

Regie in de regio

waarom structuurdiscussies nodig zijn

Essay in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de digitale tentoonstelling over Regionaal Bestuur.

Prof. dr. Marcel Boogers

Juni 2018

UNIVERSITEIT TWENTE.

INHOUDSOPGAVE

<u>REGIO'S, REGERINGSNOTA'S EN RAPPORTEN.....</u>	<u>3</u>
ESSAY.....	3
<u>HET BELANG VAN REGIONAAL BESTUUR.....</u>	<u>4</u>
REGIONALE VRAAGSTUKKEN EN 'VERLENGD LOKAAL BESTUUR'	4
BELEIDSRIJKE EN BELEIDSARME TAKEN	5
DAADKRACHT, DEMOCRATIE EN DEPOLITISERING.....	5
HOOFDSTRUCTUUR EN HULPCONSTRUCTIES	6
<u>HET LANDELIJKE REGIODEBAT.....</u>	<u>7</u>
NIEUWE RONDEN, NIEUWE KANSEN?.....	7
VASTE PATRONEN EN NIEUWE PERSPECTIEVEN	9
TRADITIES EN TABOES	9
DEBATTEN OVER DE REGIO ZONDER DE REGIO.....	12
DEBATTEN MET DE REGIO OVER DE REGIO?.....	13
<u>WETENSCHAPPELIJKE BENADERINGEN.....</u>	<u>14</u>
VAN BESTUUR NAAR BESTUURLIJKE SAMENWERKING	14
CULTUUR OF STRUCTUUR?	15
<u>WAAR STAAN WE NU?.....</u>	<u>16</u>
POLITIEK, DEMOCRATIE EN DAADKRACHT	16
VERANTWOORDELIJKHEID, TOEZICHT EN VERANTWOORDING	17
<u>WAT IS NODIG?.....</u>	<u>18</u>
KADERS EN ONTWERPPRINCIPES	18
INTEGRAAL	19
INCLUSIEF	19
TABOES DOORBROKEN	20
<u>OVER DE AUTEUR.....</u>	<u>21</u>

Regio's, regeringsnota's en rapporten

In Den Haag wordt alleen nog maar in het stadhuis over regionaal bestuur gesproken. De ontwikkeling van Metropoolregio Rotterdam-Den Haag staat hier geregeld op de agenda. Even verderop bij het ministerie van BZK en op het Binnenhof is het juist nogal stil rond dit onderwerp, wat om meerdere redenen opvallend is. De rol en positie van regionaal bestuur is immers al meer dan 60 jaar op gezette tijden onderwerp van landelijke discussies.¹ De landelijke luwte in het regio-debat is verder bijzonder omdat gemeenten veel problemen ondervinden bij hun gezamenlijke aanpak van regionale vraagstukken. Recente evaluaties van regionale samenwerkingsverbanden² spreken boekdelen hierover. Het lijkt logisch dat de Rijksoverheid hen een helpende hand toesteeft met nieuwe structuren en andere instrumenten voor democratische en daadkrachtige regionale samenwerking, maar blijkbaar wordt het beter gevonden om zaken op hun beloop te laten. Dat is voorstelbaar en misschien verstandig, maar misschien ook niet.

Essay

Dit essay start met een korte bespreking van het toegenomen belang van regionaal bestuur en de achtergronden hiervan. Hierna ga ik in op de problemen en ingewikkeldheden van regionaal bestuur en de verschillende pogingen die regio's en de rijksoverheid hebben ondernomen om die aan te pakken. Vervolgens geef ik aan welke lessen kunnen worden getrokken uit landelijke en regionale regiodebatten, waarmee ik afsluit met een pleidooi voor een nieuw landelijk debat over regionaal bestuur. Lastige structuurdiscussies hoeven daarbij niet langer uit de weg te worden gegaan.

¹ Zie deze digitale tentoonstelling.

² Zie bijvoorbeeld de evaluatie van de samenwerking in de metropoolregio's [MRDH](#) en [Eindhoven](#), de evaluatie van de regio's [Drechtsteden](#), [Kempengemeenten](#) en van onderzoeken naar de regionale samenwerking in [Gelderland](#) en [Zeeland](#).

Het belang van regionaal bestuur

Regionale samenwerking is een vast onderdeel van het bestuurlijke repertoire van gemeenten. Al eeuwenlang werken gemeenten samen als ze te weinig mogelijkheden hebben om een taak zelfstandig uit te voeren of als vraagstukken een bovenlokale aanpak vereisen.³ Door de toegenomen overheidsbemoediging⁴ en de schaalvergroting van het maatschappelijk leven⁵ heeft regionaal bestuur sinds 1950 een hoge vlucht genomen. Meer taken moeten gezamenlijk worden uitgevoerd en meer vraagstukken vragen om een bovengemeentelijke aanpak. Vooral de laatste 20 jaar zijn gemeentelijke taken in hoog tempo geregionaliseerd. Soms werd dat door de wetgever opgedrongen, maar veel vaker kozen gemeenten daar zelf voor. Inmiddels nemen Nederlandse gemeenten deel aan gemiddeld 16 regionale samenwerkingsverbanden, waarin ze met gemiddeld 47 verschillende gemeenten samenwerken.⁶ Het zwaartepunt van het lokaal bestuur is hierdoor geleidelijk verschoven naar het regionale niveau. Wie nagaat hoe gemeentelijke budgetten worden besteed, zal ontdekken dat een fors deel (tussen de 20 en 60%) door regionale samenwerkingsverbanden wordt uitgegeven.⁷ Wie de agenda's van wethouders en burgemeesters bestudeert, komt erachter dat zij een fors gedeelte van hun tijd aan regionale bestuurstafels doorbrengen. Belangrijke vraagstukken waar eerst lokaal over werd beslist, worden nu door een veelheid aan regionale besturen aangepakt.

Regionale vraagstukken en 'verlengd lokaal bestuur'

Dat het relatieve gewicht van regionaal bestuur flink is toegenomen, wil niet zeggen dat het regionaal bestuur daarmee ook versterkt is. Het blijkt voor gemeenten in de praktijk erg lastig om hun gezamenlijke regionale opgaven eendrachtig aan te pakken. Dat komt vooral door de manier waarop regionaal bestuur georganiseerd is. Het is 'verlengd lokaal bestuur': als het erop aankomt hebben gemeenten het laatste woord. Gemeenteraden zijn immers rechtstreeks gekozen, en regiobesturen zijn dat niet. Dat betekent dat het politieke mandaat van lokale bestuurders veel sterker is dan dat van regiobestuurders. Het gevolg hiervan is dat besluitvorming moeilijk tot stand

³ Zie Reussing, R, M. Boogers en B. Denters (2018), 'Gemeenteraden en regionale samenwerking', in: H. Vollaard, G. Boogaard, J. van den Berg, J. & J. Cohen (red.), *De gemeenteraad: ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*. Den Haag: BOOM, pg. 257-278

⁴ Veldheer, V. (1994). [Kantelend bestuur: Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau](#)

⁵ Van Doorn, J.J.A. (1960), [Schaalvergroting als een proces van sociale verandering](#), in: De Sociologische Gids, 7 (1), pg. 2-20.

⁶ Boogers, M., P-J Klok, B. Denters, M. Sanders (2016), [Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit](#), Enschede: UT. Als ook informele samenwerkingsverbanden worden meegerekend, is een gemiddelde van 27 of meer samenwerkingsverbanden waarschijnlijker. Zie onderzoek [Proof Adviseurs en Kwink groep](#), 2017.

⁷ Zie: Allers, M., en T. de Greef, [Gemeentelijke samenwerking verlaagt uitgaven meestal niet](#), in ESB november 2017.

komt en dat de uitkomsten ervan onvoldoende tegemoetkomen aan de problemen en opgaven van de regio. Het probleem is namelijk dat de gezamenlijke belangen van inwoners, organisaties, bedrijven en instellingen meestal alleen vanuit een lokaal perspectief worden bekeken, ondanks hun sterke onderlinge verwevenheid in regionale *daily urban systems*. Aan regionale vergadertafels worden vooral gemeentelijke belangen tegen elkaar afgewogen, waardoor een goede afweging van regionale belangen vaak in het gedrang komt. Regionale vraagstukken op het gebied van wonen, werken, bereikbaarheid, veiligheid en zorg krijgen hierdoor niet de aandacht die ze verdienen, ondanks de enorme aantallen regionale samenwerkingsverbanden die hiervoor zijn opgericht.

Beleidsrijke en beleidsarme taken

Dit probleem geldt vooral bij beleidsrijke taken waarbij belangen moeten worden afgewogen. Beleidsarme taken op het gebied van bedrijfsvoering, uitvoering of gezamenlijke voorzieningen kunnen meestal gemakkelijker regionaal worden opgepakt. Niet alleen omdat het hier om collegebevoegdheden gaat en de gemeenteraad dus per definitie wat op afstand staat, maar vooral omdat de doelen hier betrekkelijk helder zijn en de kosten en baten van samenwerking gemakkelijk te verdelen zijn. Het is daarom eenvoudiger overeenstemming te bereiken over regionale afvalverwerking of de gezamenlijke exploitatie van een zwembad, dan over een regionale visie op woningbouw, economie of jeugdzorg.⁸

Daadkracht, democratie en depolitisering

Bij beleidsrijke taken staat een daadkrachtige aanpak van regionale vraagstukken dus al snel op gespannen voet met de noodzaak om hier in gemeenten democratische steun voor te vinden. Een eenvoudige manier om dit probleem op te lossen, is door taken minder beleidsrijk te maken, zodat doelen minder omstreden zijn en de kosten en baten eenvoudiger onder de samenwerkingspartners kunnen worden verdeeld. Met deze depolitiseringsstrategie worden regionale politieke vraagstukken gepresenteerd als zakelijke kwesties. Politieke keuzes worden hierbij geherdefinieerd tot noodzakelijkheden van wettelijke, economische, medische, verkeerskundige of andere technische aard. Veel regionale samenwerkingsverbanden als GGD's, Omgevingsdiensten, Arbeidsmarkt- en Veiligheidsregio's hebben zich op die manier ontwikkeld tot een soort ZBO, op grote afstand van de lokale politiek. Ook regionale economische ontwikkelingsraden⁹ – 'triple helix' samengesteld met vertegenwoordigers van lokale overheden, bedrijven en (kennis-) instellingen – kunnen worden gezien als een manier om

⁸ Boogers, M. (2016), '[Meer democratie tegen regionale belangen-blindheid](#)', in: H. Kennepohl en E. de Kluis (red.) Lokale democratie in de steigers. Leusden: ISVW-uitgevers, pg. 31-40.

⁹ Meestal aangeduid als 'regional development board', 'economic development board' of gewoon 'board'.

regionaal vraagstukken te depolitiseren. In plaats van een inhoudelijk politiek debat te voeren over de gewenste balans tussen economie en duurzaamheid of tussen innovatie en werkgelegenheid worden in deze *economic boards* op een verzakelijkte, apolitiek manier afspraken gemaakt over economische structuurversterkingen.

Hoofdstructuur en hulpconstructies

Volgens veel betrokkenen heeft de groei van het aantal regionale besturen negatieve gevolgen voor het daadkrachtig en democratisch functioneren van regio's. Er zou sprake zijn van een onoverzichtelijk geheel aan regionale samenwerkingsverbanden dat weinig slagvaardig is en waar gemeenteraden nauwelijks grip op hebben. Er wordt dan gesproken over 'een bestuurlijke lappendeken' of 'bestuurlijke drukte'. Onderzoek naar de effecten van regionaal bestuur voor gemeenten relativeert dit beeld overigens.¹⁰ Als wordt gekeken naar de organisatie het binnenlands bestuur als geheel, wordt de bestuurlijke drukte in de regio ook als negatief beoordeeld. Men spreekt dan over de 'hoofdstructuur van het binnenlands bestuur' waarin regionaal bestuur een wezensvreemd element is.¹¹ Regionale besturen worden niet voor niets aangeduid als 'hulpconstructies': ze voorzien in een behoefte maar ze belemmeren de werking van de bestuurlijke hoofdstructuur. Daarbij wordt onder andere gewezen op de problemen van onhelder bestuurlijk eigenaarschap en de zwakke democratische legitimatie van het regiobestuur.¹²

¹⁰ Zie [Boogers, M., P-I Klok, B. Denters, M. Sanders \(2016\)](#).

¹¹ Zie o.a.: BZK (2013), [Bestuur in Samenhang: de bestuurlijke organisatie in Nederland](#), Den Haag: BZK.

¹² Zie [Boogers, M., P-I Klok, B. Denters, M. Sanders \(2016\)](#).

Het landelijke regiodebat

Om de bestuurlijke effectiviteit en democratische kwaliteit van het regionaal bestuur te versterken zijn sinds de Tweede Wereldoorlog (en in mindere mate ook daarvoor) met grote regelmaat voorstellen gedaan voor streekgemeenten, gewesten, doe-provincies, provincies-nieuwe-stijl, stadsprovincies en landsdelen. Deze hervormingsplannen richtten zich vooral op de bestuurlijke problemen van stadsregio's. Omdat de vorming van agglomeratiegemeenten politiek niet haalbaar was en vrijwillige intergemeentelijke samenwerking te vrijblijvend werd gevonden om de ontwikkeling van regio's te kunnen begeleiden, zijn steeds opnieuw regionale bestuursvormen bepleit.¹³

Nieuwe ronden, nieuwe kansen?

Het landelijke debat over versterkt regionaal bestuur heeft een indrukwekkende lijst van regeringsnota's en rapporten van adviescommissies opgeleverd. Het overzicht hiervan laat zien dat het debat over regionaal bestuur ongeveer elke 15 à 20 jaar een nieuwe wending neemt.

1950-1970: gewesten

Tussen 1950 en 1970 stond de vorming van gewesten centraal, waarmee een regionale bestuurslaag tussen gemeenten en provincie zou worden gevormd. Toen de vorming van gewesten onhaalbaar bleek, kwam er met de WGR een wet die regionale samenwerking zou kunnen vergemakkelijken.

1970-1985: reorganisatie binnenlands bestuur

Omdat een extra regionale bestuurslaag onwenselijk werd gevonden, werd na 1970 gepleit voor een andere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten. Deze beoogde reorganisatie van het binnenlands bestuur spitste zich uiteindelijk toe op de verkleining van provincies. Omdat geen overeenstemming kon worden bereikt over het aantal te vormen provincies en de overdracht van gemeentelijke en departementale taken, werd in 1985 gekozen voor een aanscherping van de WGR die de ontstane lappendeken aan samenwerkingsverbanden zou ordenen tot een meer overzichtelijk geheel.¹⁴

¹³ Voor een overzicht, zie o.a.: Boogers, M., F. Hendriks, (2005), [Middenbestuur in discussie: analyse van en reflectie op de naoorlogse discussie over middenbestuur in Nederland](#). Den Haag; BZK.

¹⁴ Het gaat hier om de bundelings- en integratievereiste in de WGR, die gemeenten verplichtte om voor verschillende taken met dezelfde regionale partners samen te werken. Deze bepaling werd in 1985 ingevoerd en verdween in 2000 weer uit de WGR. Zie: J.M.E. Traag, *Intergemeentelijke samenwerking. Democratie of verlengd lokaal bestuur?*, Enschede: Universiteit Twente, 1993.

1985-2010: stadsregionaal bestuur

Na 1985 veranderde het denken over de versterking van regionaal bestuur. In plaats van een uniforme oplossing voor het hele land, beperkte de aandacht zich nu tot gebieden waar een versterkt regionaal bestuur het hardst nodig werd gevonden: de stadsregio's in de Randstad (Amsterdam, Rijnmond, Haaglanden, Utrecht) en de stadsregio's Eindhoven, Arnhem-Nijmegen en Twente. Ook nieuw was dat de vernieuwingsplannen niet van bovenaf door de rijksoverheid werden ontwikkeld, maar dat de betrokken regio's zelf met voorstellen konden komen. Dit proces mondde uit in plannen voor de vorming van stadsprovincies, waarbij voor Amsterdam, Rotterdam en Den Haag werd bedacht dat de steden dan zouden worden opgedeeld in kleinere gemeenten. Toen deze voorstellen in lokale referenda bakzeil haalden, verdwenen ook de plannen voor andere stadsregio's van tafel. Wat overbleef was een aanscherping van de WGR (WGR-plus) die deze stadsregio's (plus regio Parkstad Limburg) enkele provinciale bevoegdheden toekende en hen verplichtte samen te werken op ruimtelijk en economisch terrein.

2010-2015: decentralisatie en schaalvergroting

Het duurde tot 2012 tot er nieuwe beweging kwam in het debat over regionaal bestuur. Het kabinet Rutte-2 (VVD-PvdA) besloot tot een drastische herschikking van taken tussen rijk, provincies en gemeenten en bepaalde dat de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur gelijktijdig moest worden versterkt.¹⁵ Hiermee werd gedeeltelijk teruggegrepen op de plannen voor de reorganisatie van het binnenlands bestuur uit de jaren 1970 en 1980. Om de beoogde decentralisatie van taken op het gebied van zorg en arbeidsparticipatie mogelijk te maken, werd een forse schaalvergroting van gemeenten voorgesteld. Omdat grotere gemeenten te dicht op de huid van de provincies zouden komen te zitten, zouden zij ook moeten fuseren. Voor de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht werd al een herindelingsprocedure gestart¹⁶. Omdat de gemeentelijke schaalvergroting op veel verzet stuitte en ook de fusie van provincies weerstanden opriep, verdwenen de plannen snel van tafel. In plaats daarvan werd de WGR+ afgeschaft en werd gemeenten geadviseerd om de zojuist gedecentraliseerde taken in congruente samenwerkingsverbanden uit te voeren.¹⁷

2015-nu: passende arrangementen

Aan het eind van de vorige kabinetsperiode kwam de interdepartementale studiegroep Openbaar Bestuur met het adviesrapport 'Maak Verschil'. Op een aantal punten betekende dit een breuk met eerdere

¹⁵ Zie de kabinetsnota: ['Bestuur in samenhang: de bestuurlijke organisatie in Nederland'](#) uit 2013.

¹⁶ Deze nieuw te vormen provincie werd in commentaren vaak schertsend aangeduid als 'Flutland'.

¹⁷ Het advies tot congruente samenwerking lijkt veel op de eerdergenoemde (noot 14) bundelings- en integratievereiste in de WGR.

vernieuwingsvoorstellen. Het rapport neemt de economische opgaven van regio's als uitgangspunt en stelt voor om regio's meer ruimte te geven om passende arrangementen te ontwikkelen voor de aanpak hiervan. Waar nodig zou samenwerking met enige dwang en drang van bovenaf kunnen worden opgelegd, bijvoorbeeld door het 'algemeen verbindend verklaren' van regionale samenwerking. Deze voorstellen hebben maar zeer gedeeltelijk het regeerakkoord gehaald van het kabinet Rutte-3 (VVD, CDA, D66, CU). Het recent afgesloten Interbestuurlijk Programma (IBP) – een agenda voor de gezamenlijke aanpak van grote opgaven door departementen, provincies en gemeenten – is duidelijk geïnspireerd op 'Maak Verschil'. De betekenis hiervan in de praktijk is nog onduidelijk. Verder werkt het ministerie van BZK aan een nieuwe aanpassing van de WGR die de politieke verantwoording over regionale samenwerking moet verbeteren.

Vaste patronen en nieuwe perspectieven

De problemen die gemeenten ondervinden bij hun gezamenlijke aanpak van regionale vraagstukken kunnen voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan het onvermogen van de rijksoverheid om een duidelijke visie hierop te ontwikkelen. Zoals het overzicht van het landelijke regiodebat laat zien, is het perspectief op de regionale bestuurlijke problemen vaak veranderd, wat regio's niet veel houvast heeft gegeven bij het vinden van eigen oplossingen. De geringe opbrengsten van het debat over regionaal bestuur hebben echter ook te maken met de manier waarop regionale vraagstukken benaderd worden, zowel in regio's als door de nationale overheid.

Tradities en taboes

Discussies over vernieuwingsvoorstellen maken vaak duidelijk wat onveranderd moet blijven. Ze laten zien welke tradities en taboes blijkbaar gerespecteerd dienen te worden. Dat gold ook voor de verschillende pogingen om het bestuur van regio's te versterken.

Geen sterke provincie

De eenvoudigste manier om regionale vraagstukken aan te pakken is om de provincies hierin een sterkere rol te geven. Voorstellen hiertoe gingen vreemd genoeg steeds gepaard met plannen voor provinciale schaalverkleining (mini-provincies, stadsprovincies), terwijl de huidige provincies ook goed in staat zijn om regionaal beleid te ontwikkelen. Hoewel provincies een formeel gezien een tamelijk sterke positie hebben met een rechtstreeks gekozen bestuur en stevige grondwettelijke verankering, is hun feitelijke rol in het Nederlands openbaar bestuur betrekkelijk bescheiden. Dat heeft te maken met twee bestuurlijke tradities: die van het unitarisme en die van de verzuiling. Nadat in het midden van de 19e eeuw de opbouw van de gedecentraliseerde

eenheidsstaat was voltooid, bestond er bij het Rijk nog een zekere angst voor een terugkeer naar het federalisme van de Zeven Provinciën.¹⁸ De rijksoverheid en gemeenten hadden daarom de neiging om de voordien dominerende provincies zo veel mogelijk te passeren. In de plattelandssamenleving van die tijd kon dat ook eenvoudig: de problemen waren van dien aard dat Rijk en gemeenten taken gemakkelijk onder elkaar konden verdelen. Na de industriële revolutie kwam daar verandering in. De tijd leek rijp om de bevoegdheden van de provincies te gebruiken voor de aanpak van opkomende regionale vraagstukken op het gebied van ruimtelijke ordening, woningbouw en gezondheid. Voordat het zover kwam, was er echter al een alternatieve vorm van middenbestuur tot ontwikkeling gekomen: de maatschappelijke zuil. Omdat in het grootste deel van het land één van de zuilen de overhand had (de katholieke zuil in de zuidelijke en zuidoostelijke regio's, de protestanten in Noordoost-, Midden- en Zuidwest-Nederland)¹⁹ konden regionale vraagstukken gemakkelijk binnen het sociale netwerk van de zuil worden opgelost. Waar elders in Europa problemen op het gebied van de volkshuisvesting, volksgezondheid of economische ontwikkeling als 'regionale vraagstukken' op de agenda verschenen, werden deze in Nederland binnen verzuilde regionale kaders opgelost door gelijkgestemde gemeentebestuurders en bestuurders van werkgeversverenigingen, vakbonden, woningcorporaties, zorginstellingen en scholingsinstituten. Het spreekt voor zich, dat deze verzuilde netwerken de ontwikkeling van de provincie in belangrijke mate hebben geremd.²⁰ In periodes waarin deze verzuilde netwerken onder druk stonden – zoals met het doorbraak-streven in de jaren 1950 en de ontzuiling tussen 1970 en 1980 – leidde dat steeds tot een opleving van het debat over regionaal bestuur. In regio's waar verzuilde netwerken relatief zwak waren omdat geen enkele zuil overheerste, zoals in de grote steden en in Twente, was de behoefte aan regionale bestuursvormen steeds het grootst. Hieruit kan worden afgeleid dat discussies over regionaal bestuur niet los kunnen worden gezien van de ontwikkeling van regionale governance-structuren. Dat nog steeds het geval, ook nu verzuilde netwerken hun betekenis hebben verloren. Zo kan de voorliefde om regionale economische vraagstukken aan te pakken in triple-helix samenwerkingsverbanden van overheden, bedrijven en kennisinstellingen voor een deel worden teruggevoerd op tradities uit de tijd van de verzuiling.

Geen agglomeratiegemeente

Een andere betrekkelijk gemakkelijke oplossing voor de aanpak van bovenlokale vraagstukken is een forse schaalvergroting van gemeenten.

¹⁸ Dat Nederland in andere talen altijd in meervoudsvorm wordt aangeduid (*the Netherlands, les Pays Bas*) verwijst nog naar deze federale republiek.

¹⁹ De socialistische en liberale zuilen waren minder hecht georganiseerd en hadden in geen enkele regio een duidelijk overwicht.

²⁰ Toonen, Th.A.J. (1993), 'Bestuur op niveau: regionalisatie in een ontzuilend bestuur'. In: *Acta Politica*, nr.3, p.295-325.

Toch is deze optie bijna nooit bepleit, met uitzondering van het kabinetsvoornemen van Rutte-2 om 100.000-plus gemeenten te vormen. Er heeft zich sinds 1950 weliswaar een flinke schaalvergroting van gemeenten voltrokken (het aantal gemeenten daalde in deze periode met bijna 65%), maar deze ging erg geleidelijk. Dit in tegenstelling tot veel andere Europese landen, waar in de jaren 1970 grootschalige gemeentelijke herindelingen plaatsvonden. Sinds 2002 worden herindelingen niet meer door de rijksoverheid opgelegd waardoor de schaalvergroting van gemeenten minder omvangrijk is.²¹ Er zijn een aantal redenen voor het geleidelijke karakter van gemeentelijke schaalvergroting. De belangrijkste reden is dat gemeenten worden gezien als eerste overheid en als 'basiscel van de democratie'. Het spreekt voor zich dat deze norm van nabijheid zich slecht verhoudt met schaalvergrotingsplannen. In het verlengde hiervan werd in het verleden vaak verondersteld dat gemeente en lokale gemeenschap samen horen te vallen. Als het gemeentebestuur verdwijnt, zou dat negatieve gevolgen hebben voor de lokale gemeenschap. Met de toegenomen schaalvergroting van het maatschappelijke leven – waarbij de lokale gemeenschap inmiddels regionale proporties heeft aangenomen – is de populariteit van dit argument flink verminderd, maar in het verleden is het vaak met succes tegen gemeentelijke schaalvergrotingen ingezet.

Geen regionale bestuurslaag

Regionaal bestuur is zoals gezegd verlengd lokaal bestuur; gemeenten hebben het laatste woord. Regionale samenwerking is dus vrijwillig en enigszins vrijblijvend, wat de slagvaardigheid belemmert. Een manier om dit probleem aan te pakken is door het regiobestuur meer doorzettingsmacht te geven, bijvoorbeeld door het mogelijk te maken om regionale meerderheidsbesluiten op te leggen aan gemeenten. Het regionaal bestuur wordt hiermee minder 'verlengd lokaal bestuur' en meer een aparte regionale bestuurslaag. Omdat deze versterking van regionale daadkracht gelijke tred dient te houden met de versterking van regionale democratie, betekent het dat er na verloop van tijd een direct gekozen regiobestuur moet worden ingesteld. In de jaren 1970 is dat in de regio's Rijnmond en Eindhoven ook gebeurd. Dat deze direct gekozen regiobesturen geen lang leven beschoren waren, heeft te maken met het omstreden karakter van zo'n aparte bestuurslaag. Om diezelfde reden konden eerdere plannen voor gewesten ook op weinig steun rekenen. Een aparte regionale bestuurslaag zal het ingewikkelde samenspel tussen gemeenten, provincie en rijk (en in toenemende mate ook de EU) verder compliceren, zo is een veelgehoord argument in Den Haag. Vasthouden aan het taboe op een regionale bestuurslaag betekent dus dat regionale samenwerkingsverbanden per definitie een beperkte slagkracht en democratisch mandaat kennen. In andere Europese landen is een aparte regionale bestuurslaag overigens

²¹ [Gemeentelijke herindelingen in Nederland](#).

minder vreemd. Duitsland kent al lang de (*Land-*) *Kreis* als regionale bestuurslaag, die met de *Kreistag* een direct gekozen volksvertegenwoordiging heeft.

Regiobestuur is per definitie onvolkomen en omstreden

Deze drie taboes – vaak gegrondvest in lange tradities – geven de grenzen aan waarbinnen oplossingen voor regionale bestuurlijke vraagstukken kunnen worden gevonden. Het vergroten van regionale daadkracht en democratie stuit op het taboe van een regionale bestuurslaag. Als er andere oplossingen worden gezocht binnen de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur, komt het taboe van de agglomeratiegemeente of de super-provincie in zicht. Het respecteren van deze taboes betekent dat regionale bestuursvormen per definitie omstreden zijn en altijd onvolkomenheden kennen.

Debatten over de regio zonder de regio

Niet alleen de taboes in het denken over het binnenlands bestuur hebben de versterking van het regionaal bestuur in de weg gestaan, ook de aanpak van vernieuwingspogingen heeft hieraan bijgedragen.²² Het debat over de versterking van regionaal bestuur was er een voor, door en met bestuurders. Discussies gingen daarom meer over regionaal bestuur dan over het besturen van de regio. De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ('bestuur') stond steeds centraal, waardoor er wat minder aandacht was voor de gezamenlijke aanpak van regionale opgaven en problemen ('besturen'). Ook al waren maatschappelijke vraagstukken op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en werkgelegenheid vaak aanleiding om de organisatie en inrichting van het regionaal bestuur ter discussie te stellen, werden maatschappelijke organisaties die bij de aanpak hiervan een rol spelen niet of nauwelijks bij de discussie betrokken.²³ Plannen voor de bestuurlijke hervorming van de regio werden hierdoor nauwelijks gedragen door maatschappelijke partners, waardoor min of meer toevallige politieke factoren er een groot stempel op konden drukken. Het overzicht van het regionale debat laat zien dat vernieuwingsvoorstellen na een kabinetwisseling meestal snel in de prullenmand verdwenen. Een ander nadeel van de focus op taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden was dat de bestuurlijke ontwikkeling van de regio hierdoor als *zero sum game* werd ervaren: meer regionaal bestuur betekent automatisch dat er minder overblijft voor gemeenten en de provincie. Ieder hervormingsvoorstel kon hierdoor op dezelfde voorspelbare reacties rekenen: bestuurders zetten hun hakken in het zand en wisten met succes politiek verzet ertegen te

²² Boogers, M. (2013), [Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert](#). Oratie Universiteit Twente. Enschede: UT.

²³ Toonen, Th.A.J. (1993), 'Bestuur op niveau: regionalisatie in een ontzuilend bestuur', in: *Acta Politica*, nr.3, p.295-325; Snellen, I. (1983), 'Pluriforme regionalisatie: een uitweg uit de impasse?', in: A. van der Jagt (red.), *Regionalisatie: van problematiek tot bestuurlijke vormgeving*, Den Haag: Staatsuitgeverij, pg 29-58.

mobiliseren. Tot slot leed het regiodebat onder een bijna universeel probleem dat bij hervormingsoperaties steeds de kop opsteekt: de onmiddellijke kosten die goed georganiseerde bestuurlijke belangen moeten maken (burgemeesters, wethouders, raadsleden) staan tegenover veel onduidelijker lange-termijn opbrengsten voor kiezers en belastingbetalers. De uitkomst van deze afweging laat zich raden.²⁴

Debatten met de regio over de regio?

De laatste jaren is de benadering van discussies over regionaal bestuur wat veranderd. Er is meer aandacht gekomen voor de rol van bedrijven, instellingen en organisaties bij de aanpak van regionale opgaven. Als gevolg hiervan hebben deze maatschappelijke partners een grotere stem gekregen in discussies over regionale aangelegenheden. Opvallend daarbij is dat zij zich daarbij vooral op inhoudelijke vraagstukken richten, en minder op de bestuurlijke organisatie die voor de aanpak daarvan nodig is. Sterker nog, in veel gevallen wordt hiervoor met bedrijven en instellingen een aparte bestuurlijke structuur opgericht, die beter in staat is knopen door te hakken over ruimtelijke en economische vraagstukken dan de bestaande regiobesturen. Een recent SER-advies richtte zich volledig op de versterking van deze zogenaamde triple-helix verbanden van ondernemingen, onderwijsinstellingen en overheid; het enige advies aan de rijksoverheid was om regio's met nieuwe financiële arrangementen hierbij te ondersteunen.²⁵ De bestaande bestuurlijke structuur staat dus niet ter discussie, in plaats daarvan wordt er een nieuwe opgericht. Een advies van de Rabobank voor gemeentelijke schaalvergroting, waarbij op basis van geografische patronen van pin-transacties een nieuwe gemeentekaart werd getekend, is een uitzondering hierop.²⁶

²⁴ Blom-Hansen, J., P.M. Christiansen, A.L. Fimreite, P. Selle (2011) '[Reform Strategies Matter: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark](#)', in: *Local Government Studies*, 38 (1), pg. 71-90.

²⁵ SER (2017), [Regionaal samenwerken: leren van praktijken](#). Den Haag: SER.

²⁶ Rabobank (2013), [Kleiner sturen met grotere gemeenten](#). Utrecht: Rabobank.

Wetenschappelijke benaderingen

In de toegenomen invloed van maatschappelijke partners toont zich een omslag in het denken over regionaal bestuur, die vanaf de eeuwwisseling langzaam terrein wint. In de wetenschap en de praktijk groeit het besef dat de aanpak van maatschappelijke vraagstukken niet alleen een verantwoordelijkheid is van de overheid, maar ook een zaak is van maatschappelijke instellingen, organisaties, bedrijven en inwoners. De toegenomen complexiteit van vraagstukken en de noodzaak tot bezuinigingen zou de overheid afhankelijker hebben gemaakt van samenwerking met maatschappelijke partners. Anderen beweren dat die afhankelijkheid er altijd al is geweest, maar dat de bestuurskunde hier lange tijd weinig oog voor heeft gehad.²⁷ De *shift from government to governance*, waar bestuurskundigen vaak over spreken, duidt daarom misschien wel meer op een theoretische perspectiefwisseling dan op een verandering van de bestuurlijke praktijk.

Van bestuur naar bestuurlijke samenwerking

Voor de regio betekende dit in ieder geval dat de sterke focus op de vormgeving van regiobesturen plaatsmaakte voor een gerichtheid op het functioneren van samenwerkingsrelaties tussen gemeenten, bedrijven en instellingen in een regio. Ook de vruchteloze pogingen om het regionaal bestuur te hervormen en de nieuwe creatieve oplossingen die in plaats hiervan werden gevonden, inspireerden wetenschappers tot de ontwikkeling van nieuwe theoretische concepten, die kunnen worden samengevat onder de noemer *new regionalism*.²⁸ In deze benaderingen gaat het niet uitsluitend over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen overheden, maar ook (en vooral) om de factoren die besturen, bedrijven en instellingen ertoe bewegen zich gezamenlijk in te zetten voor de aanpak van regionale vraagstukken. In deze theoretische benaderingen wordt ervan uitgegaan dat de regio drie verschillende gedaanten kent. De regio is allereerst een *levende werkelijkheid* waarin mensen samenleven en hun wensen en problemen definiëren; verder is het een *strategische visie* op een geografisch gebied tussen gemeente en provincie; en tot slot is het een set van *bestuurlijke samenwerkingsafspraken*. Naarmate deze drie gedaanten van de regio met elkaar samenvallen, zal regionale samenwerking volgens deze theorieën meer resultaten opleveren.²⁹

²⁷ Denters, S.A.H., O. van Heffen, J. Huisman, P.J. Klok (2003), 'Introduction: The emergence of new forms of governance', in: S.A.H. Denters, O. van Heffen, J. Huisman & P.J. Klok (Eds.), *The rise of interactive governance and quasi-markets*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 3-14.

²⁸ Wheeler, S. M. (2002), '[The new regionalism: Key characteristics of an emerging movement](#)', in: *Journal of the American Planning Association*, 68(3), pg. 267-278.

²⁹ Boogers, M. (2013), [Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert](#). Oratie Universiteit Twente. Enschede: UT.

Cultuur of structuur?

Als tegenwicht tegen de eenzijdige gerichtheid op bestuurlijke structuren van de klassieke 'government'-benadering, is er met het *new regionalism* meer aandacht gekomen voor de cultuur van regionaal bestuur. In wetenschappelijke en vakpublicaties wordt veel aandacht besteed aan de betekenis van verbindend leiderschap, wederzijds vertrouwen en gedeelde waarden in samenwerkingsrelaties.³⁰ Ook omdat structuurwijzigingen in het verleden weinig hebben opgeleverd, wordt nu alle heil van cultuurveranderingen verwacht. De eenzijdige aandacht voor structuur maakt zo plaats voor een even eenzijdige focus op cultuur. Het probleem hiervan is dat zo voorbijgegaan wordt aan de complexe wisselwerking van cultuur- en structuurkenmerken in regionale samenwerkingsrelaties. Pogingen om het onderling vertrouwen te versterken stuiten namelijk vaak op hardnekkige belangentegenstellingen die hun achtergrond vinden in de institutionele structuur van samenwerkingsrelaties. In de eerste plaats spelen er allerlei institutionele belangen die te maken hebben met formele posities en gezag: 'where you stand depends on where you sit'. Een burgemeester van een grote stad denkt anders over regionale samenwerking dan een raadslid van een kleine gemeente. Ook als deze positie-logica opzij wordt gezet en men ervoor kiest 'de inhoudelijke opgave centraal te stellen', blijft de institutionele structuur van belang. Het ontbreken aan een gedeelde visie op gezamenlijke opgaven zorgt namelijk voor veel wantrouwen in regionale verhoudingen; en voor zo'n gedeelde visie is een regionale besluitvormingsstructuur juist onontbeerlijk. De structuur is in beide gevallen medebepalend voor de cultuur. Tegelijkertijd kan de cultuur ook de structuur beïnvloeden. Een gebrek aan vertrouwen en inhoudelijke overeenstemming leidt immers vaak tot een betrekkelijk complexe bestuursstructuur met een overdaad aan ambtelijke en bestuurlijke overleggen. Deze structuur is niet erg efficiënt, maar wel noodzakelijk om belangentegenstellingen tussen gemeenten hanteerbaar te maken.³¹ De structuur is hier 'gestold wantrouwen'. Er zijn dus veel redenen om ook aandacht aan regionale structuren te besteden. Het sluit aan bij de theorievorming van het *new regionalism* en bij theorieën over beleidsnetwerken: om *governance*-arrangementen goed te laten functioneren zijn ook *government*-structuren nodig.³²

³⁰ Sørensen, E. (2006), 'Metagovernance: [The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance](#)', in: *American Review of Public Administration* 36 (1), pg. 98-114; Essafi, M., Boogers, M., Plat, T. (2015). [De Stadbesteder van de toekomst: Leiderschap in vitale coalities](#). Den Haag: Ministerie van BZK.

³¹ Michael Howlett & Jeremy Rayner (2007), [Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in New Governance Arrangements](#), in: *Policy and Society*, 26:4, pg. 1-18

³² Zie ook: Provan, K.G., P. Kenis (2008), [Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness](#), in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2), pg. 229-252.

Waar staan we nu?

Met het toegenomen belang en de gegroeide omvang van het regionaal bestuur is het bestuurlijke zwaartepunt van het lokaal bestuur steeds meer verschoven naar het regionale niveau. Belangrijke vraagstukken waar eerst de gemeenteraad en B&W zich over bogen, worden nu aangepakt door samenwerkingsverbanden volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen, privaatrechtelijke samenwerkingsconstructies (stichtingen, NV's, BV's) of informele overleggen. Met nieuwe gemeentelijke taken en opgaven in zicht, is er alle reden te veronderstellen dat deze regionalisering zich verder doorzet. Zonder dat hier ooit een democratisch debat over is gevoerd, heeft zich zo min of meer spontaan een ingrijpende wijziging voltrokken in de organisatie van het binnenlands bestuur.

Politiek, democratie en daadkracht

Het succes van deze regionale bestuursvormen is wisselend en hangt sterk af van de mate en de wijze waarop regionale vraagstukken worden gepolitiseerd. Als de gemeenteraad op enige afstand staat en regionale vraagstukken worden gedepolitiseerd tot technische noodzakelijkheden, lukt het vaak goed om deze daadkrachtig aan te pakken.³³ Toch heeft de depolitisering van regionale vraagstukken haar grenzen bereikt. Door het gegroeide belang en aantal van deze regionale ZBO's (GGD, Veiligheidsregio, Arbeidsmarktregio, Omgevingsdienst) is de bereidheid om deze te accepteren bij raadsleden flink afgenomen. Klachten van raadsleden over hun geringe grip op regionale samenwerking gaan eigenlijk vooral over deze depolitiserings-praktijk.³⁴ Verder is het depolitiseren van regionale vraagstukken ook om inhoudelijke redenen steeds lastiger geworden. Omdat de werkvelden van regiobesturen steeds meer met elkaar vervlochten raken wordt het steeds moeilijker om ze beleidsarm te maken. Als jeugdzorg verknoopt raakt met sociale veiligheid en als arbeidstoeleiding meer verbonden wordt met economische ontwikkeling, worden vraagstukken die voorheen als een zakelijk probleem werden afgedaan, ineens veel politieker.³⁵ Daarmee komt een tweede probleem in zicht: de moeilijkheid om regionale vraagstukken te politiseren op een manier die recht doet aan de aard van de problematiek. Zoals gezegd gaan discussies over regionale vraagstukken uiteindelijk vooral over lokale belangen; van een echte regionale belangenafweging is doorgaans geen sprake. Het leidt tot trage besluitvorming en suboptimale oplossingen voor de aanpak van regionale

³³ Boogers, M., P-J Klok, B. Denters, M. Sanders (2016), [Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit](#), Enschede: UT.

³⁴ Raadslid.nu (2017), [Raad en regionale samenwerking](#), Den Haag: Raadslid.nu

³⁵ Boogers, M. (2016), ['Meer democratie tegen regionale belangen-blindheid'](#), in: H. Kennepohl en E. de Kluis (red.) Lokale democratie in de steigers. Leusden: ISVW-uitgevers, pg. 31-40.

opgaven. Waar het wel lukt om regionale belangen centraal te stellen en raadsleden bij de afweging hiervan een belangrijke rol in spelen, ontstaat een soort regionaal parlement en loopt men op tegen de bezwaren van een aparte regionale bestuurslaag. Omdat deze de verminderde rol van het gemeentebestuur nog eens extra accentueert, roept dit grote weerstanden bij gemeenten op, wat regionale samenwerking na verloop van tijd vaak onder druk zet.³⁶

Verantwoordelijkheid, toezicht en verantwoording

Nationaal spelen heel andere overwegingen. De groei van het regionale bestuur wordt hier gezien tegen de achtergrond van een breder debat over de taak en schaal van gemeenten en provincies. Daarbij gaat het om de doelmatigheid en democratische legitimiteit van de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur en de politieke verantwoordelijkheden, toezichtverhoudingen en verantwoordingsrelaties die hier de kern van vormen. Zoals gezegd hebben de vele pogingen om de bestuurlijke hoofdstructuur te herstellen weinig tot niets opgeleverd. Om die reden zijn bestuurders en bestuurskundigen uiterst huiverig voor bestuurlijke blauwdrukken. In plaats daarvan pleiten zij voor maatwerk, variatie en experimenteeruimte. Hoewel dat allemaal erg sympathiek klinkt, is het twijfelachtig of het de hierboven geschetste problemen gaat oplossen. Want als er ergens wordt gevarieerd en geëxperimenteerd met maatwerkoplossingen, dan is het in de regio.

³⁶ Zie de evaluaties van regio [Drechtsteden en van samenwerkingsverband Kempengemeenten](#).

Wat is nodig?

Vanwege het geringe succes van eerdere structuurdiscussies, het zeer begrijpelijk dat iedereen deze het liefst uit de weg gaat. Toch is het onverstandig dat te blijven doen. Het is onmogelijk om opgaven waar regio's nu en in de toekomst voor staan daadkrachtig aan te pakken zonder het functioneren van de lokale democratie in gevaar te brengen. Noodoplossingen die hiervoor zijn bedacht³⁷ zullen steeds minder volstaan. Ook de voorgestelde wijziging van de WGR die de politieke verantwoording over regionale samenwerking moet verbeteren, zal niet voldoende soelaas bieden. Er is meer nodig.

Kaders en ontwerpprincipes

Wat nodig is, is een integrale visie op de organisatie van het binnenlands bestuur. In de Eerste en Tweede Kamer wordt daar geregeld om gevraagd, niet alleen bij debatten over herindelingsvoorstellen maar ook als er gesproken wordt over de gevolgen van regionalisering voor gemeenten.³⁸ Er is behoefte aan een beleidskader dat Kamerleden in staat stelt de vele incrementele veranderingen in het binnenlands bestuur te kunnen beoordelen.³⁹ Hierbij moet niet worden gedacht aan een van bovenaf opgelegde blauwdruk, vooral omdat het voorbijgaat aan de enorme verschillen die er tussen regio's bestaan.⁴⁰ Een ander nadeel van blauwdrukken is dat ze meteen duidelijk maken wat er voor bestuurders gaat veranderen in termen van invloed, middelen of individuele carrièremogelijkheden. Zoals de geschiedenis van het regiodebat laat zien, leidt dit ertoe dat dit meteen zoveel verzet mobiliseert dat de voorgestelde blauwdruk snel van tafel verdwijnt. Ook buitenlandse ervaringen wijzen dat uit.⁴¹ Toch wil dit alles niet zeggen dat het daarom beter is om regionale bestuurlijke ontwikkelingen op hun beloop te laten. Net zoals structuurdiscussies in het verleden op een positieve (en vaak ook negatieve) manier richting hebben gegeven aan pogingen om de gezamenlijke aanpak van regionale opgaven te versterken, zo zouden structuurdiscussies gemeenten nu houvast kunnen geven in hun zoektocht naar een daadkrachtig en democratisch gelegitimeerd regionaal bestuur. In plaats van

³⁷ Vereniging voor Griffiers (2015), [Handreiking Grip op regionale samenwerking](#). Den Haag: VvG.

³⁸ [Kamerbrief over de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerking](#), 01-12-2015.

³⁹ De kabinetsnota '[Bestuur in samenhang: de bestuurlijke organisatie in Nederland](#)' van het vorige kabinet beschreef een aantal bestuurlijke trends en uitgangspunten, maar gaf niet de gevraagde duidelijkheid over de gewenste inrichting van het binnenlands bestuur.

⁴⁰ Dat Randstedelingen de rest van Nederland gemakshalve als 'de regio' aanduiden miskent de grote verscheidenheid in regionale kwaliteiten en opgaven.

⁴¹ Blom-Hansen, J., P.M. Christiansen, A.L. Fimreite, P. Selle (2011) '[Reform Strategies Matter: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark](#)', in: *Local Government Studies*, 38 (1), pg. 71-90.

een blauwdruk zouden dan richtinggevende kaders kunnen worden aangegeven waarbinnen regio's zelf met oplossingen kunnen komen voor hun bestuurlijke problemen. Hierbij kan worden gedacht aan een set van algemene ontwerpprincipes over taakverdeling en democratische verantwoording, de relaties tussen bestuurslagen en het organiseren van nabijheid.⁴²

Integraal

De genoemde ontwerpprincipes voor de inrichting van het binnenlands bestuur hebben gaan ook over bredere vraagstukken rondom democratische sturing, controle en verantwoording. Een integrale aanpak is dus nodig. Discussies over de gekozen burgemeester of over andere vernieuwingen aan de (lokale) democratie gaan immers ook over de manier waarop politieke verantwoordelijkheden, toezichtverhoudingen en verantwoordingsrelaties worden georganiseerd – in het binnenlands bestuur in het algemeen en in de regio in het bijzonder. Het is daarom verstandig om bij het formuleren van de ontwerpprincipes voort te bouwen op de adviezen van de Staatscommissie parlementair stelsel.⁴³

Inclusief

Om ervoor te zorgen dat de ontwerpprincipes betekenis krijgen en richting geven, is een inclusieve aanpak onontbeerlijk. Dat betekent dat ze door alle betrokkenen moeten worden opgesteld en nader uitgewerkt. Visies op de organisatie van het binnenlands bestuur komen nu nog steeds uit de afzonderlijke kokers van BZK, VNG of IPO. Hoewel elke visie direct of indirect uitspraken doet over de rol en positie van andere overheden, worden ze niet bij de gedachtevorming betrokken. Het eerdergenoemde Interbestuurlijke Programma (IPB) waarin departementen, provincies, gemeenten en waterschappen als één overheid gaan samenwerken bij de aanpak van grote maatschappelijke opgaven, zou hier verandering in kunnen – en moeten – brengen. Behalve overheden, moeten ook vakbonden, werkgeversverenigingen, onderwijsraden, zorgorganisaties en andere belangenorganisaties een stem krijgen in het opstellen en uitwerken van deze ontwerpprincipes. Ze houden de focus op de maatschappelijke opgaven – o.a. op het gebied van economie, arbeidsmarkt, onderwijs, woningmarkt, bereikbaarheid en duurzaamheid – en denken niet vanuit bestaande bestuurlijke kaders. Op die manier kan er meer ruimte komen voor nieuwe oplossingen die recht doen aan de opgaven van elke regio. Want gemeente- en provinciebestuurders hebben, zo leren reorganisatie-ervaringen ons, vaak

⁴² Raad voor het openbaar bestuur (2010), [Het einde van het blauwdruk-denken: naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur](#). Den Haag: Rob. De auteur van dit essay heeft destijds als lid van de raad bijgedragen aan dit advies.

⁴³ Zie de website van de [Staatscommissie](#).

meer belang bij het behoud van de status quo dan bij veranderingen die hun werk kunnen verbeteren.

Taboes doorbroken

Als de ontwerpprincipes eenmaal vastgesteld zijn, kunnen ze in de verschillende regio's verder worden uitgewerkt tot concrete plannen voor de versterking van het regionaal bestuur. Zoals gezegd is het ook hier van belang dat alle betrokkenen hier een bijdrage aan leveren – dus ook maatschappelijke partners. De uitkomst hiervan kan een nieuw geheel aan regionale samenwerkingsafspraken zijn, een grootschalige herindeling, een miniprovincie, een apart regiobestuur of iets heel anders. Voor een daadkrachtiger en democratischer bestuur in regio's zullen de eerdergenoemde taboes in het denken over binnenlands bestuur worden doorbroken. Als regio's voor de aanpak van hun opgaven beter uit zijn met een agglomeratiegemeente, een sterkere (mini-) provincie of een rechtstreeks gekozen regiobestuur, moeten zij ruimte krijgen om hier op zijn minst mee te experimenteren. Op die manier worden weloverwogen en democratisch gedragen besluiten genomen over de versterking van het regiobestuur, in plaats van dat dit zich spontaan ontwikkelt in een richting waar niemand achteraf gelukkig mee is.

Over de auteur

Prof. dr. Marcel Boogers (1964) is hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente. Hij combineert deze positie met de functie van senior-adviseur bij BMC. Hij heeft als onderzoeker en adviseur een brede expertise opgebouwd op het gebied van lokaal en regionaal bestuur, lokale politiek en interbestuurlijke verhoudingen. Daarbij richt hij zich vooral op het krachtenveld tussen inwoners, organisaties, politici en bestuurders. Hij was betrokken bij een groot aantal onderzoeken naar lokaal bestuur, lokale democratie, regionale samenwerking en decentralisaties.