

# CONCEPT

## Intergemeentelijke samenwerking

Arthur Ringeling

Rede voor de afdeling Zuid Holland van de VNG,

Ridderkerk, 17 april 2009.

Wat een leuk verzoek om vandaag aandacht te mogen besteden aan het onderwerp samenwerking tussen gemeenten. Ook al, omdat het herinneringen bij mij oproept. Het is het onderwerp waarnaar ik in de zestiger jaren mijn eerste onderzoeken deed. Henk Brasz, een van mijn leermeesters, had er grote belangstelling voor. Die leidde tot allerlei onderzoeken naar bestuur in agglomeraties, naar processen van bestuurlijke mee- en tegenwerking in urbane gebieden, naar samenwerking en naar regionaal bestuur.

Natuurlijk was het niet vreemd dat voor dat onderwerp veel belangstelling was. Nederland had zich ontwikkeld tot een moderne, veelal verstedelijkte samenleving. De staat was een verzorgingsstaat aan het worden. De taken liepen het openbaar bestuur over de schoenen. En zij gingen over de grenzen van het zo keurig verkavelde grondgebied heen. Eigenlijk werd dat al in de periode van wederopbouw duidelijk. Het leidde aan het begin van de vijftiger jaren tot de vorming van de commissie-Koelma. Zij boog zich over de intergemeentelijke samenwerking. Gemeenschappelijke regelingen waren er het gevolg van. Een onderwerp per regeling, was het advies en dat hebben we geweten. Want tien, vijftien jaar later was het land overdekt met een web van gemeenschappelijke regelingen. Een ondoorzichtig woud in de ogen van sommigen. Vooral als je vanuit Den Haag keek. Maar daar heeft de goegemeente toch al snel de indruk dat het in de rest van het land een zootje is. Elke bestuurlijke oplossing creëert zijn eigen problemen. Ook in dit geval. Veertig jaar later kennen die problematiek nog steeds.

Ik denk dat ik niet hoeft te schetsen wat er daarna allemaal is gebeurd en wat er niet is gebeurd. Voor een belangrijk deel heeft u er zelf de hand in gehad. Hoe de regionalisering van het openbaar bestuur nooit vorm heeft gekregen. We hebben het ene voorstel na het andere de revue zien passeren. En een voor een zijn ze mede door uw toedoen gesneuveld. De stadsgewesten, de regionale eenheden, de mini-provincies, de landsdelen, de openbare lichamen, de stadsprovincie, de randstadprovincie. En een voor een werden de voorstellen

afgeschoten. Het enige stukje beleid dat Binnenlandse Zaken ooit tot stand heeft weten te brengen was de gemeentelijke herindeling. Het succes van een mislukt beleid, typeerde college Denters het ooit. En de provinciale besturen, eager om wat om handen te hebben, wierpen zich er met volle energie op. De streeksgewijze aanpak nam een grote vlucht. Dat had grote gevolgen. Want het was ongeveer het enige regionale beleid dat slaagde.

Wat de intergemeentelijke samenwerking betreft was het beleid van de centrale overheid al even salamanderachtig. De overweging van de commissie-Koelma om gemeenschappelijke regelingen te beperken tot een taak werd ingegeven door de overweging dat anders het risico dat vormen van gewestelijk of regionaal bestuur zouden gaan ontstaan te groot zou worden. Vervolgens doet het ministerie alle mogelijke pogingen om dergelijke vormen van openbaar bestuur in het leven te roepen. Als dat keer of keer mislukt, komen er weer voorgeschreven gebieden waarin samengewerkt moet worden. En jawel, opeens mogen het ook meer taken tegelijkertijd zijn, maar dan wel in een van bovenaf vastgesteld gebied.

De belangstelling van de centrale overheid voor de inrichting van de gemeenten is aandoenlijk. Het leidt weliswaar tot weinig, maar de bestuurlijke drukte is overweldigend. Zelden heb ik een ministerie van zijn beleidsterrein zo'n rotzooi zien maken. En de gedachte het gewoon aan gemeenten zelf over te laten speelde in dat geheel geen rol. Integendeel, het hele proces werd gekenmerkt door het feit dat de kennis en de visie alleen op het centrale niveau bestond en dat daarmee het binnenlands bestuur opnieuw vorm gegeven diende te worden. Menige bewindspersoon beschouwde zich als een nieuwe Thorbecke. En dat meestal zonder ooit een moment van het gedachtegoed van deze politieke filosoof te hebben kennis genomen. Vooral andere besturen inrichten en vertellen wat hen te doen staat, dus.

Op een keer na. In het zogenaamde BON proces, als u zich dat nog herinnert. BON stond voor Bestuur op niveau. Het was de poging in de negentiger jaren om tot vormen van regionaal bestuur te komen. Het rijk ging op de experimenteer toer. Zij stelde een aantal regio's in ons land voor, de zogeheten BON-gebieden. En maakte dat duidelijk dat het vooral de regio's zelf vorm aan hun bestuurlijke organisatie moesten geven. Het oogde opmerkelijk fris. Maar er was ook buiten de Kamer gerekend. Een paar gebieden en niet het hele land, dat was rechtsongelijkheid. Daarbij werd gemakshalve even voorbij gegaan aan het inzicht dat de functie van decentralisatie nu juist is om ongelijkheid te scheppen. En dan nog eigen initiatief van de regio's! Dat maakte het nog erger. Dat betekende dat de ene regio wat anders ging doen dan de andere. En hoe moest de burger, die tragi-komiek die altijd ten tonele wordt gevoerd als de argumenten op zijn, hoe de burger nu weten waar hij moest zijn als dat per regio verschilde. Dat die burger in niet meer dan een regio verkeerde, nou ja. Het argument deugde dus niet. Maar het was kenmerkend voor de 'view from the top', voor uitingen van een gecentraliseerd bestuur.

Want dat is natuurlijk waar wij steeds meer in leven. In een publieke sector die meer en meer gecentraliseerd en gehiërarchiseerd is geraakt. Daar moet wat meer aandacht aan worden besteed. Want die kenschets is het gevolg van de grote ontwikkelingen die wij in de voorbije decennia in de publieke sector hebben meegemaakt. Wat zijn die grote ontwikkelingen? Ik noem er een zestal:

- de intensivering van het overheidsbeleid;
- rationalisering van de beleidsvorming
- een sterke sectorvorming
- fragmentatie van het overheidsbeleid
- politisering van de beleidsvorming
- democratisering van de beleidsvorming.

Die ontwikkelingen hebben alles te maken met de opkomst en in standhouding van de verzorgingsstaat.

Bestuurlijk waren de gevolgen heel interessant. Want er ontstond een sterke verwevenheid van de beleidsinspanningen van de verschillende overheden. Wat de ene overheid deed had van alles te maken met wat de andere deed. Onderlinge afhankelijkheden werden groter en groter. Dat had van alles te maken met het feit dat overheden veel en veel meer wilden dan in het verleden. Er deed zich 'Politikverflechtung' voor, zoals Scharpf dat ooit heeft genoemd. Het beleid van het ene bestuursorgaan had alles te maken met dat van een ander orgaan.

Sommige waarnemers vonden dat maar vervelend, vooral degene die het zelf voor het zeggen wilden hebben. Al die overlappende jurisdicties, die verdeelde bevoegdheden, die onderlinge afhankelijkheden, dat was toch vreselijk. Het kostte je eindeloos veel tijd, en dat was in het drukke bestuurlijk bestaan toch al zo'n schaars product. Het leidde tot processen die stapje voor stapje gingen, tot stroperig bestuur, tot eindeloze procedures, tot bestuurlijke drukte en wat wij niet allemaal aan termen langs hebben zien komen. Er kon niet efficiënt bestuurd worden, met visie en resultaat gericht. Geen wonder dat de waardering voor het openbaar bestuur zo laag was. Er moest weer krachtadig bestuurd kunnen worden, met doorzettingsmacht, zoals dat is gaan heten. Op die manier kon bestuurlijk leiderschap worden getoond, kon de burgemeester een sterke burgemeester worden in een sterke gemeente. De afhankelijkheden moesten worden ontvlecht. En wat was er dan meer dan voor de hand liggend dan dat de centrale overheid het voor het zeggen zou krijgen? Bovendien: centralisatie is veel efficiënter dan decentralisatie. Op de Haagse departementen wordt het inzicht nog dagelijks onderschreven. In de voorbije decennia is dat het dominante discours.

Die waarnemers hadden een paar dingen gemist. In de eerste plaats onderkenden ze onvoldoende dat het vervlochten bestuur een product is van een ambitieuze overheid in een complexe samenleving. En hoe we het wendend of keren, die ambitieuze overheid is er nog steeds. Het lijkt er zelfs niet minder op

geworden. Je kunt dus wel proberen om eenvoudig te maken wat complex is. Maar het leidt maar korte tijd tot goede resultaten. Het inzicht van Ashby dat je variëteit moet pareren met variëteit lijkt een verre te prefereren wijsheid. Het is verstandig het bestuur te fragmenteren in plaats van te centraliseren en te uniformeren.

In de tweede plaats hadden deze bulldozers van het openbaar bestuur niet door dat vervlechting nu net dat was waar Thorbecke in het verleden aan had gedacht. Er bestaat een hardnekkig misverstand in dit land over zijn gedachtegoed. Iedereen spreekt bij voorkeur over het huis van Thorbecke. Maar dat is een constructie achteraf. Want daar had Thorbecke het niet over. Thorbecke sprak niet over lagen, laat staan over een huis waarin de zaken boven- en ondergeordend waren. Hij had het niet over hogere en lagere overheden. Thorbecke had het over kringen die van elkaar afhankelijk waren. Waar dus het ene bestuursorgaan het andere moest faciliteren om iets voor elkaar te krijgen. Dat was een wijze van denken die overeenkomt met wat we nu beleidsvervlechting noemen. En de betekenis van dat gedachtegoed juist voor een ambitieuze overheid in een complexe samenleving van grote betekenis.

In de derde plaats trokken die sterke mannen op zeker drie punten verkeerde conclusies. Zij benadrukten dat bevoegdheden in het openbaar bestuur exclusief moesten worden toebedeeld, zij hiërarchiseerden gelijktijdig het binnenlands bestuur en zij pasten een theorie over bestuurskracht toe op gemeenten. Overigens alleen op gemeenten, niet op provincies of op de centrale overheid. Die conclusies staan alle drie op gespannen voet met wat een gefragmenteerde samenleving nodig heeft. Zij creëerden een openbaar bestuur dat op sommige plekken succes kan oogsten, maar als collectiviteit achter de ontwikkelingen aanloopt en daarmee faalt. Over alle drie benaderingen moet ik iets meer zeggen.

Deels viel de exclusieve toekenning van bevoegdheden te bereiken door bestuurlijke eenheden groter te maken. Maak van vijf kleine gemeenten er een en er is minder randproblematiek. Traditioneel was dat de oplossing van de toevoeging van randgemeenten aan centrumgemeenten. In de twintigste eeuw zien we die aanpak voortdurend. Overigens, in sommige van onze buurlanden is een ander oplossing gekozen. Daar liet men de besturen in stand, maar vormde tegelijkertijd een bestuur voor de agglomeratie als geheel. In Nederland zijn we daar, zoals bekend, nooit in geslaagd. Andere pogingen tot exclusieve toedeling van bevoegdheden zijn op weinig uitgelopen. U begrijpt na mijn eerdere opmerkingen waarom. Doorzettingsmacht was ongeveer het enige wat over bleef. En daarmee centraliseerde en hiërarchiseerde het binnenlands bestuur.

Die ontwikkelingen kenden ook andere oorzaken. Gemeenten werden door de wetgever meer en meer als uitvoerders beschouwd. De specifieke uitkeringen toezichtsystemen deden de rest. Het is niet zo vreemd dat een buitenlandse waarnemer het bestuur in ons land kon typeren als "Governing from the top". De

wet was geen hulpmiddel meer om lokale problemen op te lossen. De regels moesten uitgevoerd worden. De beleidsvrijheid van gemeenten diende zo klein mogelijk zijn. De provincies gingen in die ontwikkelingen vrolijk mee. Meer en meer vatte de gedachte post dat de provincie over de gemeenten ging met een gedeputeerde voor bestuurlijke organisatie als tragisch dieptepunt.

Ten derde het verhaal over de schaal en de bestuurskracht van gemeenten. De theorie die aan dit denken ten grondslag ligt is de theorie van de optimale schaal. De draagvlaktheorie heeft te maken met een technocratische ontwerp-houding. De tekortkomingen van een dergelijk benadering hebben we inmiddels wel gezien. Maar het ideaal blijft ons achtervolgen, zij het in steeds weer een iets andere gedaante. Het gedachtengoed van de New Public Management vormde een vruchtbare voedingsbodem voor deze stroming.

In de zestiger en zeventiger jaren hebben Brasz e.a. naar de waarde van de schaaltheorie, soms ook wel aangeduid als draagvlaktheorie, gekeken en de beperktheid er van ingezien. Uit het feit dat er wetenschappelijk aandacht aan is besteed, mag worden afgeleid dat het geen krankzinnig idee is. Maar het leidt tot weinig. De theorie kan gebruikt worden als één van de benaderingen voor de problematiek in een bepaalde regio, zoals in het Bestuursonderzoek Oost-Nederland (1974) is gebeurd. In dat onderzoek is geprobeerd een bestuursstructuur te ontwerpen voor Twente en Oost-Gelderland. Het is veelzeggend dat het resultaat voor beide gebieden verschillend was.

De verklaring daarvoor is heel eenvoudig. Wat 'economies of scale', want daar hebben we het eigenlijk over, zijn hangt van een grote reeks van factoren af. Zelfs in een klein, overzichtelijk land als Nederland zijn die factoren niet op alle plaatsen dezelfde. Die stelling is zowel juist op lokaal als op regionaal niveau.

Maar zou men kunnen zeggen, dan sluiten we toch wat compromissen. Die schaal mag dan niet overal passen, maar met een beetje passen en meten wringen we de bestuurlijke organisatie er wel in. Door die werkwijze te volgen, stuiten we op minstens twee argumenten. Het eerste argument kunnen we het beste onder woorden brengen door het stellen van een vraag: wie past en meet er eigenlijk in dit land en wie sluit de compromissen af? Het antwoord zou kunnen luiden: de ontwerper. Maar wie is of wie zijn dat? Toch niet landelijke politici en ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken achter hun tekentafel? Toch niet de provinciale besturen die zich opeens als de meerdere van de gemeenten beschouwen. Achter die vraag zitten opvattingen gebaseerd op concepten over burgerschap en communalisme. Het is vanuit communalistisch standpunt toch in de eerste plaats de betrokken politieke gemeenschap zelf, die bepaalt wat de haar passende compromissen inhouden.

Het tweede argument is dat ook vanuit een ontwerpersstandpunt het antwoord fout is. Door gemeenten in een optimaal schaalmodel te duwen, gaan we gemeenten uniformeren. Daar wordt weinig mee gewonnen behalve de overzichtelijkheid

vanuit Den Haag. Voor die overzichtelijkheid heb ik nooit veel gevoeld. Want die bevordert alleen maar centralisatie en daar hebben wij in ons land toch al te veel van. Het is de ordening van de top af gezien. Het argument voor decentralisatie is immers niet uniformiteit, maar diversiteit.

Bestuurders roepen voortdurend dat besturen maatwerk moet zijn, zeker in een ingewikkelde samenleving als de onze. Laten we aannemen dat zij dat niet voor niets roepen. Niet omdat ze mee huilen met de wolven. Maar omdat zij in hun dagelijkse ervaring als bestuurder elke keer weer oplopen tegen regelgeving die niet past en tegen een ondeugdelijke organisatie waarover zij niets te zeggen hebben. Want uniformering en maatwerk, dat verhoudt zich slecht tot elkaar. Bij uniformering zijn de bestuurlijke oplossingen voorgeprogrammeerd. Bij maatwerk valt er iets te besturen, omdat er naar opvattingen gezocht moet worden.

Maar, zou de reactie kunnen zijn, we willen helemaal niet uniformeren. Wij willen gemeenten maken die zodanig krachtig zijn dat zij iets te besturen hebben en voor dat besturen over een eigen apparaat beschikken. Daarom stellen wij een ondergrens. En alle verkenningen op afzonderlijke taakvelden wijzen zo ongeveer in de richting van 40.000 inwoners (vgl. VNG, 1995). Dat is een indicatief minimum en niet meer dan dat.

De reactie daarop is in de eerste plaats, dat natuurlijk niemand gehouden is om consequent te zijn. Maar als je de draagvlak-theorie wilt hanteren, dan is er ook een bovengrens. De 'economies of scale'-theorie gaat er van uit dat de schaal te klein kan zijn, maar ook te groot. Het gaat om een optimum, met marges weliswaar, maar niettemin een optimum. En als je zegt dat je niets aan het maximum doet, dan valt er heel wat uit te leggen. Waarom moeten de schaalvoordelen wel aan de onderkant worden gehaald en niet aan de bovenkant? De 'diseconomies of scale' kunnen aan de bovenkant wel eens heel wat meer opleveren.

Want die bovenkant doet zich op alle bestuursniveaus voor. Je draagvlak-theorie is in beginsel ook van toepassing op alle bestuursniveaus. Dus ook regionale bestuursorganen zouden dan een optimale schaal kennen en ook landen. Daar ligt dus nog een wereld open. En was de bovenschaaal niet het argument waarom er teveel centralisatie in dit land bestond, zaken op een te hoog niveau werden beslist en daarom gedecentraliseerd moesten worden?

Bovendien weten we allang dat er boven- en ondergrenzen zijn. Havermans heeft 25 jaar geleden (1984) geconcludeerd dat het verdeelsysteem van het Gemeentefonds ongeschikt was voor Amsterdam en waarschijnlijk voor alle grote gemeenten. Leerden we ook niet uit zijn studie dat de meeste gemeenten niet in een artikel 12-situatie terecht kwamen omdat ze er bestuurlijk een bende van maakten, maar omdat het systeem een gebrek aan variëteit kende. Uniformering gaat kennelijk van au. Voeg daarbij nog eens dat tweederde van de gemeentelijke inkomsten niet via het verdeelsysteem komt. Gemeentelijke inkomsten zijn ook maatwerk, passend bij de diversiteit van het lokaal bestuur.

Er zit in de redenering over schaalgrenzen een vervelend addertje onder het gras. Want als je de maximum schaalgrootte ook hanteert, en ik weet nog niet waarom niet, dan moet je dus gemeenten die te groot zijn opdelen. In de voorbije decennia is daar discussie over geweest ten aanzien van zowel de mini-provincies als grotere steden als Amsterdam en Rotterdam. Wat was overigens het argument om die beide steden op te delen? Hun schaalgrootte? Welnee, de overwegingen betroffen de bestuurlijke verhoudingen tussen regio en centrumgemeente en de verhoudingen tussen centrumgemeente en zijn burens. Hun redenering had betrekking op politiek-bestuurlijke verhoudingen die niets met optimale schaalgrootte uitstaande hadden. Hun kernpunt vormde de bestuurlijke schaal: één grote centrumgemeente tegenover een heleboel kleinere gemeenten en één grote gemeente tegenover de samenwerking in regio-verband. Kennelijk, zo moeten we concluderen, wordt de schaaltheorie heel incompleet toegepast.

De schaaltheorie leidt nog tot een ander, wat ik zou willen noemen, constitutioneel probleem. Moet de wetgever dan telkens ingrijpen als de schaal verandert. Verwordt ons stelsel van bestuurlijke organisatie dat zich kenmerkt door algemene bevoegdheidsomschrijvingen er dan niet één van attributie van taken? Als je de centralisatie in huis wil halen, moet je deze weg absoluut op, want onder die omstandigheden is hij compleet.

De theorie is niet alleen incompleet en wordt maar voor een deel gevolgd, hij is ook weinig deugdelijk. Wat een optimum is, is dat morgen niet meer en overmorgen misschien weer wel. Wat een optimum is in Oost-Groningen is dat niet zonder meer in de Achterhoek. En Amsterdammers zullen u vragen om hen niet lastig te vallen met oplossingen voor het platteland. Bovendien aggregereer je een heleboel verschillende schalen en daar rolt dan een beetje arbitrair gemiddelde uit, dat al achterhaald is voor de wetgever het heeft kunnen vastleggen. Ook voor de flexibele aanpassing van het openbaar bestuur aan veranderde omstandigheden is dit stelsel van taakverdeling weinig aantrekkelijk.

Betekent dat nu dat de schaaltheorie je helemaal niets leert? Nee, dat niet, maar als ontwerptheorie voor het openbaar bestuur is hij onbruikbaar. En dat biedt dus mogelijkheden voor andere theorieën en dus voor andere oplossingen. Dat moeten dus inzichten zijn waarin de technologie niet ontbreekt, maar die daar niet uitsluitend op zijn gebaseerd. Het zijn inzichten waarin rekening wordt gehouden met het karakter van bestuurlijke organisaties en met de aard van degenen die zij dienen.

Wat betekent dit alles voor intergemeentelijke samenwerking?  
Grensoverschrijdende taken zijn er altijd geweest en zullen er ook altijd zijn. In een complexe samenleving zullen zij zich vaker voor doen dan in een relatief eenvoudige. Dat veroorzaakt overheden om samen te werken. Dat is geen tekortkoming, maar leidt tot het cement van de samenleving. Samenleven kan

niet als er geen overlapping, geen kruisverbanden en geen coöperatie zijn. Dat geldt ook voor de publieke sector.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat het thema samenwerking zo vaak op de bestuurlijke agenda staat. De laatste decennia ging het daarbij vooral over publiek-private samenwerking. En de beoordeling daarvan klonk vooral positief. Er werden succes-stories verteld over hoe succesrijk die samenwerking wel was. Ik stam nog uit een tijd dat projectontwikkelaars politiek op een afstand werden gehouden. Maar in de genoemde periode werden ze juichend binnen gehaald. Misschien dat we onder de huidige omstandigheden er weer een beetje kritischer naar gaan kijken.

Over de publiek-publieke samenwerking zijn de geluiden veel minder opgewekt. Natuurlijk over de noodzaak er van leek iedereen het wel eens te zijn, behalve natuurlijk degene die van oordeel waren dat bevoegdheden exclusief moesten worden toebedeeld. Die hadden namelijk geen samenwerking nodig., Gemeenten moesten het zelf kunnen opknappen. Anders deugden zij niet. Maar afgezien van dat standpunt, werd hoog van bestuurlijke samenwerking opgegeven. De resultaten waren vaak minder om over naar huis te schrijven. Daar zit een enorme spanning. Iedereen lijkt er voor en toch komt er veel minder van terecht. Hoe kan dat? Wordt samenwerking soms met de mond beleden? Dat kan zo zijn, maar er is wel wat meer aan de hand. De verklaringen er voor hebben in de praktijk nog al eens een hic et nunc karakter. Maar misschien is het goed toch wat afstandelijker naar samenwerkingsprocessen te kijken.

Ik vertelde al over de in de loop van de tijd wisselende bedoelingen en inhoud van gemeenschappelijke regelingen. Voeg daarbij het inzicht dat vormen van regionaal bestuur niet tot stand zijn gekomen. Daaruit kunt u afleiden dat er in de loop van de tijd veel onzekerheid is geweest over wat er op het vlak van de interbestuurlijke samenwerking kon en mocht worden gedaan en wat daarvan de gevolgen waren. Dat heeft samenwerking tussen gemeenten bepaald geen goed gedaan.

Ten tweede valt op dat het vooral de overheden die zichzelf als hoger beschouwen die roepen dat er meer samengewerkt moet worden. Het is altijd wat ironisch als dat geluid van de centrale overheid komt. Maar het geluid krijgt een heel bijzonder karakter als gezagsdragers van andere overheden dat uitroepen onder de toevoeging: "En als u niet gaat samenwerken, dan grijpen wij in". Dat is gedwongen samenwerking, samenwerking 'under the shadow of hierarchy', zoals Scharpf dat noemde. Het leidt tot verstandshuwelijken. Veel liefde zit er niet in. Enthousiasme wekt het al helemaal niet.

In de derde plaats werd in bepaalde fasen van het beleid ten aanzien van het binnenlands bestuur samenwerking tussen gemeenten beschouwd als een teken van zwakte. De gemeente kan het kennelijk niet meer alleen af. In een door

bestuurkracht en schaal gedomineerd discours lijkt dat dodelijk. De gemeenten liep de kans zichzelf tot prooi te maken.

In de vierde plaats: door de hierarchisering van het binnenlands bestuur werden gemeenten voortdurend gedwongen naar boven te kijken. Vanzelfsprekend heb je dan minder aandacht voor vormen van samenwerking met andere gemeenten. Hierarchie slaat horizontale samenwerking dood.

Vatten wij het voorgaande samen dan is mijn stelling dat de samenwerking tussen gemeenten sterk negatief is beïnvloed door de veranderde verhoudingen in het binnenlands bestuur. Hiërarchisering en horizontale samenwerking verdragen elkaar slecht.

Daar komt als factor bij dat ook raden vaak niet erg enthousiast zijn over het aangaan van gemeenschappelijke regelingen. Zij hebben snel het gevoel buiten spel te staan. Al die externe contacten maken de positie van het college en van individuele wethouders nog belangrijker dan ze toch al geworden was. Niet alleen de beleidslijnen uitzetten blijkt moeilijk, ook de controle op het bestuurlijke doen en laten van het college blijkt er niet gemakkelijker op te worden. Weten wij veel wat de burgemeester of de wethouder nu weer met zijn vriendjes heeft geregeld? Het is dus niet voldoende om raadsleden af en toe een uiting van public relations mee te nemen naar een samenwerkingsverband. Neen, laat raadsleden in die verbanden mee besturen. En als u dat toch doet, creëer dan ook eens wat gelegen voor staatsburger om ervaring op het publieke domein op te doen.

Ondanks dat slechte klimaat zijn er toch heel geslaagde vormen van samenwerking tot stand gekomen. Dankzij de initiatieven van gemeentebesturen die hun nek durfden uit te steken, dank zij hun creativiteit, dank zij hun wil om tot de oplossing van problemen te komen in plaats van slaafs de regels uit te voeren.

Recente populariteit van shared service organisations. Niet veel nieuws onder de zon. In de ruimtelijke ordening werd al voortdurend gebruik gemaakt van gemeenschappelijke kennisorganisaties, alleen privaat georganiseerd. Bedrijfsvoering en politieke sturing worden steeds meer uit elkaar gehaald. De invloed van New Public Management. De bedrijfsvoerders hebben uiteindelijk de politiek niet meer nodig. Ze denken politiek-neutraal te sturen, maar nemen de ene politiek beslissing na de andere.

Thomas (2003): samenwerking slaagt eerder:

1. als er onderlinge afhankelijkheid bestaat;
2. die samenwerking problemen oplost of financiële voordelen oplevert;
3. de vertegenwoordigers een stabiele positie kennen, gezag binnen hun eigen organisatie hebben en de partner niet te ver weg zit.

Maar er is meer dan dat nodig. U moet veel meer als gemeenten uw eigen weg gaan, uw eigen problemen oplossen, uw eigen oplossingen kiezen. En als u nuttige wegen heeft gevonden die met elkaar delen. Niet om ze door ander besturen te laten overnemen, maar om na te gaan of ze passen in andere situaties. Leert u vooral veel van elkaar. Van uitvoering heeft het Rijk geen kaas gegeten. De provincie bestuurt geen gemeente. De oplossing komt niet van boven. Die komt van u zelf, van het lokale niveau, het niveau waar problemen zich voor doen. .

Naarmate gemeenten meer hun eigen weg gaan, reduceert dat de interventiemogelijkheden van andere overheden. Maar dat moet u dan ook wel doen. Gewoon uw eigen oplossingen kiezen. Tegen de provincie zeggen: onze organisatie regelen wij zelf of een portefeuillehouder Provinciale organisatie aanstellen en tegen de centrale overheid: deze wet is onzinnig. Ik roep u op tot een beetje opstandigheid die u dreigt door de hiërarchisering van het binnenlands bestuur kwijt te raken.