



'Waarom **regionale samenwerking** soms resultaten oplevert', luidt de titel van de oratie van Marcel Boogers die hij 17 oktober uitspreekt. Vaak dus niet. Met *BB* verkent de hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur alvast **nut**, **noodzaak** en **valkuilen**.

YOLANDA DE KOSTER



JAN LANKVELD

Marcel Boogers: 'Eerst willen we het bestuurlijk geregeld hebben. Dan denken we dat de rest vanzelf gaat. Dat is dus niet zo.'

'Structuur moet het sluitstuk zijn'

'Regionale samenwerking is vaak een hoop zuchten en steunen, duwen en trekken', steekt Marcel Boogers van wal. Na vele maanden van overleg wordt uiteindelijk besloten om als gemeenten samen te werken op bijvoorbeeld het gebied van dienstver-

lening en bedrijfsvoering. 'Vaak wordt die samenwerking beklonken met warme bewoordingen. Maar als je een paar jaar later terugkomt, is er bar weinig van terechtgekomen.' Dat kan diverse oorzaken hebben. Een opgestapte gemeentesecretaris,

of een dwarsliggende gemeenteraad om maar eens wat te noemen. Maar ook ict-systemen die 'echt niet' met elkaar communiceren. 'Dat wordt vaak als excuus gebruikt, als verdedigingslinie om maar niet te hoeven samenwerken', zegt de hoogleraar

Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente. 'Vaak zie je dat gemeenten zich economisch opstellen, altijd kijken naar *what's in it for me* en zich als inkoopgemeente gedragen. De vraag hoe met elkaar kan worden samengewerkt, staat minder voorop.'

Eigenbelang of, beter gezegd, eigen gewin staat op de eerste plaats, niet het gezamenlijke belang van de regio. 'Altijd zijn er beren op de weg. Er zijn regio's waar het lukt, maar ook regio's waarin zelfs na heel erg lang praten weinig beweging zit. Dat de minister zegt: "Nu is het afgelopen", dat snap ik ook wel.'

Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken heeft het herindelingspook weer naar de zolder gejaagd. Maar gemeenten moeten van hem wel op voldoende schaalgrootte intensief en niet vrijblijvend samenwerken. Om te beginnen in de zogeheten congruente samenwerkingsverbanden rondom de drie decentralisaties binnen het sociaal domein: werk, jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning. Simpelweg, stelt Plasterk, omdat gemeenten het niet meer in hun eentje kunnen bolwerken. En het gaat wel om 'serieuze taken betreft die serieus moeten worden uitgevoerd', aldus Boogers. Naast de decentralisaties zijn er ook economische en demografische ontwikkelingen die op regionaal niveau spelen en om een regionale oplossing vragen.

Understatement

Gemeenten moeten dus iets met elkaar ondernemen, in regio's. 'Maar het vermogen van gemeenten om gezamenlijk met een samenhangende strategische agenda te komen, is niet altijd even sterk', tekent Boogers daar met understatement direct bij aan. Tuurlijk zijn er goede voorbeelden. 'Kijk naar de regio Eindhoven, en naar de Achterhoek en Twente; daar zijn flinke stappen gezet. Maar er zijn ook regio's waar het veel moeilijker gaat en waar wellicht de noodzaak ook minder is om de handen ineen te slaan.'

Of waar de samenwerkingspartners

op het eerste oog niet logisch zijn, of minder makkelijk te vinden. 'Rondom Amsterdam, Eindhoven en Den Bosch zie je heel duidelijk hoe zo'n regio in elkaar steekt en wie het met wie moet doen. In het landelijk gebied of in gebieden waar geen maatschappelijke samenhang is, wordt het een stuk ingewikkelder.' Toch ontkomt niemand er aan, benadrukt Boogers. Wat moet er gebeuren om regionale samenwerking succesvol van de grond te krijgen? Wat zijn de valkuilen of de sleutels tot succes? Onmisbare ingrediënten voor een succesvolle regionale samenwerking zijn volgens Boogers een welwillend bestuur, een strategische visie en de regio als 'levende werkelijkheid'. Daarmee bedoelt hij een maatschappelijke structuur van bedrijven, onderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties. 'Als die drie met elkaar samenvallen, dan komt er wat op gang. Zo niet, dan wordt het heel erg lastig en ingewikkeld.'

Mooie nota's

Ga niet regionaal samenwerken om het regionaal samenwerken, of om op die manier geld uit Brussel te halen. 'Je ziet nu heel veel samenwerkingsverbanden zonder duidelijke strategie: vergeet het. Dat gaat 'm nooit worden. Dan blijft het bij praten en elkaar vriendelijk aankijken en heel mooie nota's schrijven, maar er komt totaal geen beweging in.' De allergrootste valkuil is volgens Boogers de focus op de structuur, het instrument waarbinnen de samenwerking moet worden geregeld. 'Je ziet nu dat het vaak het beginstuk is, maar het zou eigenlijk het sluitstuk moeten zijn. We beginnen altijd over taken, bevoegdheden en een regionale bestuursstructuur. Zo'n discussie verzandt al snel en alle energie vloeit weg. Ik weet niet waarom we dat doen. Eerst willen we het bestuurlijk geregeld hebben. Dan denken we dat de rest vanzelf gaat. Dat is dus niet zo. Waar het wél om gaat, is wat we gezamenlijk willen bereiken, met wie en hoe. En daar horen niet alleen bestuurders bij, maar ook bedrijven en

'JE HEBT
VISIO-
NAIRS
NODIG'

kennisinstellingen. Als de discussie daarover gaat – en dat gebeurt helaas nog veel te weinig – dan zie je dat er ineens wél iets van de grond kan komen.'

'Laatst zag ik het weer gebeuren in een gemeente die een regionale agenda wilde opstellen. De gezichten werden steeds somberder. Ik zei toen: laten we eerst kijken wat we samen willen en onderzoek hoe je het regionale bedrijfsleven een meer leidende rol kunt geven. Als zich zo een krachtige agenda ontwikkelt, dan zie je dat er bestuurlijk opeens ook heel veel mogelijk is. Dan wordt zo'n gesprek inhoudelijker. Je ziet de mensen weer meer kleur op de wangen krijgen.' Die bestuurlijke structuur doet er wel toe, maar moet als sluitstuk in de discussie worden gezien. Er is wat dat betreft een omslag in denken nodig, betoogt Boogers. 'Je hebt wel iets van een overkoepelend regionaal bestuur nodig om bijvoorbeeld gesprekspartner te kunnen zijn voor het regionale bedrijfsleven, de kennisinstellingen et cetera, maar focus daar niet te veel op. Met alleen een bestuurlijke structuur ben je er niet.'

Boogers: 'Om regionale samenwerking vlot te trekken, moet er een *sense of urgency* zijn; een gezamenlijk besef dat niets doen geen optie is. Daarnaast is een strategie van belang die energie mobiliseert, zodat mensen aan de verwezenlijking ervan willen bijdragen. Het bestuur moet in staat zijn die strategische doelen te realiseren en er dient een maatschappelijke structuur te zijn, die levende werkelijkheid.'

Externe druk

Het is volgens Boogers van groot belang om externe druk op de samenwerking te zetten. 'Als het alleen een bestuurdersfeestje blijft, dan gebeurt er niets. Maar die levende werkelijkheid is ook belangrijk omdat partijen die deals met elkaar moeten sluiten, elkaar in het informele circuit dan veel makkelijker weten te vinden.'

'Begin met een krachtige coalitie tussen gemeentebesturen, maatschappelijke instellingen, bedrijven en

kennisinstituten rondom een inhoudelijke strategie. Dan haken er vanzelf partijen aan die dat interessant vinden en er ook bij willen horen. Vervolgens heb je iemand nodig die in staat is die *sense of urgency* op regionale schaal te formuleren. Dat kan een burgemeester zijn, zoals destijds burgemeester Bandell van Dordrecht voor de Drechtsteden. Of Herman Kaiser toen hij nog burgemeester in Doetinchem was en dat voor de Achterhoek deed. Of Peter van der Velden die de neuzen van de immer ruziënde regio Breda dezelfde kant op kreeg.' Maar niet alleen burgemeesters, ook *hot shots* uit het bedrijfsleven of uit het maatschappelijk middenveld kunnen volgens Boogers zo'n functie vervullen. 'Ik zeg altijd tegen burgemeesters: zorg dat je een maatje uit het bedrijfsleven naast je hebt staan. Zodat die mensen het verhaal kunnen vertellen waar het met de regio naartoe moet. Je hebt echt visionairs nodig.' De gemeenteraden zijn in dat proces een niet te verwaarlozen factor. Boogers: 'Een belangrijk probleem in veel regio's is dat raden eerder een rem-

mende dan een sturende kracht zijn.' Raadsleden moeten dan ook veel meer bij de regio en regionale discussies worden betrokken, vindt Boogers. En dat hoeft niet alleen via officiële structuren zoals regionaden, ook light-varianten kunnen soelaas bieden.

Politieke ruimte

'Nu krijgen ze veelal pas op het allerlaatste moment een stuk in de raad en gaan ze de lokale belangen tegen regionale belangen afwegen. Bij verkiezingen worden ze immers op lokale belangen afgerekend. Al snel zeggen ze dan "mooi verhaal, maar ik zie niet in wat mijn gemeente er mee opschiet dus vergeet het maar."' Als je raadsleden eerder betreft bij die regionale visieontwikkeling en ze daar een zekere stem in geeft, dan kun je bevorderen dat raadsleden zien dat lokale en regionale belangen vaak samenvallen en elkaar mogelijk zelfs versterken. Boogers: 'Maak van die regio meer een politieke ruimte.' Dat kan simpelweg door ze regelmatig informeel bij elkaar te brengen. Met de raadsverkiezingen in zicht,

lijkt de tijd lastig om met volle kracht in te zetten op regionale samenwerking. Raadsleden en ook wethouders worden door hun kiezers immers 'afgerekend' op lokale zaken. 'Daar moeten we wel wat mee', zegt Boogers. 'Veel nieuwe taken die naar gemeenten gaan, worden op regionaal niveau opgepakt, terwijl de lokale verantwoordelijkheid blijft. Het spannende is dat het – zeker nu bij de drie decentralisaties – om politiek heel gevoelige taken gaat die op eens op regionaal niveau komen te liggen. De rol en positie van het lokaal bestuur gaat enorm veranderen.' Naast de drie decentralisaties zijn er belangrijke vraagstukken als wonen en economische en demografische ontwikkelingen die op regionaal niveau liggen en waar op korte termijn echt iets mee moet gebeuren. De regio wordt steeds belangrijker, benadrukt Boogers. 'Je ziet dat het dé plek wordt waar het de komende tijd gaat gebeuren.' Lachend: 'Dat ga je als hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur natuurlijk een beetje aandikken, maar het is wel zo.' <

Jan Verhagen

FINANCIËN WEG ERMEE!



Dat gepruts om uitgebreid te verantwoorden waar aan je kleine bedragen hebt uitgegeven, moet voor eens en altijd afgelopen zijn. Weg ermee! Het is onzinnig als gemeenten veel geld moeten betalen aan dure controllers en nog duurdere accountants voor de controle van bedragen van enkele tienduizenden euro's. Deze verstandige gedachte leidde vijf jaar geleden tot de 'verzameluitkering'. Elke minister moest voortaan al zijn kleine doeluitkerinkjes voor de gemeenten verzamelen in één uitkering, die de gemeenten dan mogen uitgeven aan alle onderwerpen van dat ministerie. De besteding is dus niet meer beperkt tot het thema van de doeluitkering zelf. Bijvoorbeeld kleine bijdragen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het tegengaan van bijstandsfraude mogen de gemeenten ook inzetten voor emancipatie, waar

dat ministerie ook over gaat. De verzameluitkering werkt goed en verbetert de doelmatigheid van de overheid – vooral bij de gemeenten. Die hoeven zich niet meer druk te maken of ze tweeduizend euro moeten terugbetalen die ze hebben bespaard door zuinig te werken. En is het nou zo erg als ergens een paar gemeenten tweeduizend euro voor fraudebestrijding uitgeven aan emancipatie? Op een rijksbegroting van 200 miljard euro? De verzameluitkering werkt goed en verbetert de doelmatigheid van de overheid – maar dat is voor dit kabinet geen reden om haar in stand te houden. Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken houdt er beroerd toezicht op dat de ministeries zich aan deze regeling houden. Nou ja, beroerd, hij houdt eigenlijk helemaal geen toezicht. Staatssecretaris Dijkzma van Economische Zaken (EZ) gaat nog een stapje verder, en wil de verzameluitkering nu afschaffen. EZ ging vroeger over het beperken van administratieve lasten, maar

dat lijkt heel lang geleden. Haar argument? Ze vertrouwt minister Plasterk niet. Dan verwacht je natuurlijk dat Plasterk haar in de ministerraad tot de orde roept, en dat hij uitlegt dat het niet zo erg is als de gemeenten twintigduizend euro voor bedrijventerreinen gaan uitgeven aan iets vreselijks als lantaarnpalen bijvoorbeeld. Ach nee, als je geen toezicht houdt op de regeling, kun je ook niemand overtuigen dat er geen gekke dingen gebeuren. Bovendien wil Plasterk zelf de verzameluitkeringen weliswaar niet afschaffen, maar wel beperken. Dat doet hij stiekempjes al, in afwijking van de wet. Nu wil hij zijn leven beteren door de wet aan te passen. U weet: de laatste jaren leidt elke aanpassing van de regels over de verhouding tussen rijk en gemeenten tot een betere positie voor het rijk en een slechtere positie voor de gemeenten. Dus als er een wettelijke bepaling is waar de gemeenten blij mee zijn, dan zegt het rijk: 'Weg ermee!'