



REGIONALE SAMENWERKING EN LOKALE POLITIEK

Rolf Jongedijk

Met regelmaat komt het thema boven als één van de grote zorgen van gemeenteraadsleden in Nederland: de verbinding tussen regionale samenwerking en lokale politiek. Die lijkt problematisch vanwege moeilijkheden met het lokaal aansturen en democratisch legitimeren van de uiteenlopende samenwerkingsarrangementen tussen gemeenten (en andere partners) in de regio. Er dreigen scheuren en verzakkingen in het huis van Thorbecke. Nou is zorgen *maken één*, maar zorgen *voor twee*. Er wordt nogal wat gemopperd door raadsleden, maar het daadwerkelijk actief en activistisch vanuit de raad werken aan de verbetering van deze lokale grip op die samenwerking houdt daarmee niet altijd gelijke tred. Ik denk dat griffiers dat met mij zullen herkennen. Reden om vanuit de positie van raden en griffiers het thema nader te verdiepen, en daarbij niet alleen met de wolven mee te huilen, maar bewust ook de kansen van regionaal bestuur te benoemen.

Een nog jonge maar ook toen al enorm betrokken Bas Denters introduceerde me tijdens mijn studie Bestuurskunde aan de Universiteit in Enschede in 1985 voor het eerst in de 'lappendeken' van intergemeentelijke samenwerkingen in Nederland en de grote democratische tekorten die dat met zich mee bracht. Met ruim 700 gemeenten op dat moment en duizenden uiteenlopende intergemeentelijke samenwerkingsvormen, leken de (toen populaire) gemeentelijke herindelingen de lappendeken snel te doen vergeten. En alhoewel de situatie nu inderdaad veel overzichtelijker lijkt - het aantal gemeenten is gehalveerd en de gemiddelde grootte ruim verdubbeld - spreken we echter nog steeds van een quilt en dan ook nog één met de mot erin. Het tekortschieten van verantwoording naar de raden en het twijfelachtige democratische mandaat onder die regionale samenwerking hebben het regionale patchwork niet bepaald aantrekkelijker gemaakt.

Regionale samenwerking: hoe democratisch?

Op het jubileumcongres van het COELO in 2018 gaf Maarten Allers een gloedvolle en rechtlijnige presentatie over de vraagstukken van bestuurlijke regionale samenwerking in Nederland. Hij betoogde daar dat er te vaak stilzwijgend vanuit wordt gegaan dat (de behoefte aan) intergemeentelijke samenwerking afneemt naarmate dankzij herindelingen de gemiddelde gemeente in Nederland steeds groter wordt. Uit zijn onderzoek blijkt namelijk dat ná herindelingen het aantal samenwerkingsverbanden zeker niet afneemt. Gemeenten werken (in 2016) gemiddeld in 16 samenwerkingsverbanden met 47 verschillende gemeenten samen.¹

Omdat heringedeelde gemeenten wél aantoonbaar minder democratische participatie kennen dan de oorspronkelijke gemeenten, schiet de lokale democratie dus niets op met schaalvergroting van gemeenten. Het probleem lost niet vanzelf op bij de geleidelijke schaalvergroting van gemeenten. En het lost ook niet vanzelf op omdat de regionale samenwerking zich steeds meer toespitst op politiek minder relevante taken, zoals bedrijfsvoering en dienstverlening. Want dat is niet zo, er staan namelijk juist ook (steeds meer) politiek relevante beleidstaken op de regionale agenda's. Daarmee zijn deze problemen van grip door de raden dus ook pregnanter geworden.

Relativering nummer 1: sinds met de WGR van 1950 regionale samenwerking in Nederland een wettelijke basis heeft wordt er al gesproken over het gebrek aan democratische legitimiteit. Democratische legitimiteit wordt in dit verband vaak begrepen als de grip op (en invloed van) de gemeenteraden op de regionale samenwerking. De gemeenteraden hebben immers op lokaal niveau het directe democratische mandaat van de inwoners, wat ook nodig is om de dagelijkse (regio) bestuurders te mandateren en te legitimeren. Een verlengd lokaal mandaat dus voor verlengd lokaal bestuur. Daarbij zien we dat de regionale agenda inmiddels meer omvat dan enkel samenwerken aan verlengde lokale taken; er komen ook heuse eigenstandige regionale agenda's en taken bij.

Nu heeft de invoering van dualisme bij gemeenten in 2002 het democratisch mandaat exclusief bij de raden gelegd: de colleges zijn sinds dat moment immers versterkt als uitvoerende bestuursmacht, en gemeenteraden met hun democratisch mandaat concentreren zich op het sturen en controleren van die colleges. Maar bij de regionale samenwerking ontbreekt deze duale werkverdeling, sterker nog: bij de wetswijziging van de WGR in 2015 werd zelfs met grote stelligheid uitgegaan van de kracht van het monistische concept van deze wet. En dat is toen ook direct in daden omgezet, want sinds die wetswijziging zijn gemeenteraden steeds minder rechtstreeks vertegenwoordigd in de algemene besturen van de regionale samenwerkingen. En daarnaast zijn er allerlei nieuwe vormen toegevoegd waar raden wettelijk weg moeten blijven uit de AB's (zoals RUD en Veiligheidsregio). Redenering daarachter: dat zijn geen raadsbevoegdheden en daarom hebben raden geen eigen plek in die samenwerkingsbesturen.

“Vanaf de start van de decentralisaties in de zorg wordt daarom gevreesd voor onderpolitiseren van de zorgthema's in de regionale besturen en tegelijk overpolitiseren op lokaal niveau.”

Regio's zijn daardoor met name onderwerp van 'wethouderspolitiek', waarvan de vraag is hoe gelegitimeerd die is op het moment dat er in de regio invloed moet worden aangewend om de samenwerking te sturen of bij herverdelingsvraagstukken (zoals bij onderhandelingen). Vanaf de start van de decentralisaties in de zorg wordt daarom gevreesd voor onderpolitiseren van de zorgthema's in de regionale besturen en tegelijk overpolitiseren op lokaal niveau (raden).²

Parallel aan deze 'ontrading' van het wettelijk kader van regionale samenwerking, waait sinds een paar jaar

in Nederland ook een nieuwe wind ten aanzien van de heilige graal van de bestuurskracht. Die verkondigt dat bestuurskracht steeds minder bij gemeenten gezocht moet worden en steeds meer bij regionale samenwerkingsverbanden, in diverse vormen.

Relativering nummer 2: Onderzoek ondersteunt de voorkeur voor regionale samenwerking en bestuurskracht door te bevestigen dat bestuurlijke samenwerking in de regio's behoorlijk effectief is.³

Castenmiller stelde in 2008 al voor om bij de definitie van bestuurskracht niet alleen te focussen op de bestuurlijke aspecten, maar nadrukkelijk ook de opdracht van democratische legitimatie van dat bestuur te betrekken. Hij geeft de volgende definitie:

Bestuurskracht heeft betrekking op het vermogen van overheden om:

- Maatschappelijke uitdagingen centraal te stellen,
- Relevante actoren bij elkaar te brengen,
- En te laten samenwerken,
- Met een democratisch bestuur dat betrouwbaar, integer en responsief is.⁴

Bestuurskracht is niet alleen bij gemeenschappelijke uitvoering van lokale en regionale taken een verleidelijke motivatie, maar ook vanuit Europees, nationaal en provinciaal beleid zijn de regio's inmiddels hét aangrijpingspunt voor versterking en verduurzaming van economie, sociaal domein, leefomgeving, veiligheid, woningmarkt en arbeidsmarkt. In de regio's zit de grote economische belofte verborgen waar vele stimuleringsprogramma's naarstig naar op zoek zijn. Regionale concurrentiekracht is een kernbegrip in nieuwe investeringsprogramma's waar de voor gemeenten schaarse investeringsmiddelen in opgenomen zijn. Door middel van bestuurlijke samenwerking in de regio's kan die kracht veel beter benut worden dan vanuit de schaal van de gemeenten, zo is de overtuiging van de geldschieters.

Het Rijk waardeert de bestuurlijke kracht van de regio's en zet in toenemende mate in op verplichte(nde) functionele samenwerking in de regio's (zoals veiligheidsregio's en RUD's). Deze visie gaat zover dat zelfs de bestuurlijke decentralisatieopgaven naar gemeenten geherdefinieerd lijken te zijn door te verplichten en te stimuleren dat via de gemeenten diverse bovenlokale samenwerkingsverbanden voor bijvoorbeeld jeugd, zorg en arbeidsmarkt tot stand komen.

Dit alles overigens vrijwel zonder toename van autonome beleidsruimte en vrijheid voor gemeenteraden op deze beleidsterreinen. Dit fenomeen is al lang niet meer te vatten onder het begrip 'verlengd lokaal bestuur' en het is daarom ook geen wonder dat gemeenteraden vaak de kluts kwijt zijn in dit oerwoud. En dit maakt dat een eenvoudig recept volstrekt tekortschiet in de aanpak van de regionale kwalen.

Relativering nummer 3: Uit onderzoek van Denters, Klok en Boogers spreken de voordelen van regionale samenwerkingsverbanden tussen gemeenten.⁵ Allereerst is er sprake van een betrekkelijk goede samenwerkingscultuur in de onderzochte samenwerkingsverbanden: een kleine meerderheid van de gemeenten geeft aan dat er in onderling vertrouwen en met consensus op een zakelijke manier wordt samengewerkt. Die nuancering geldt nog meer voor de democratische kwaliteit van regionale besturen. Ongeveer 90% van de gemeenten heeft via de portefeuillehouders invloed op regionale besluitvormingsprocessen en bijna driekwart heeft hier rechtstreeks via de gemeenteraden invloed op. Alleen de verantwoording van regiobesturen aan de gemeenteraad en de betrokkenheid van burgers en organisaties laat te wensen over.

Pleidooien voor een integrale visie op en modellen voor een hierop aangepaste inrichting van ons openbare bestuur zijn van alle tijden; sommige staatsrechtgeleerden blijven zelfs tot ver na hun pensioen onafgebroken (en weinig succesvol) hiervoor pleiten. Daarbij valt de buitengewoon heldere en goed onderbouwde analyse op van het probleem van de regionale samenwerking in ons bestuurlijk stelsel.

Volgens mij zijn er helaas niet veel (politieke) eigenaren van de opgave om het regiobestuur, als verlengd lokaal bestuur, verder te democratiseren. Het thema staat in weinig begrotingen van samenwerkingsverbanden opgenomen, laat staan dat deze opgave voorzien wordt van de nodige middelen en instrumenten. Burgemeesters spannen zich met hun wethouders vooral in voor de bestuurbaarheid van de regio, en democratisering lijkt in hun ambities zelden een geschikt instrument daarvoor. Eigenlijk hoor ik alleen sommige gemeenteraadsleden en raadsgriffiers hierover. Helaas zijn zij beiden in de afgelopen jaren steeds verder op afstand komen te staan van de gemeentelijke samenwerkingsverbanden, zoals alleen al blijkt uit de forse toename van het aantal WGR verbanden waarin raadsleden geen zitting hebben (of zelfs uitgewerkt zijn), gebaseerd op de gewijzigde WGR van 2015. Sommigen van deze raadsleden acteren op dit thema welhaast fanatiek, en zij zijn het ook vaak die de woordvoerderschappen in de raden behartigen. Hun aansluiting bij de andere raadsleden blijft echter steeds weer een aandachtspunt. Laat staan de erkenning van hun inspanningen bij regiobestuurders.

Relativering nummer 4: In het advies 'Maak Verschil' wordt gesteld dat bij het vormgeven van publieke processen en samenwerkingsverbanden het borgen van de democratische legitimiteit een belangrijk ankerpunt is. Dat kan worden versterkt door afspraken te maken over de rol van de gemeenteraad binnen intergemeentelijke samenwerking, door vooraf duidelijke kaders te stellen en door afspraken te maken over de verantwoording. In de vormgeving hiervan is meer differentiatie wenselijk om beter aan te sluiten op maatschappelijke opgaven en verbanden. Daarbij past een adaptieve rol van gemeenteraden en verschuift de nadruk op de vraag hoe belanghebbenden in het proces betrokken zijn en of de uitkomsten overeenkomen met door gemeenteraden vastgestelde doelen. Processen binnen het openbaar bestuur moeten een sterker iteratief karakter krijgen, zodat economische opgaven op een adaptieve manier geadresseerd kunnen worden. De kern daarbij is dat strategische doelen worden geformuleerd, zonder dat daarbij SMART wordt vastgelegd hoe die doelen bereikt moeten worden.⁶

Moeizame sturing en kaderstelling

Naast lokale invloed op de bovenlokale samenwerkingsagenda's (verlengd lokaal bestuur) is er ook sprake van samenwerking met derden aan publieke agenda's. Hier ontbreekt vrijwel elke politieke invloed op de regionale samenwerking, tenzij we accepteren dat de collegeleden die in de regio bestuurlijke kartrekkers zijn daar de facto ook politieke invloed uitoefenen. Hoe haaks staat dit op het idee dat het primaat van de politiek in de raad zit, en niet in de bestuurscolleges. Monisme is al lang dood en begraven immers. Hiermee constateer ik dat behalve het probleem van grip op regionale samenwerking door de gekozen raden en de directe uitholling van de lokale autonomie door die regionale samenwerking, er ook nog sprake is van een herstel van monisme (lees: politiek primaat) bij de colleges in de regio's.

Als je daarbij bedenkt dat de regionale samenwerking een steeds groter deel van de lokale gemeentebegrotingen vastlegt, is dit meer dan enkel een romantisch of principieel probleem. De raden hebben niet alleen steeds minder te zeggen over de regionale samenwerking, maar dankzij het forse beslag op de lokale begroting blijft er ook steeds minder autonome ruimte voor de raden over voor het lokale beleid. Regionale samenwerking is daarbij dus gelijk een oplossing voor het gebrek aan lokale bestuurskracht, als ook één van de grootste bedreigingen.

Ook vanwege de diverse en zeer verschillende bekostigingsafspraken van de regionale samenwerkingen is het voor gemeenteraden uitermate onoverzichtelijk om vanuit hun recht van begroting adequaat sturing te geven aan deze samenwerkingen.

Veel lokale discussies gaan dus ook niet over keuzes aan de voorkant, maar over bijstellingen aan de achterkant van de begrotingen. Het gros van de begrotingen van de samenwerkingsregelingen wordt als 'beleidsarm' of 'technisch' gepresenteerd. Dat betekent dat voor veel raden weinig keuzes te maken zijn, en dat keuzes beperkt worden tot aanzuivering van tekorten (vaak vanwege onvoldoende structurele ramingen). Nog los van het feit dat raden hun kaderstellende rol bij de regionale samenwerking vaak moeten beperken tot het indienen van 'wensen en bedenkingen', voorwaar een behoorlijke reductie van het primaat van de raad op zulke substantiële taken en publieke middelen.

In de context van regionale samenwerking is ook veelal sprake van politieke vraagstukken. Toegegeven, bij samenwerking die is gericht op het realiseren van doelmatigheidswinst bij het inzamelen van huisvuil is dit politieke karakter minder geprononceerd. Bij de afstemmingsvragen die rijzen rond de versterking van de regionale aantrekkelijkheid en concurrentiekracht spelen die politieke vragen echter nadrukkelijk. Dan manifesteert zich een spanning tussen de noodzaak van een gemeenschappelijke aanpak en de onenigheid over de inhoud van die aanpak. Er zou veel zijn gewonnen als in plaats van de roep om visie, leiderschap en nieuwe structuren gemeenten en maatschappelijke partners meer oog zouden hebben voor het onvermijdelijk politieke karakter van regionale samenwerkingsprocessen.⁷ Het probleem van regionale samenwerking is wat mij betreft al met al veel meer dat het de lokale politieke agenda's uitholt, dan dat er te weinig grip op het gemeenschappelijke is vanuit de lokale politiek.

Relativering nummer 5: Onderzoek van Boogers e.a. wijst uit dat de helft van alle onderzochte regionale besturen bijdragen aan de realisatie van lokale beleidsdoelen zonder dat dit ten koste gaat van de invloed van de gemeenteraad hierop. De onderzoekers geven aan dat van uitholling van de lokale politiek bijna geen sprake is.⁸

Ervaringen uit de griffierspraktijk

Als je dus zo'n stelling betreft over regionale samenwerking en bedreiging voor het primaat van de raad, dan is het vervelend dat er geen wetenschappelijk bewijs is aan te leveren. 18 jaar ervaring als griffier van een centrumgemeente in één van de sterkste regio's van Nederland levert gelukkig voldoende inzicht om dit artikel te mogen schrijven. Naast mijn eigen verwondering is dan ook de vraag waarom de klacht van raadsleden dat hun positie wordt uitgehold door bestuurlijke regionale samenwerking niet wegebt (zie ook vele recente onderzoeken onder raadsleden en griffiers). Is hier wellicht nog wat anders aan de hand?

Uit de dagelijkse griffierspraktijk kan ik een paar grote problemen vanuit perspectief van raadsleden op regionale samenwerking herkennen:

- *Regio = wethoudersprimaat.*
De regionale samenwerking vormt de onderhandelingstafels van wethouders. Die onderhandelingen hebben ruimte nodig, waardoor wethouders vooraf zo weinig mogelijk ingekaderd moeten worden door hun raden. Dat betekent zeker geen aanmoediging voor colleges om hun raden vooraf goed in positie te brengen. Besturen zonder last is immers ook voor wethouders wenselijk;
- *Persoonlijke kwaliteiten en stijlen steeds meer doorslaggevend*
Persoonlijke kwaliteiten van bestuurders zijn doorslaggevend in bestuurlijke samenwerking en dat maakt het kwetsbaar. De regionale samenwerking is steeds meer een samenwerking tussen personen, waarbij elke deelnemende gemeente wordt vertegenwoordigd door één of slechts enkele bestuurders. Deze bestuurders hebben een steeds kleiner politiek mandaat mee, om vele redenen, dus worden persoonlijke kwaliteiten van steeds grotere invloed. De persoonlijke kwaliteiten, stijlen en kenmerken van bestuurders beïnvloeden de samenwerking meer en meer. Dit betekent helaas ook grotere risico's van discontinuïteit, en toenemende kwetsbaarheden bij korte zittingstermijnen, snelle wisselingen/aflossingen, etc. Gevolg: steeds minder stabiele samenwerking, steeds vaker 'gedoe' en korte cycli;
- *Marktwetten steeds meer van invloed, ten koste van raadskaders*
De regionale samenwerking voorziet in veel gevallen in economische schaalvoordelen, zoals deze zijn te behalen door gezamenlijke inkoopkracht en/of

gezamenlijk aanbesteden. Dit betekent dat marktconforme onderhandelingen of aanbestedingen steeds meer concurreren met (en vaak winnen van) politieke beleidskeuzes in de raden aan de voorkant. Wat kan welke bidder het meest gunstig bieden? Daarvoor is dus wel ruimte nodig. Vooral ook beleidsruimte! Raden worden daarom vaak achteraf met de afgesproken deals geconfronteerd;

- *Regio vereist uniformering van lokale beleidskaders*

Inkoop- en aanbestedingskaders dienen op regioniveau uniform te zijn, anders bestaat er onvoldoende gezamenlijke schaal om de voordelen van de markt binnen te harken. Dit betekent dat gemeenten hun eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid in de afgelopen jaren hebben moeten inleveren voor één gezamenlijk beleid op regioniveau. Dit betekent dus ook dat de eigen raden dat beleid niet meer (kunnen) bepalen, en daardoor dus ook geen lokaal maatwerk meer kunnen voeren (zoals vroeger bijvoorbeeld specifieke afspraken over lokale contract compliance, MVO en aandacht voor lokale problemen). En helaas werkt dit principe ook andersom: inschrijvende partijen zullen steeds minder lokaal maatwerk kunnen leveren bij scherpere aanbiedingen: dus er is ook steeds minder ruimte voor afwijkende lokale beleidskaders (bv WMO, Jeugd, kredietbanken enz.);

- *Gemeenten functioneren steeds meer als garantiebanc, echter met steeds minder zekerheden en invloed*

Er is sprake van een bijzonder risicobeleid met vooral lokale lasten bij gemeenschappelijke regelingen: gemeenschappelijke organen op grond van de WGR (maar ook andere) hoeven geen eigen weerstandsvermogen aan te houden, want deelnemende gemeenten staan daarvoor aan de lat. Gemeenteraden staan steeds vaker garant voor steeds meer externe partijen waar zij steeds minder invloed op hebben, zonder specifieke zekerheden te kunnen stellen aan die partijen. Banken zouden dit zo nooit doen, en vraag is waarom gemeenteraden eigenlijk wel;

- *Uitholling lokale autonomie m.b.t. sociaaleconomische structuurversterking*

Regionale samenwerking wordt steeds vaker gezien als hét niveau om stevige allianties met regionale partners op te zetten, uit te bouwen en om gezamenlijk investeringsprogramma's mee op te tuigen vooral voor versterken van regionale economische concurrentiekracht. Het betreft hier partners uit de onderzoek- en onderwijswereld, maar nadrukkelijk ook uit het (grotere) bedrijfsleven (de zgn. *triple helix* samenwerking). Dit betekent samenwerking met een grote strategische impact, grote onzekerheden en stevige risico's. Kijk bijvoorbeeld naar de praktijk van overheidsparticipatie in ondernemersinitiatieven, het daarbij verstrekken van leningen en garanties, subsidies (Europa) enz. De governance hieromtrent is vaak 'uitbesteed' aan derden en/of ondergebracht in ingewikkelde (en dure) advies- en toezichtconstructies. Invloed van politiek is er vaak alleen bij incidenten en achteraf.

Of denk aan de mooie brede investeringsagenda's die in de regio in kader van triple helix met grote partners worden afgesproken: deze binden de gemeenten in hun eigen autonome economische beleid, maar vaak zonder heldere randvoorwaarden van gemeenteraden vooraf. Zij worden dus steeds meer gebonden aan deze in aantal en omvang toenemende 'regiodeals' of 'investeringsagenda's';

- *Gemeentelijke managers schuiven binnen de regionale verbanden door naar de bestuurstafels (de zgn. regionale directeur-bestuurders)*
Omdat gemeenten een lage overhead wensen van regionale samenwerkingsorganisaties, zoals de WGR die kent, is de eigen staf vaak klein en wordt er veel gebruik gemaakt van inleenconstructies, shared services of centrumgemeenteregelingen. Dit betekent dat management en directies van staande gemeentelijke organisaties meer zeggenschap krijgen in de gemeenschappelijke organisatie. Niet zelden zie je (algemeen) directeuren in gemeenschappelijke regelingen een soort van bestuur vormen. Er is in die zin sprake van een verschuiving van het mandaat van het gekozen politiek bestuur naar de benoemde directie-bestuurders. Een en ander leidt tot toename van bureaupolitiek, en afname van de legitimatie vanuit de gekozen raden.

Relativering nummer 6: samen met de Twentse griffiers ben ik jaren met enorme passie bezig geweest om de regionale samenwerking zelf te helpen democratiseren via o.m. versterking van de deliberatie rondom de Twentse samenwerkingsthema's. Ambitieuze initiatieven rondom versterking van de democratie op het regionale niveau, door de 348 Twentse raadsleden uit te dagen om via festivalformules (D'ranfestival) de dialoog over de samenwerkingsagenda aan te gaan met de Twentse inwoners en partners, hebben weliswaar tot een zeker enthousiasme geleid bij de Twentse inwoners, maar tegelijk hebben de Twentse raadsleden zich te weinig ingespannen deze kansen te benutten. Klagen is één, doen is twee.

Legitimiteit of slagkracht: raden moeten kiezen

Ik kom tot een afronding vanuit het principe van het politieke primaat bij de raad. Ik stel het voor het gemak voor als een duale keuze: we zorgen voor democratische legitimiteit door transparante politiek inzake regionale samenwerking of we kiezen voor bestuurlijke slagkracht in de regionale samenwerking zonder inmenging van politiek.

In dat eerste scenario vind ik het van groot belang om het geklaag over 'grip op regionaal bestuur' maar ook 'democratisch deficit regionale samenwerking' veel scherper te operationaliseren. Het domweg zorgen voor meer greep op de regio's verlamt die samenwerking, en leidt ook tot minder inhoudelijke rendement van die samenwerking (waar het vaak om te doen is)

Raden moeten meer zorg dragen voor structurele borging van regionale samenwerking en voorkomen dat het veredelde ad-hoc gezelschappen worden. Maarten Allers hield tijdens het eerder genoemde COELO jubileumcongres een aansprekend pleidooi: wat nodig is, is een heldere en duidelijke visie van (lokale) politici. Als je vergaande intergemeentelijke samenwerking afwijst maar wél taken daar naartoe decentraliseert, zorg dan voor een veel democratischer regionaal bestuur. Kies je niet voor een democratisering van dat regionaal bestuur, leg je dan liever neer bij de huidige problematische samenwerking en klaag niet over gebrek aan grip. Zo mogelijk: blokkeer of draai decentralisaties terug. Kies dus politiek, maar aanvaard de consequenties.

Democratisering van regiobestuur is geen doel op zich, maar het is een noodzakelijke voorwaarde om overdracht van taken en bevoegdheden uit de zekere omgeving van gemeenten te kunnen laten slagen. De natuurlijk neiging van regionale bestuurlijke samenwerking is niet gericht op participatie van de inwoners van de regio, op draagvlak van de besluiten onder de inwoners, op transparantie van handelen, op publieke verantwoording en op politieke gevoeligheden. Oftewel: betrouwbaar, integer en responsief (in de termen van Peter Castenmiller). Als je gaat voor het eerste scenario, moet je die neiging dus stevig aanpakken. Het begint én eindigt bij de inzet van de raadsleden, degenen die als enigen het democratisch mandaat in de regio dragen en dus kunnen delen. Griffiers kunnen hen helpen, maar zijn en blijven afhankelijk van de inzet van hun raadsleden. Het hemd is nader dan de rok, maar zonder garderobe staan we mooi in ons nakie. Dat doet ons denken aan de nieuwe kleren van de keizer, en laat dat dan ook gelijk de waarschuwing zijn.

¹ Boogers, M., P.-J. Klok, B. Denters en M. Sanders (2016), *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Universiteit Twente.

² Boogers, M. (2014), "Decentralisaties in het sociale domein: meer politiek en minder democratie?" *Beleid & Maatschappij*, 41: 146-150.

³ Boogers, M. (2014), zie noot 2

⁴ Castenmiller, P. (2009), "Dunken en Driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland", *Res Publica*, 51: 303-319.

⁵ Boogers, M., e.a. (2016), zie noot 1

⁶ Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), *Maak Verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag.

⁷ Denters, B. en H. Kaiser (2011), "Gezonde gemeenten: slimme verbindingen", *Bestuurswetenschappen*, 65: 14-27.

⁸ Boogers, M., e.a. (2016), zie noot 1