

Verslag wetenschappelijk congres Intergemeentelijke Samenwerking

Datum: 5-11-2010

Locatie: USBO, Utrecht

Vrijdag 5 november 2010 organiseerden het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Nicis Institute en Nirov het eerste academische congres over intergemeentelijke samenwerking bij het Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO) van de universiteit van Utrecht. Kernvraag voor intergemeentelijke samenwerking is steeds: hoe verbind je lokale opgaven en belangen aan regionale agenda's en hoe regel je een effectieve uitvoering hiervan? Er waren 70 wetenschappers en mensen uit de praktijk bijeen op dit congres.

Om 10.15 uur werd het wetenschappelijke congres Intergemeentelijke Samenwerking geopend door Dave van Ooijen (hoofd kenniscentrum van Nicis Institute). Achtereenvolgens werden de deelnemers hartelijk welkom geheten door de gastheer van het congres prof. dr. Mirko Noordegraaf (USBO, Universiteit Utrecht). De bezoekers gingen vervolgens uiteen in de verschillende deelsessies.

Sessie 1.1 Modellen van samenwerking in Stadsregio's.

Sprekers: wetenschapper Rien Fraanje (Raad voor het Openbaar Bestuur), praktijkman Gerrit van der Plas (stadsregio Amsterdam) en sessievoorzitter Meine Henk Klijnsma (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

De deelnemers uit deze sessie constateren een spanningsveld tussen aan de ene kant een uiteenlopende realiteit van inhoudsgedreven intergemeentelijke samenwerkingsvormen en aan de andere kant een bestuurlijke en wetenschappelijke behoefte om deze samenwerkingsvormen te ordenen en duiden. Bestuurders hebben daarnaast ook de behoefte deze ordening te gebruiken voor sturing van het openbaar bestuur binnen de kaders van democratische legitimiteit, het politieke primaat, de eisen van controleerbaarheid en rechtstatelijkheid en de financiële mogelijkheden.

Samenwerking in stadsregio's werd omschreven als een samenwerkingsvorm die vooral inhoudsgedreven moet zijn en waar de vrijwilligheid van deelnemers voorop moet staan. De WGR en de WGR+ zouden daarom wellicht kunnen worden vervangen door een vorm van open WGR. Hierin moeten de positieve aspecten van de WGR en WGR+ worden meegenomen naar deze open WGR-vorm. De democratische legitimiteit in stadsregio's is ook onderwerp van discussie. Die is in stadsregio's niet vanzelfsprekend, het is altijd een afgeleide legitimiteit van verschillende lokale besturen. Een van de posities die werd ingenomen met betrekking tot de democratische legitimiteit is dat de opdracht om de burger dichter bij de politiek te brengen een opgave is voor de lokale politiek en het lokale bestuur.

Kennisvragen die uit deze sessie voortkwamen zijn onder meer:

1. Wat voor strategieën bestaan er voor probleemgerichte oplossingen binnen de geschetste kaders (democratische legitimiteit, het politieke primaat, de eisen van controleerbaarheid en rechtstatelijkheid en de financiële mogelijkheden)? Zulke strategieën moeten voldoen aan een aantal eisen (V's): voldoende visiegedreven, voldoende voorzienend, voldoende verleidend, verantwoording en vertrouwen.
2. Hoe kun je vrijwillige samenwerking faciliteren? Is dit wel een open systeem of worden er partners uitgesloten?
3. Hoe breng je het regiobewustzijn bij de burgers en bij de lokale bestuurders?

Sessie 1.2 Input legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking; vloeibaar bestuur.

Sprekers: wetenschapper prof.dr. Mark van Twist (Erasmus Universiteit Rotterdam), praktijkman Pieter van Genuchten (stadsgewest Haaglanden) en sessievoorzitter Marjolein Stamsnijder (Nirov).

Er ontstaat een steeds groter verschil tussen front-stage oftewel de politieke en bestuurlijke arena, en back-stage oftewel de dagelijkse werkpraktijk van ambtenaren. Waar front-stage daadkracht en

spierballentaal domineren, wordt er back-stage steeds meer samengewerkt in wisselende coalities van ambtenaren van verschillende organisaties samen met marktpartijen. Mark van Twist verwacht dat dit verschil de aankomende jaren steeds groter wordt. Pieter van Genuchten van het stadsgewest Haaglanden werkt al jaren samen in wisselende coalities. De grote opgave in Haaglanden is momenteel het terugbrengen van de hoeveelheid leegstaande kantoren. De planning is al teruggebracht, maar nu moeten er kantoren gesloopt worden en de markt is daar lastig toe te bewegen. En ook al wordt er in wisselende coalities samengewerkt, de legitimiteit is dan nog niet geregeld. Waar de output-legitimiteit dominant is bij het openbaar vervoer - de burger wil goed openbaar vervoer en wil niet per se weten wie dat organiseert en betaalt- is dat de ruimtelijke ordening niet genoeg en is ook input-legitimiteit nodig. Door met de private partijen samen te werken en hen over te halen om leegstaande panden te slopen is de legitimiteit niet echt in het gedrang. Het zijn uiteindelijk de private partijen die bepalen wat zij met hun bezit doen. Ook worden in de stadsregio's alle lokale verkiezingsprogramma's en coalitieakkoorden bekeken en vertaald naar regionaal beleid wat samen met het bestaan van een regiораad de samenwerking kan legitimeren. Maar uiteindelijk ontstaat er een discussie met twee werkelijkheden. Aan de ene kant de werkelijkheid van de ruimtelijke professionals die het areaal bedrijventerreinen terug wil brengen en daar verschillende technische problemen en oplossingen voor onderscheiden. Aan de andere kant zijn er de bestuurskundigen die een algehele crisis van het politieke systeem herkennen en zich afvragen hoe een gemeenteraad waarvan de legitimiteit al ter discussie staat een andere bestuurslaag kan legitimeren. Mark van Twist pleit ervoor om hier pragmatisch mee om te gaan en om back-stage vooral door te gaan in de wisselende coalities. Front-stage moeten we het nu gewoon even hebben van de spierballentaal, aldus Van Twist.

Sessie 1.3 Output legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking; het boeken van resultaat in bestuurlijk complexe omgevingen.

Sprekers: wetenschapper dr.ir. Willem Buunk (Windesheim), praktijkman Bastian Jansen (BRU) en sessievoorzitter Frans Soeterbroek (De Ruimtemaker).

Het betoog van Willem Buunk gaat over politieke legitimiteit in complexe samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden die hij daarbij op het oog had, zijn gedefinieerd aan de hand van de volgende criteria:

- wederzijdse afhankelijkheid overheden;
- (her)definitie ruimtelijke opgave;
- afwegingskaders van vigerende plannen en beleid zijn niet toepasbaar;
- maatwerk in de oplossingsrichting;
- meerlagige bestuurlijke en politieke besluitvorming.

Als centrale stelling heeft Buunk beargumenteerd dat de besluitvorming bij deze samenwerkingsvormen aan kracht kan winnen wanneer veel explicieter dan nu uit wordt gegaan van de waardeafwegingen die daarbij gemaakt worden. Besluitvorming vindt in veel gevallen plaats op basis van vakinhoudelijke argumentatie en vanuit doelrationaliteit. Echter, deze vakinhoud is niet waardenneutraal maar gaat uit van vakimpliciete veronderstellingen of begrippen. Buunk gaat daarbij uit van de volgende globale indeling:

Ruimtelijke Ordening: planmatig, ruimtelijke kwaliteit, zorgvuldige toedeling van ruimte compacte stad-open ruimte.

- Verkeerskunde: I/C capaciteiten, doorstroming.
- Natuurbeleid: EU natuurwaarden, natuurdoeltypen.
- Stedenbouw: ritme, schaal, patroon, schoonheid.
- Cultuurhistorisch: landschapsstructuren. Politieke afwegingen in het ruimtelijke domein worden gemaakt op basis van andere waardeoriëntaties. Schematisch zijn deze als volgt in te delen.

| | |
|-----------------------------|---|
| Sociaal-democratisch | Overheid zorgt voor planmatige ontwikkeling van steden en dorpen. Volkshuisvesting is leidend. |
| Liberaal | Overheid stelt randvoorwaarden voor privaat initiatief. 'Spontane orde' via privaatrecht. |
| Confessioneel | Goed rentmeesterschap van de schepping. Harmonie tussen schepper en mens herstellen (duurzame ontwikkeling...). |
| Ecologische politiek | Duurzaamheid is leidraad. Natuur heeft intrinsieke waarde, niet verstoren. |

| | |
|---------------------------|--|
| Anti-establishment | Meer burgerparticipatie. Geen megalomane projecten en minder intensivering stedelijk gebied. |
|---------------------------|--|

Door in de besluitvorming de onderliggende waarden explicieter te maken, wint de besluitvorming aan kracht en aan politieke legitimiteit. Daarbij is het met name van belang om in beslissingsprocessen de momenten te markeren waarin, in de termen van Buunk de wezenlijke keuzes worden gemaakt. Vragen die in de discussie aan de orde komen, zijn onder meer:

Hoe maak je de onderliggende waarden expliciet in het proces?

Hoe houd je deze waarden gedurende het proces op tafel?

Hoe breng je een aansluiting tussen een netwerkwaarde versus een plekwaarde tot stand.

En hoe ga je om met een wisseling van politieke samenstelling, deze betekent immers ook een wisseling van de waarde oriëntaties?

Sessie 2.1 Modellen van samenwerking; belemmerende en bevorderende factoren van intergemeentelijke samenwerking.

Sprekers: wetenschapper Guido von Grumbkow (WagenaarHoes organisatieadvies), praktijkman John Steegh (voormalig wethouder Leiden) en sessievoorzitter Boudewijn Steur (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Een van de inzichten die uit deze sessie naar voren komt is dat intergemeentelijke samenwerking (IGS) te vergelijken is met (de geschiedenis van) Europese samenwerking. Dit geldt onder meer voor de democratische structuur. Gemeenten zijn te vergelijken met lidstaten en IGS is te vergelijken met Europese samenwerking. De beslissingsmacht ligt bij de gemeenteraden (vergelijkbaar met de Europese raad van ministers), IGS ontstaat doordat gemeenten een taak delen en hier budget voor vrijmaken (vergelijkbaar met het bestaansrecht van de Europese instanties). John Steegh stelt dat de perceptie van raadsleden is dat zij niet genoeg betrokken zijn bij het regioproces en dat zij zich tegen samenwerking verzetten tenzij er goede argumenten worden aangedragen. Een vergelijking met Europa gaat ook op voor identiteit.

Het is niet vanzelfsprekend dat gemeenten hun eigen identiteit opgeven en samen een nieuwe identiteit vormen. Zo zou men kunnen stellen dat als de naam van een nieuwe gemeente een combinatie is van de namen van de oude gemeenten, dat dan het vormen van een nieuwe identiteit grotendeels mislukt is. Mogelijke oplossingen voor het meer betrekken van de gemeenteraden, c.q. volksvertegenwoordigers, is het gebruik maken van het groenboeken- en witboekenmodel van de EU. Het is van belang dat gemeenteraden en het management op gemeentelijk niveau meedenken met het proces zodat zij later het samenwerkingsproces niet gaan tegenwerken. Ook de partijfracties kunnen een rol spelen in het verbinden van regio en verschillende electoraten in de gemeenten.

Kennisvragen die uit deze sessie voortkwamen zijn onder meer:

Hoe verhoudt het kostenbesparingmotief zich tot de langere termijn motieven van IGS?

Hoe kun processen van IGS zo worden ingericht dat de talenten van medewerkers optimaal gebruik kunnen worden?

Sessie 2.2 Input legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking; de legitimiteit van een innovatieve kennisregio.

Sprekers: wetenschapper dr. Pieter-Jan Klok (Universiteit Twente), praktijkvrouw Annemieke Traag (Regio Twente) en sessievoorzitter Maike de Lange (Royal Haskoning).

In de regio Twente wordt er een groot project opgestart in de A1 zone die loopt vanaf Amersfoort door Apeldoorn en Twente naar de Duitse grens. In deze zone wil de regio Twente een aantal grote ruimtelijke ontwikkelingen realiseren. Bij het maken van dergelijke plannen willen zij raadsleden uit de regio betrekken. Maar ze komen niet op de bijeenkomsten. Het lijkt wel of ze niet geïnformeerd willen worden en niet snappen waar het over gaat. Volgens Pieter Jan Klok van de Universiteit Twente komt het politieke spel, ook met de raden, uiteindelijk allemaal neer op 'Matiku Matsumie': Als ik u mats dan matst u mij.

De input van burgers ophalen is echter lastig. Helemaal als er plannen gemaakt worden die verder of voorbij gaan aan wat er in een eerder stadium is afgesproken. En gemeenten willen niet dat je als regio direct naar de burger gaat. Wat vooral helpt bij regionale samenwerking is transparantie door het aggregeren van cijfers op regionaal en lokaal niveau. Dan kan je als regio tegen een gemeente zeggen. Dit zijn de werkloosheidspercentages voor uw gemeente en dit het aantal

vierkante meters kantoor dat leeg staat. Dan kan je ze beter overtuigen om deel te nemen aan de regionale plannen. En de raden, dat blijft lastig en dat blijft proberen. Want ze niet uitnodigen is ook geen optie. Daarom blijft het nodig om rondjes langs raden te maken als regio en om ze uit te nodigen voor bijeenkomsten én uit te leggen wat de samenwerking hen oplevert. Geniet van die paar raadsleden die actief meedoen op regionaal niveau en gebruik hen als ambassadeurs van de regio.

Sessie 2.3 Output legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking; telt alleen het resultaat of ook de mate van acceptatie van dat resultaat?

Spreker: wetenschapper Esther Klaster (Universiteit Twente), praktijkman Eric Leupe (Radaradvies) en sessievoorzitter Merel de Groot (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Effectiviteit bij samenwerkingsverbanden is sterk contextafhankelijk. Er bestaat in de wetenschappelijke literatuur geen eenduidige opvatting over. Esther Klaster schetst een tweetal benaderingen. In de ene benadering staat het proces en de mate waarin de deelnemende partners de samenwerking als goed beschouwen centraal. In de andere benadering staat primair het resultaat centraal. Hieruit blijkt dat samenwerking die door de deelnemende partijen als een goede samenwerking wordt beoordeeld, niet altijd voorop lopen in het bereiken van resultaten, terwijl een samenwerking die niet door alle deelnemers als een goede samenwerking wordt beschouwd juist wel tot goede resultaten kan leiden.

In zijn presentatie over de samenwerkingsaanpak Vroegtijdig Schoolverlaten in Haaglanden benadrukt Eric Leupe dat het samenwerkingsverband beide heeft gedaan: investeren in goede relaties en resultaten boeken. Tegelijkertijd geeft hij aan dat de geboekte resultaten 'laaghangend fruit' zijn en dat het er nu op aankomt om ook de meer complexe problemen aan te pakken. Doordat in de eerste fase veel is geïnvesteerd in de samenwerking, is de basis gelegd om nu gezamenlijk verder door te pakken. In de discussie komt aan de orde dat er een niet onbelangrijk verschil is tussen samenwerking waarbij het Rijk kortere tijd betrokken is en samenwerking waarbij het Rijk voor langere tijd partner is. In het laatste geval is de duurzaamheid van de samenwerking geborgd vanuit de betrokkenheid van het rijk. In het eerste geval moet de motivering tot samenwerking meer intrinsiek bij de betrokkenen worden gevonden, waardoor investeren in goede relaties een absolute must is.

Sessie 3.1 Modellen van samenwerking; shared services centers.

Sprekers: wetenschapper prof. dr. Hans Strikwerda (Universiteit van Amsterdam), praktijkman Vincent van den Berg (Drechtsteden/Leidse regio) en sessievoorzitter prof. dr. Mirko Noordegraaf (Universiteit Utrecht).

Maatschappelijke ontwikkelingen zoals een groeiende invloed van de media, technologische ontwikkelingen en mondigere burgers hebben invloed op het openbaar bestuur. Prof. dr. Strikwerda stelt dat deze ontwikkelingen een kans bieden voor het lokale bestuur. Zo kan de burger via het gebruik van moderne media fungeren als de ogen en oren van het lokale bestuur. De bovengenoemde maatschappelijke ontwikkelingen kunnen ook leiden tot een ambivalente houding van de politiek en het openbaar bestuur. De laatste is minder *in control* en wil daarom de rug recht houden, maar tegelijkertijd moet het openbaar bestuur ook meer naar de burgers luisteren. Het openbaar bestuur heeft twee grote uitdagingen: 1) het leveren van meetbare resultaten en 2) het operationeel maken van de causaliteit van haar handelen op de resultaten. Een inzicht dat uit deze sessie naar voren komt is dat de politiek en het openbaar bestuur zich bewust moeten zijn van de (verhoogde) resultaatverwachting van de burger. Deze verhoogde verwachting is te ondervangen met de inrichting van lerende bestuurlijke processen en het flexibiliseren van shared service centers binnen de kaders van democratische legitimiteit, het politieke primaat, de eisen van controleerbaarheid en rechtstatelijkheid en de financiële mogelijkheden. Een andere oplossingsrichting is het transparanter maken van de (integrale) budgetten. Door meer transparantie aan de burger stelt men de burger in staat beleidsalternatieven aan te dragen voor de besteding van het budget.

Kennisvragen die uit deze sessie voortkwamen zijn onder meer:

Hoe kan een lerende, flexibele overheidsorganisatie, die voldoet aan de resultaatverwachting van de burger, wortels krijgen in de maatschappij en hoe kan deze organisatie opereren binnen de gestelde kaders (democratische legitimiteit, het politieke primaat, de eisen van controleerbaarheid en rechtstatelijkheid en de financiële mogelijkheden)?

Sessie 3.2 Input legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking; gelegitimeerd flexibel samenwerken in de metropoolregio.

Sprekers: wetenschapper dr. Nadav Haran (Universiteit van Amsterdam), praktijkmens Anne Joustra (stadsregio Amsterdam) en sessievoorzitter Jacqueline Wetzels (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Nadav Haran deed onderzoek naar de strategische capaciteit bij regionale samenwerkingsverbanden. Dat is al moeilijk en de vraag naar legitimiteit komt er dan nog eens bij. Maar wanneer wordt legitimiteit belangrijk? Gaat het bij regionale samenwerking niet vooral om de effectiviteit? De Metropoolregio Amsterdam is het gelukt om buiten de formele kaders van gemeenten en regio's een gezamenlijk verhaal te vertellen. Dat geeft deze metropoolregio macht; externe macht om te onderhandelen met de ministeries in Den Haag en interne macht omdat de samenwerking betekenis geeft. De gemeenten in de regio zijn onderdeel van een groter verhaal met betekenis. Deze samenwerking moet je daarom in zijn context zien. In de metropoolregio is het samenwerken in wisselende coalities volledig geaccepteerd. Want je kan niet iedereen voor alles bij elkaar halen, dan wordt het een onwerkbaar geheel.

Daarom is er bijvoorbeeld voor mobiliteit een onderscheid gemaakt tussen probleemeigenaren en probleemoplossers. De probleemoplossers zijn de twee provincies, de stadsregio Amsterdam en Rijkswaterstaat. De probleemeigenaren zijn de gemeenten. In metropoolverband hebben de probleemoplossers afspraken gemaakt om de problemen van de gemeenten aan te pakken. De gemeente Diemen bijvoorbeeld had een probleem met de uitbreiding A9. De gemeente voelde zich eerst buitengesloten, maar na samenwerken voelde de gemeente zich erkend en uiteindelijk geholpen. Er worden dan ook geluidsschermen in Diemen aangelegd met regionaal geld en het hielp enorm dat er na een aantal jaar nog dezelfde wethouder zat.

Sessie 3.3 Output legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking; democratische legitimiteit in netwerken.

Sprekers: wetenschapper dr. Melika Levelt (Universiteit van Amsterdam), wetenschapper dr. Tamara Metze (Universiteit van Tilburg) en sessievoorzitter Jaap Drooglever (BZK).

Jan van Tatenhove onderscheidt in zijn essay een aantal vormen van legitimiteit. Deze kunnen worden benaderd vanuit een tweetal logica's: de logica van de passendheid en de logica van de consequentie. Levelt en Metze betogen dat hier bij intergemeentelijke samenwerking nog een logica aan toegevoegd zou moeten worden: de logica van de interdependentie. Deze logica hangt samen met het feit dat enerzijds deelnemers aan een samenwerking ieder voor zich met een andere blik en een ander belang naar de samenwerking kijken en anderzijds er alleen zaken tot stand komen als er ook naar het gezamenlijke belang wordt gekeken. Gedurende de sessie wordt een poging gewaagd om deze logica verder uit te werken en in te vullen. In de discussie die volgt wordt aandacht gevraagd voor de rol van verschillen. Waar er wel een neiging bestaat om verschillen in de samenwerking weg te moffelen, zou dat niet moeten gebeuren. Verschillen moet je herkennen en erkennen en benutten. Ook het belang van de (politieke) context moet worden erken. Je moet niet alleen kijken hoe iets het regionale belang dient maar ook hoe het in de omgeving van de individuele deelnemers past. Iets moet in de context wel gedaan kunnen worden. Het gaat om willen-kunnen-behoren (sociale norm, passendheid). Als er wil is, dan volgt het gedrag.

Afsluiting

De dag werd afgesloten met enkele woorden van Dave van Ooijen (hoofd kenniscentrum Nicis Institute) en een bijdrage van Theo Weterings (burgemeester Haarlemmermeer en bestuurslid G32).

Dave van Ooijen gaf een korte reflectie op de dag welke hij als 'zeer geslaagd' bestempelde. Enkele elementen die hij ervoor zichzelf uithaalde waren 'samenwerking om de inhoud' en 'meer stilstaan bij het proces' (hoe vinden gemeenten elkaar, wat zijn succes/ faalfactoren?). Hij onderstreepte dat intergemeentelijke samenwerking gaat over het bouwen van arrangementen. Dit is maatwerk en een organische ontwikkeling en laat zich niet vatten in modellen. Van Ooijen wijst erop dat 'urban governance' een thema is dat de komende jaren om aandacht vraagt. In dit verband verwijst hij naar het aankomende thema nummer van het tijdschrift *Bestuurskunde* welke zal gaan over governance. Tevens verwijst Van Ooijen naar de folder uitgegeven door het Nicis Institute 'Bouwstenen voor samenwerking'.

Theo Weterings opent zijn afsluitende speech met de opmerking dat alle modellen van intergemeentelijke samenwerking ook getoetst dienen te worden op de toepasbaarheid: zijn ze toekomst-proof? Helpt het ons?

Weterings gaat in op het recent verschenen WRR rapport 'Het gezicht van de publieke zaak' waarin aandacht wordt gegeven aan vier thema's:

1. institutionele differentiatie
2. proliferatie van het bestuur
3. fragmentatie van de publieke sfeer
4. gezagsvorming in een mediatiseerde wereld.

Hij wijst hierbij op het belang van het bindend en handelend vermogen en de controleerbaarheid. Een ander belangrijk element is volgens Weterings *schakelen*. Ook de eigen identiteit (binnen de complexiteit en gemaakte keuzes) dient niet uit het oog te worden verloren. Tot slot gaat Weterings nog in op het regeerakkoord. De decentralisatie en de bezuinigingen, met samenwerking van onderop en geen verplichte herindelingen, bieden mogelijkheden voor meer taakdifferentiatie., bijvoorbeeld door meer taken bij centrumgemeenten neer te leggen. De G32 zal dit adequaat oppakken. Weterings eindigt met de opmerking dat intergemeentelijke samenwerking in de toekomst meer kansen zal gaan krijgen.