wordt een versterkt imago van de regio als geheel geconstateerd, zoals het innovatief klimaat in Eindhoven en Twente, waarvan ook onderwijsinstellingen profiteren. Deelnemers zijn ervan overtuigd dat dergelijke maatschappelijke resultaten niet, of veel minder eenvoudig, zouden zijn behaald zonder de samenwerking.

Een bijzondere opbrengst is dat de betrekkelijk kleine, weinig bureaucratische, deskundige en flexibele organisatie van het samenwerkingsverband in vrijwel alle bijeenkomsten als positief is beoordeeld. Het regionale samenwerkingsverband kent in alle regio's een eigen ambtelijke organisatie. Deze is bewust klein gehouden, om niet als een concurrent van de afzonderlijke gemeentelijke organisaties beschouwd te worden. Daardoor gaat het vaak om medewerkers met specifieke en specialistische kwaliteiten. Veel van de kleinere gemeenten in het samenwerkingsverband kunnen zich niet veroorloven dergelijke deskundige ambtenaren in dienst te hebben, maar kunnen nu alsnog gebruik maken van de kwaliteiten van deze personen.

Een ander opmerkelijk positief resultaat is louter al de aanwezigheid van een samenwerkingsverband. Daardoor is er steeds een platform beschikbaar waar betrokken partijen elkaar ontmoeten en afspraken kunnen maken. Afstemming en overleg hoeven niet steeds opnieuw 'uitgevonden' te worden, alle overleggen zijn al ingepland in de agenda's van de betrokken bestuurders.

Op het eerste gezicht scoort de samenwerking in WGRplusverband op drie als belangrijk betitelde aspecten van bestuurskracht (maatschappelijke uitdagingen centraal stellen, relevante actoren samenbrengen en effectieve samenwerking realiseren) positief. Inhoudelijk is daar wel het een en ander op af te dingen. Voor een deel komt dat in de volgende paragraaf aan de orde.

Als het gaat om de democratische setting blijken er de nodige twijfels. Op zich staan de betrouwbaarheid en integriteit van de samenwerking niet ter discussie, in ieder geval niet anders dan bij andere overheden. Maar het democratisch gehalte van de samenwerking roept van oudsher veel discussie op. Het samenwerkingsverband heeft geen directe band met individuele burgers. De Commissie-Nijpels heeft inventief betoogd dat dit niet 'raar' is. De samenwerking dient immers te worden beschouwd als 'verlengd lokaal bestuur'. Dat impliceert dat het belangrijkste democratische orgaan de verschillende gemeenteraden moeten zijn en blijven. Door ervaring wijs geworden investeren de samenwerkingsverbanden veel in het betrekken van individuele raadsleden of raden als geheel bij de beleidsvoorbereiding, regionale besluitvorming en verantwoording (CTSS, 2009, BMC, 2009). Zo hebben in alle regio's gemeenteraadsleden zitting in het Algemeen Bestuur. Parkstad-Limburg gaat hierin zo ver dat de 'Parkstad-Raad' uitsluitend uit raadsleden bestaat. In de overige regio's zijn zowel raadsleden als leden van Colleges van B&W vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur.

Naast de inzet van reguliere communicatiemiddelen zoals (elektronische) nieuwsbrieven en websites, valt op dat er in de regio's veel direct contact plaatsvindt met gemeenteraden. Alle regio's organiseren enkele malen per jaar informatiebijeenkomsten, 'kennisateliers' en 'expertmeetings' met raadsleden. Bij aanvang van elke nieuwe raadsperiode organiseert menige regio een grote kennismakingsbijeenkomst. In alle regio's worden de ontwikkelingen in de regio structureel geagendeerd in de afzonderlijke raadscommissies of in de plenaire raadsvergadering. In sommige regio's zijn er in de diverse gemeenten aparte raadscommissies voor regionale aangelegenheden. Ondertussen zijn in sommige regio's ook netwerken van betrokken griffiers ontstaan die de besluitvormingsprocessen in regioverband volgen, zodat onderwerpen tijdig in de raad kunnen worden geagendeerd. In vrijwel alle regio's bezoeken de portefeuillehouders binnen het Dagelijks Bestuur van de regio structureel de afzonderlijke gemeenten om met de raad als geheel of met raadscommissies te overleggen over de gang van zaken. Een ander instrument dat wordt ingezet om raden structureel en proactief te betrekken bij besluitvorming is om in nauw overleg met raden 'regionale agenda's' op te stellen. Hierin komen binnen de regio geagendeerde onderwerpen aan de orde. Op die manier weet de raad wanneer een eigen standpunt gereed moet zijn. Kortom: er is sprake van vele initiatieven om raden en individuele raadsleden intensief te betrekken bij de regio. Dat vereist de nodige investeringen in tijd en aandacht van raadsleden,

iets waartoe ze niet altijd in de gelegenheid zijn. Hierdoor kan het gebeuren dat zij alsnog 'verrast' worden door al in regioverband genomen besluiten. Daardoor blijven in de praktijk de besluitvormings- en beïnvloedingsmogelijkheden, de verantwoording en de controle voor individuele gemeenteraadsleden onoverzichtelijk en onduidelijk. De geluiden blijven dat het democratische proces traag, stroperig en ondoorzichtig is. De vele initiatieven, bijeenkomsten en overleggen zorgen niet voor een overzichtelijk beeld.

In de bestuurlijke discussies wordt het gebrek aan rechtstreekse besluitvormings- en verantwoordingsprocedures vaak als een essentiële tekortkoming van de samenwerking in WGRplusverband benoemd. Recent was dit het argument voor de Tweede Kamer om bij de besluitvorming over de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (nWRO) de door de minister aan de WGRplusregio's toebedachte taken en verantwoordelijkheden op het laatste moment uit de wet te halen.

In paragraaf 2 van dit artikel is geïllustreerd dat er altijd wel plannen zijn voor andere varianten van regionale samenwerking. Daaronder zijn er ook waarbij de democratische besluitvorming directer is georganiseerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de variant van de 'agglomeratiegemeente', waarbij de stadsregio de staatsrechtelijke positie van gemeente krijgt, en de afzonderlijke gemeenten die van deelgemeente. Een andere variant is die waarbij de stadsregio de positie van (mini) provincie krijgt. Dat zijn bestuursvormen met rechtstreekse verkiezingen en één besluitvormend en controlerend orgaan. In alle gevallen is de wetgever teruggeschrokken van deze forse reorganisatie van het binnenlands bestuur. Het paradoxale effect hiervan is dat de Tweede kamer de WGRplusregio's een gebrek aan democratische legitimatie verwijt; een omstandigheid waar hetzelfde parlement de eerste verantwoordelijkheid voor draagt. Maar dat verandert niets aan het feit dat de besluitvorming in de samenwerkingsorganen voor vele raadsleden, en zeker voor het gros van de burgers, volstrekt 'terra incognita' is.

In deze paragraaf is betoogd dat het aannemelijk is dat de samenwerking in WGRplusverband de bestuurskracht van de betrokken gemeenten vergroot. Er is sprake van een flexibele samenwerkingsvorm die daarmee toegesneden is op de intensief veranderende schalen in het dagelijks leven van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De samenwerkingsvorm biedt goede mogelijkheden om relevante partijen samen te brengen, veel van die partijen bevestigen dat zij daardoor adequaat de maatschappelijke uitdagingen kunnen aangaan. Door vele beschouwers van de modernisering van de overheid wordt een gewenste en onvermijdelijke ontwikkeling van 'government' naar 'governance' waargenomen, waar de regionale samenwerking in WGRplusverband goed bij aansluit (VROMraad, 2008, 66-67). Uit het oogpunt van de gehanteerde omschrijving van bestuurskracht

zijn er wel vraagtekens te zetten bij het democratische gehalte, met name de responsiviteit en transparantie, van de samenwerking.

5. De meerwaarde

Vooralsnog zijn de praktijkbevindingen, waarvan in de vorige paragraaf verslag is gedaan, niet meer dan ‘aannemelijk’. Een eerste bezwaar is dat een belangrijk deel van de bewijsvoering louter is gebaseerd op de mening van direct betrokkenen. Gemeentebestuurders en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties melden dat de regionale samenwerking een belangrijke bijdrage levert aan het aangaan van maatschappelijke uitdagingen. Alleen, het feit dat direct betrokkenen ‘denken’ dat het werkt, garandeert nog niet dat het echt zo is. Een teken aan de wand is bijvoorbeeld dat bij tijd en wijle in sommige regio’s een minderheid van de gemeenten uittreding uit de samenwerking overweegt. Zij zijn de basketballers voor wie het verplichtende karakter van spelen in competitieverband gaandeweg toch iets te veel wordt.

Er is evenmin overtuigend aangetoond dat er vanwege de samenwerking daadwerkelijk betere maatschappelijke resultaten worden geboekt dan bij vrijwillige samenwerking of wellicht zelfs bij het ontbreken van samenwerking. De SWOT-analyses zijn als methode daarvoor niet ‘hard’ genoeg. Tegelijkertijd is het zeer de vraag welke alternatieve methoden van onderzoek hiertoe wel in staat zouden zijn. Overwogen zou kunnen worden om te onderzoeken of andere samenwerkingsvormen, of zelfs individuele gemeenten, vergelijkbare maatschappelijke resultaten boeken op terreinen als regionaal-economisch beleid, huisvestingsbeleid en dergelijke. Probleem is alleen dat weinig regio’s of gemeenten in Nederland vergelijkbaar zijn met Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht enzovoort. Anders gezegd, de maatschappelijke problematiek in de WGRplusregios’s laat zich maar moeilijk vergelijken met die in andere gebieden. Dat zal het lastig, zo niet onmogelijk maken om eventuele verschillen te beoordelen. Maar het zou in ieder geval de bewijsvoering flink kunnen versterken als de door de bestuurders benoemde maatschappelijke resultaten met meer ‘harde gegevens’ onderbouwd zouden worden.

Een vooralsnog onduidelijke kwestie betreft de meerwaarde van het niet-vrijblijvende karakter van de samenwerking in WGRplusverband. Om in het beeld van de basketbalvereniging te blijven: als het spelen van wedstrijden in competitieverband zoveel leuker en uitdagender is dan in je eentje te dribbelen bij de garage, dan

zou een boetesysteem om een voldoende opkomst bij de wedstrijden te garanderen onnodig moeten zijn.

Het niet-vrijblijvende karakter van de samenwerking heeft mede als achtergrond dat het rijk hecht aan een stabiele samenwerking, zonder dat gemeenten 'opeens' afhaken. Dit uitgangspunt maakt het mogelijk dat de regio's voor sommige beleidsterreinen rechtstreeks middelen van het rijk krijgen, met name op het terrein van Verkeer & Vervoer. In andere gebieden gaat dat geld ofwel naar de provincie of eerst naar de individuele gemeenten, waarna lastige discussies ontstaan over de gezamenlijke besteding.

Het niet-vrijblijvende karakter is in de SWOT-analyses als een belangrijk 'sterk punt' beoordeeld. Daarmee wordt zelfs de discussie over het afhaken van gemeenten (in zijn geheel of bij afzonderlijke taken) vermeden. Aan dergelijke meningsverschillen hoeft dan weinig tot geen energie weg te lekken. De doorzettingsmacht waarover het Dagelijks Bestuur beschikt om gemeenten die onvoldoende meewerken aan de uitvoering van besluiten, is een belangrijke 'stok achter de deur'. Het is in zekere zin het 'boetesysteem' dat de opkomst bij de basketbalwedstrijden garandeert. Maar er zijn ook genoeg verenigingen waar de spelers uit eigen vrije wil staan te trappelen om deel te nemen aan de wedstrijd. Zo zijn er in Nederland ondertussen ook vele vrijwillige en intensieve samenwerkingsvormen tussen gemeenten die goede maatschappelijke resultaten boeken. Een overzichtboek van Brouwer et al. (2007) getuigt hiervan. Weliswaar is ook hier geen sprake van een wetenschappelijke studie en worden voornamelijk direct betrokkenen aan het woord gelaten, maar het boek verschaft een breed palet van succesvolle intergemeentelijke samenwerking, met of zonder 'plusstatus'. Naast voorbeelden uit de plusregio's worden successen gepresenteerd uit de Regio Groningen-Assen of de stedendriehoek Apeldoorn, Deventer, Zutphen. Eveneens wordt in dit boek gerefereerd aan het Samenwerkingsverband 'Drechtsteden', rond Dordrecht. Het sociaaleconomisch klimaat in deze regio was midden jaren negentig buitengewoon beroerd. In intensieve samenwerking tussen de gemeenten is veel ten goede gekeerd. De samenwerking uit zich onder meer in het inrichten van een uitgebreide gezamenlijke ambtelijke organisatie, waarbinnen uiteindelijk een kwart van het oorspronkelijke personeelsbestand van de zes gemeenten werkzaam zal zijn. Een nog verdergaande variant in Nederland betreft de samenwerking tussen de zogenaamde BEL-gemeenten (Blaricum, Eemnes en Laren), waar de ambtelijke organisaties van de drie gemeenten volledig opgegaan zijn in één nieuwe gezamenlijke organisatie. Het is al met al niet alleen de verplichte samenwerking die succesvol oogt. Een nadeel van het verplichtende karakter is bovendien dat daarmee de flexibiliteit in de samenwerking wordt beperkt. Om die reden pleit de VROMraad er juist voor om de 'plusstatus' te laten vallen en intergemeentelijke samenwerking uitsluitend bij gewone WGR te organiseren (VROMraad, 2008, 69).

6. Ter afsluiting

In 2010 is een evaluatie van de WGRplusregeling voorzien. Dit is namelijk in de wet opgenomen. Het advies van de Commissie-Nijpels, waarop dit artikel voor een belangrijk deel is gebaseerd, had onder meer als doel om de agenda voor deze evaluatie op te stellen. In deze laatste paragraaf worden enkele openstaande aandachtspunten onderscheiden

Om te beginnen is de stelling dat de samenwerking een adequate bijdrage levert aan het aangaan van de relevante maatschappelijke uitdagingen louter gebaseerd op de mening van direct betrokkenen. Een nadere evaluatie waarin de realisatie van maatschappelijke ambities meer gedegen wordt onderzocht en waarin de bijdrage van de samenwerking in ogenschouw wordt genomen, is nog steeds nodig. Verder is de meerwaarde van het verplichtende karakter van de samenwerking niet evident.

Een nog onbenoemd punt is dat er veel onduidelijk blijft over het relevante takenpakket van de WGRplusregio's. De genuanceerde redenering van de Commissie-Nijpels is dat regionale taken die direct gebonden zijn aan het belang van de gemeenten kunnen worden beschouwd als 'verlengd lokaal bestuur'. Deze moeten daarom onder de eindverantwoordelijkheid van de betrokken raden in WGRplusverband ingevuld worden. Taken die een 'breder regionaal belang' hebben, zouden tot het domein van de provincie moeten blijven behoren. Maar het onderscheid tussen 'verlengd lokaal bestuur' en 'breder regionaal belang' is niet direct helder. Daarmee blijft onduidelijk welke taken nu tot het domein van de WGRplus behoren en welke tot die van de provincie. Ook om dit te verduidelijken is de vergelijking met de basketbalvereniging nuttig. Op het moment dat een vereniging (samenwerkende gemeenten) meedoet aan een competitie, kan een bond (provincie) regelingen opleggen met betrekking tot de grootte van de zaal, de hoogte van de baskets, uniforme kledij, competitierooster (ook al komen sommige dagen sommige spelers helemaal niet uit), enzovoort. De vereniging zelf gaat over de selectie van de spelers, de samenstelling van de teams, maar ook over de toegangsprijs voor de toeschouwers en het aanbod in de kantine. Dat lijkt vanzelfsprekend. Maar kan de bond nu ook eisen stellen over het aanbieden van alcoholische dranken tijdens jeugdwedstrijden? Sommige bonden doen dat. En wat te denken van de champions' league in het voetbal, waar de organisator verregaande eisen stelt over reclameborden, tijdschema's, plaats van de camera's, interviews na afloop e.d. Daar wordt diep ingegrepen in de autonomie van de betrokken verenigingen.

Het lijkt weinig twijfel dat provincies, regio's en gemeenten alle zullen instemmen met het algemene uitgangspunt dat taken die te beschouwen zijn als verlengd lokaal bestuur vooral gediend zijn met intergemeentelijke samenwerking. Maar

uit die algemene uitspraak is niet direct een lijst van concrete taken af te leiden, waarin de genoemde overheidsinstanties zich direct kunnen vinden. Welke concrete maatschappelijke uitdagingen nu aansluiten bij het domein van individuele gemeenten, bij het domein van samenwerkende gemeenten of bij de provincie blijft al met al onduidelijk.

In deze bijdrage is aannemelijk gemaakt dat samenwerking in WGRplusverband de bestuurskracht van de betrokken gemeenten ten goede komt. In competitieverband op niveau basketballen is vast uitdagender dan louter een beetje ballen op de oprit voor de garage. Maar zeker weten doen we dat – nog – niet.

Bibliografie

- Abma, K., & Korsten, A.F.A. (2009). *Gemeenten in Rapportcijfers*. Delft.
- BMC (2009). *Samenwerking vergeleken*. Den Haag.
- Boogers, M. (1997). *Het Onderste uit de KAN*. Delft.
- Boogers, M., Hendriks, F. (2005). *Middenbestuur in Discussie, analyse van en reflectie op de naoorlogse discussie over middenbestuur in Nederland*. Tilburg.
- Boogers, M., & Schaap, L. (2007). Bestuurskracht, wat moeten we er mee? Een stand van zaken. *Bestuurskunde*, 16, nr. 2.
- Brouwer J. et al. (2007). *De Grenzeloze regio, praktijkboek regionale strategieën*. Den Haag.
- Castells, M. (1996). *The Information Age, Economy, Society and Culture, Vol. 1. The Rise of the Network Society*. Oxford.
- Castenmiller, P. (2008). *Bestuurskracht en Innovatie*. Tilburg.
- Commissie Toekomst Stadsregionale samenwerking (CTSS) (2009). *De Stille Kracht*. Den Haag.
- Dam, M. van, & Castenmiller, P. (2008). *Variatie in bestuurskracht, een beschouwing over bestuurskracht, schaal en samenwerking*. Den Haag.
- Korsten, A.F.A., Abma K., & Schutgens, J.M.L.R. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen*. Delft.
- Lans, J. van der (2006). *Kleine geschiedenis van de stadsregio Amsterdam*. Wormer.
- Ringeling, A. (2007). "Denken aan bestuurskracht. *Bestuurskunde*, 16, nr. 2.
- SGBO (1991). *De WGR gewaardeerd*. Den Haag.
- Teisman, G.R. (2006). *Stedelijke Netwerken, Ruimtelijke Ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*. Den Haag.
- Traag, J.M.E. (1993). *Intergemeentelijke samenwerking, democratie of verlengd bestuur*. Enschede.
- VROMraad (2008). *Wisselende coalities, naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid*. Den Haag.