

Dr. mr. M.J.M. Hageman

STAATS- EN BESTUURSRECHT PRAKTIJK

Samenwerken met de Wet gemeenschappelijke regelingen

Een praktische handleiding voor gemeenten

 Wolters Kluwer

Deventer – 2025

VOORWOORD

Ruim dertig jaar geleden ontwierp ik als beginnend beleidsmedewerker mijn eerste gemeenschappelijke regeling. Met veel enthousiasme presenteerde ik het voorstel aan een regionaal bestuurlijk overleg waarvan onze burgemeester de voorzitter was. Enkele burgemeesters stelden voor de tekst aan te passen om hun invloed te vergroten. Toen ik er stellig op wees dat die suggestie 'juridisch niet kon', ontnam de voorzitter mij het woord.

“Als wij bestuurders het zo willen, wie houdt ons dan tegen?”

En hij vervolgde zijn retorische vraag met de verzuchting dat hij bepaald niet zat te wachten op 'juridisch geneuzel'. Het ontwerp moest worden aangepast, de burgemeester was ontevreden over de ambtelijke voorbereiding en ik bleef onthutst achter.

Gemeentelijke samenwerking is niet alleen een kwestie van rechtsgeldige besluiten en wettelijke procedures. Dat inzicht leerde ik gaandeweg, met vallen en opstaan. *Samenwerken met de Wet gemeenschappelijke regelingen* is in zekere zin de vrucht van dit leerproces. Ik was betrokken bij de gemeentelijke samenwerking in diverse rollen, als bestuurlijk-juridisch beleidsmedewerker, regiosecretaris-directeur, docent, vertegenwoordiger namens het hoger onderwijs, onderzoeker, workshopleider, coach en adviseur. Iedere samenwerkingssituatie bleek uniek en vroeg steeds weer om maatwerk van colleges, raden en ambtelijke organisaties om de uiteenlopende belangen af te stemmen op de rechtsvormen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

De Wgr is een bijzonder rijke gereedschapskist met vele mogelijkheden voor gemeentelijke samenwerking: bestuurlijk, ambtelijk en ook met maatschappelijke organisaties. De praktische betekenis van de Wgr zal groeien nu gemeenten steeds meer samenwerken. De vele mogelijkheden van de Wgr blijken echter ook een kluwen wol, waaruit geduldig heel wat afzonderlijke draadjes moeten worden losgetrokken om ze tot een werkende samenwerking ineen te vlechten. Dat maakt de Wgr tot een weerbarstige wet. De Wgr is bovendien een veel bekritiseerde wet: samenwerking betekent immers ook altijd een inbreuk op de eigen autonomie en staat op gespannen voet met de democratische legitimatie van het gemeentebestuur.

In *Samenwerken met de Wet gemeenschappelijke regelingen* heb ik geprobeerd een handzaam hulpmiddel te bieden voor iedereen die betrokken is bij de gemeentelijke samenwerking, in welke bestuurlijke of ambtelijke rol dan ook. Ik zal ingaan op de positie van de raad,

maar ook op het perspectief van het college. Verder zal ik aandacht geven aan ambtelijke medewerkers: de professionals die de samenwerkingsprocessen begeleiden en met actuele vakkennis gemeenschappelijke regelingen opstellen, griffiemedewerkers die de raad ondersteunen, medewerkers van inhoudelijke beleidsafdelingen en de gemeentelijke en regionale directies.

Hier past een woord van oprechte dank aan de talloze bestuurders, gemeentesecretarissen, regiosecretarissen, griffiers, directieleden, ambtelijke medewerkers, adviseurs en wetenschappers die in de loop der jaren hun kennis en ervaringen met mij wilden delen. Ik wil ze ook bedanken voor al die keren dat ze mij in vertrouwen namen over hun twijfels en onzekerheden over complexe samenwerkingsthema's. Voor het schrijven van *Samenwerken met de Wet gemeenschappelijke regelingen* kon ik dankbaar gebruikmaken van veel praktische inzichten en oplossingen. Een speciaal woord van dank richt ik tot prof. mr. Hansko Broeksteeg, die vriendelijk en geduldig eerdere versies van commentaar voorzag.

Hopelijk zal *Samenwerken met de Wet gemeenschappelijke regelingen* zijn weg vinden in gemeentelijke en regionale organisaties, als steun in de rug voor alle bestuurders en ambtelijke professionals bij hun zoektocht naar een doeltreffende én een democratisch gelegitimeerde samenwerking.

Ik ben nieuwsgierig naar de reacties en kijk uit naar suggesties voor verbeteringen en actuele voorbeelden van gemeenschappelijke regelingen en praktijkoplossingen.

De tekst werd afgesloten op 1 januari 2025.

Nijmegen

Maarten Hageman

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord / V

Inleiding: Opzet en werkwijze / VII

Lijst met afkortingen / XIX

DEEL I

HOOFDSTUK 1

Het Huis van Thorbecke / 3

- 1.1 Inleiding / 3
- 1.2 Enkele staatsrechtelijke beginselen / 3
 - 1.2.1 Drie bestuurslagen? / 3
 - 1.2.2 Autonomie, medebewind en decentralisaties / 4
 - 1.2.3 Toedeling van bevoegdheden / 5
 - 1.2.4 'Decentraal wat kan, centraal wat moet' / 6
 - 1.2.5 Toezicht en gedecentraliseerde eenheidsstaat / 6
 - 1.2.6 De grondwettelijke basis van samenwerken / 6
 - 1.2.7 De open normstelling in de Grondwet en schaalverschillen: een bron van discussies / 7
 - 1.2.8 Verlengd lokaal bestuur of extra bestuurslaag? / 8
 - 1.2.9 Gemeentelijke taakverschillen of herindelingen? / 9
- 1.3 De inhoud centraal / 10
 - 1.3.1 Inleiding / 10
 - 1.3.2 Daily urban system (DUS) / 10
 - 1.3.3 'Wicked problems' / 10
 - 1.3.4 Samenwerken vanuit een probleem, vraagstuk, opgave of gebiedsgericht / 11
 - 1.3.5 Ecosystemen of leefwerelden / 11
 - 1.3.6 Brede welvaart: elke Regio telt! / 12
 - 1.3.7 Van government naar multi-level governance / 12
- 1.4 De gemeente en de regio / 13
- 1.5 Het Rijk in de regio / 16
 - 1.5.1 Van structuren naar vraagstukken / 16
 - 1.5.2 Programma's, akkoorden en deals / 17
- 1.6 Nieuwe interbestuurlijke verhoudingen: 'als één overheid'? / 18

- 1.6.1 Interbestuurlijk Programma (IBP) 2018-2021 / 18
- 1.6.2 Code Interbestuurlijke Verhoudingen 2023 / 19
- 1.7 Hernieuwde aandacht voor de structuur: 'je gaat erover of je gaat er niet over' / 20
- 1.8 De Wgr en de nieuwe overheidssturing / 21
- 1.8.1 De herontdekking van de Wgr / 21
- 1.8.2 Losse instrumenten uit de Wgr / 22
- 1.9 Terugblik / 24

HOOFDSTUK 2

Conditie voor samenwerken met de Wgr / 27

- 2.1 Inleiding / 27
- 2.2 Samenwerkingsdoelen / 28
 - 2.2.1 Inleiding / 28
 - 2.2.2 Netwerken / 28
 - 2.2.3 Het tegengaan van een gemeentelijke herindeling / 30
 - 2.2.4 Het verbeteren van de gemeentelijke bedrijfsvoering / 30
 - 2.2.5 Strategische samenwerking / 31
 - 2.2.6 Krachtenbundeling / 32
 - 2.2.7 Maatschappelijke opgaven en vraagstukken / 33
 - 2.2.8 Betere voorzieningen voor inwoners / 34
- 2.3 Samenwerkingsbelangen / 35
 - 2.3.1 Inleiding / 35
 - 2.3.2 Belangen en de Wgr / 36
- 2.4 Samenwerkingscompetenties / 37
 - 2.4.1 Inleiding / 37
 - 2.4.2 Ambtelijke competenties / 38
 - 2.4.3 Leiderschaps- en managementstijl / 39
 - 2.4.4 Bestuurlijke competenties / 40
- 2.5 Samenwerkingsprocessen / 40
 - 2.5.1 Inleiding / 40
 - 2.5.2 Samenwerkingscyclus / 41
 - 2.5.3 De start van een samenwerking / 42
- 2.6 Terugblik / 43

HOOFDSTUK 3

Vormen en soorten / 45

- 3.1 Inleiding / 45
- 3.2 Samenwerkings- en rechtsvormen / 46
 - 3.2.1 Inleiding / 46
 - 3.2.2 De drie samenwerkingsvormen / 46
 - 3.2.2.1 Afstemming / 47
 - 3.2.2.2 Netwerkconstructie / 48
 - 3.2.2.3 Zelfstandige organisatie / 48
 - 3.3 De voorkeur voor publiekrechtelijke vormen; privaatrechtelijke samenwerking / 49

- 3.4 Samenwerkingssoorten / 51
 - 3.4.1 Inleiding / 51
 - 3.4.2 Onderwerp, thema, beleidsveld: van ambtelijke fusie tot waterbescherming / 53
 - 3.4.3 Personeelsinzet: van samen uitvoeren tot 'poolen' van medewerkers / 53
 - 3.4.4 Bevoegdheid: van ondersteuning tot het vaststellen van beleid / 53
 - 3.4.5 Niveau: van strategisch tot operationeel / 54
 - 3.4.6 Financiën: van gemeentelijke bijdrage tot 'gesloten beurzen' / 54
 - 3.4.7 Deelnemers: van gemeente tot onderzoeksinstituut / 55
 - 3.4.8 Keuzevrijheid: van verplicht tot vrijwillig / 55
 - 3.4.9 Geografische schaal: van wijken en buurten tot metropool / 56
 - 3.4.10 Complexiteit: van enkelvoudig tot een 'geïntegreerde regeling' / 56
 - 3.4.11 Gebondenheid: van informeel tot verbonden partij / 57
- 3.5 Een top 10 van juridische vragen / 58
- 3.6 Terugblik / 62

DEEL II

HOOFDSTUK 4

De Wgr: opkomst, opbouw, kenmerken en waarborgen / 65

- 4.1 Inleiding / 65
- 4.2 De opkomst en betekenis van de Wgr / 65
 - 4.2.1 De voorgeschiedenis / 65
 - 4.2.2 De Wet gemeenschappelijke regelingen van 1984 / 66
 - 4.2.3 Actuele ontwikkelingen / 68
 - 4.2.4 'Van geschiedenis kun je leren' / 68
- 4.3 De opbouw van de Wgr / 68
- 4.4 Tien kenmerken van Wgr-samenwerking / 69
 - 4.4.1 Vrijwillig / 69
 - 4.4.2 Verlengd lokaal bestuur / 70
 - 4.4.3 Gezamenlijk behartigen van gemeenschappelijke belangen / 70
 - 4.4.4 Het zijn de bestuursorganen die een regeling treffen / 72
 - 4.4.5 Typen regeling: raads-, college- en burgemeestersregelingen en gemengde regelingen / 73
 - 4.4.6 Taken en bevoegdheden zijn afkomstig van de bestuursorganen / 74
 - 4.4.6.1 Inleiding / 74
 - 4.4.6.2 Taken / 74
 - 4.4.6.3 Overdragen van bevoegdheden (delegatie) / 78
 - a. Algemene kenmerken / 78
 - b. Vermelding in de regeling / 79
 - c. 'Eigen', 'privaatrechtelijke', 'begrensde', 'geattribueerde', 'interne', 'afgeleide' en 'impliciete' bevoegdheden / 81
 - d. Bevoegdheidsoverdracht buiten de tekst van de gemeenschappelijke regeling / 82
 - 4.4.6.4 Opdragen van bevoegdheden (mandaat) / 84
 - 4.4.6.5 Bijzondere bevoegdheden voor gemeentelijke medewerking / 85
 - 4.4.7 Geschillenoplossing / 86

4.4.8	Samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen /	87
4.4.8.1	Gemeenten, provincies en waterschappen /	87
4.4.8.2	Andere openbare lichamen en rechtspersonen /	88
4.4.8.3	Het Rijk /	89
4.4.8.4	Eén gemeente /	89
4.4.9	Verplichte en opgelegde samenwerking en bestuurlijk toezicht /	90
4.4.9.1	Verplichte samenwerking door het Rijk /	90
4.4.9.2	Opgelegde samenwerking door de provincie /	90
4.4.9.3	Bestuurlijk toezicht /	91
4.4.10	Aanpassingen van een regeling /	93
4.4.10.1	Evalueren /	93
4.4.10.2	Wijzigen, toe- en uittreden /	94
4.4.10.3	Extra voorwaarden voor uit- en toetreden /	95
4.4.10.4	Opheffen /	97
4.5	Vijf waarborgen van Wgr-samenwerking /	98
4.5.1	Openbaarheid /	98
4.5.2	Participatie /	99
4.5.3	Vestigingsplaats, bekendmaking, inwerkingtreding en registratie /	101
4.5.4	Zorg voor archiefbescheiden /	102
4.5.5	Klachten en ombudsfunctie /	103
4.6	Terugblik /	104

HOOFDSTUK 5

De rechtsvormen van de Wgr / 107

5.1	Inleiding /	107
5.2	De 'regeling zonder meer' /	108
5.3	De 'centrumregeling' (CR) /	111
5.4	De drie zelfstandige organisaties /	114
5.4.1	Inleiding /	114
5.4.2	Het gemeenschappelijk orgaan (GO) /	116
5.4.3	De Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) /	119
5.4.4	Het gemeenschappelijk openbaar lichaam (GOL) /	123
5.4.4.1	Inleiding /	123
5.4.4.2	Algemeen bestuur /	125
5.4.4.3	Dagelijks bestuur /	128
5.4.4.4	Voorzitter /	131
5.4.4.5	Commissies /	131
a.	Adviescommissies /	131
b.	Bestuurscommissies /	133
5.4.5	Keuzemogelijkheden voor de zetel- en stemverdeling /	134
5.5	Terugblik /	136

HOOFDSTUK 6

Rechten en bevoegdheden van de raad bij Wgr-samenwerking / 137

- 6.1 Inleiding / 137
- 6.2 Knelpunten en gebrekkige democratische legitimatie / 137
- 6.3 Raadsregelingen en gemengde regelingen met raden / 141
 - 6.3.1 Inleiding / 141
 - 6.3.2 Het treffen van de regeling, de taken, bevoegdheden, bestuursleden en de zetel- en stemverdeling / 143
 - 6.3.3 Inlichtingen, verantwoording en ontslag / 145
- 6.4 De rechten van de raad bij collegeregelingen / 147
 - 6.4.1 Inleiding / 147
 - 6.4.2 De start van de samenwerking: zienswijze en toestemming bij het treffen van een regeling / 148
 - 6.4.3 Tijdens de samenwerking / 150
 - 6.4.3.1 Informatie-instrumenten van de Gemeentewet / 150
 - a. Informatierecht tegenover het eigen college / 151
 - b. Het gemeentelijk jaarverslag: de verbonden partijen / 151
 - c. Raadscommissies / 153
 - d. Rekenkamer / 155
 - e. Lokaal en regionaal enquêterecht / 156
 - 6.4.3.2 Informatie-instrumenten van de Wgr / 158
 - a. Informatierecht jegens het 'eigen' collegelid in het bestuur van een samenwerkingsverband / 159
 - b. Informatierecht jegens het bestuur van een samenwerkingsverband / 159
 - c. De kadernota / 160
 - d. De voorlopige jaarrekening / 161
 - e. De ontwerpbegroting / 161
 - f. De jaarrekening / 161
 - 6.4.3.3 Verantwoording op basis van de Gemeentewet / 162
 - 6.4.3.4 Verantwoording op basis van de Wgr / 163
 - 6.4.3.5 Instrumenten voor de raad om bij te sturen op basis van de Gemeentewet / 164
 - a. De gemeentelijke begroting / 165
 - b. Moties / 165
 - c. Het ontslaan van een bestuurder? / 165
 - 6.4.3.6 Instrumenten voor de raad om bij te sturen op basis van de Wgr / 166
 - a. Zienswijze bij de ontwerpbegroting / 166
 - b. Andere zienswijzen, wensen en bedenkingen / 168
 - c. Een gemeenschappelijke adviescommissie / 170
 - 6.4.4 De raad bij een evaluatie, wijziging, toetreding en uittreding / 170
- 6.5 Terugblik / 171

DEEL III

HOOFDSTUK 7

Praktische mogelijkheden voor de raad in de Wgr-samenwerking / 175

- 7.1 Inleiding / 175
- 7.2 De basis op orde! / 175
 - 7.2.1 Ken je rechten / 175
 - 7.2.2 Zorg voor een actueel overzicht / 176
 - 7.2.3 Organiseer een gesprek / 178
 - 7.2.4 Maak een samenwerkingskader: de 'nota verbonden partijen' of een 'nota samenwerken' / 179
 - 7.2.5 De gemeenteraad en de 'governance' van samenwerken / 181
 - 7.2.6 Raad en college: samen- of tegenspel? / 183
 - 7.2.7 Kader: een containerbegrip / 183
 - 7.2.8 Selecteer en prioriteer / 184
 - 7.2.9 Verdeel de aandacht: raadsrapporteurs / 186
- 7.3 Afstemming tussen gemeenteraden / 187
 - 7.3.1 Inleiding / 187
 - 7.3.2 Zorg voor een regionaal overzicht / 187
 - 7.3.3 Organiseer een regionaal gesprek / 188
 - 7.3.4 De praktische betekenis van een gemeenschappelijke adviescommissie / 191
 - 7.3.5 Maak een regionaal samenwerkingskader / 191
 - 7.3.6 Selecteer en prioriteer op regionaal niveau / 192
 - 7.3.7 Verdeel de regionale aandacht / 192
- 7.4 Wat werkt? / 193
 - 7.4.1 Inleiding / 193
 - 7.4.2 Een stapsgewijze benadering / 193
 - 7.4.3 Een ideaaltypisch model / 194
 - 7.4.4 Conditie voor samenwerken / 194
 - 7.4.5 Pas op voor doorkruising / 195
- 7.5 Terugblik / 195

HOOFDSTUK 8

Het college in de Wgr-samenwerking / 197

- 8.1 Inleiding / 197
- 8.2 De formele posities en verantwoordelijkheden van het college / 197
 - 8.2.1 Inleiding / 197
 - 8.2.2 Bestuurslidmaatschappen en portefeuillehouders / 197
 - 8.2.3 Inlichting en verantwoording: het ontrafelen van een kluwen / 198
 - 8.2.3.1 Inleiding / 198
 - 8.2.3.2 Inlichtingen en verantwoording van het college en zijn leden tegenover de raad / 199
 - 8.2.3.3 Inlichtingen van het bestuur van samenwerkingsverbanden aan de gemeenteraden / 200

- 8.2.3.4 Inlichtingen en verantwoording van een collegelid tegenover het eigen college bij een collegeregeling / 200
- 8.2.3.5 Ontslag door de eigen gemeente: de regionale achilleshiel / 201
- 8.2.3.6 'Interne' inlichtingen en verantwoording binnen een GOL / 202
- 8.2.3.7 Verantwoording in één oogopslag / 203
- 8.3 Bestuurlijke verankering in de gemeente / 204
- 8.3.1 Het college als centrale plaats in de samenwerking / 204
- 8.3.2 Two-level game / 205
- 8.3.3 Ruggensteun in de raad / 206
- 8.3.4 Effectief in de samenwerking? / 207
- 8.4 Het college en de 'governance' van samenwerken / 208
- 8.4.1 Het containerbegrip 'governance' / 208
- 8.4.2 De rolverdeling bij een GOL / 208
- 8.4.2.1 De opdrachtnemer / 208
- 8.4.2.2 De opdrachtgever / 209
- 8.4.2.3 De eigenaren / 209
- 8.4.2.4 Petten en rollen / 210
- 8.4.2.5 Bestuurlijke rollenscheiding / 210
- 8.4.2.6 Collectief opdrachtgeverschap: het portefeuillehoudersoverleg/OGON / 212
- 8.4.3 De rolverdeling bij een BVO / 214
- 8.4.4 De rolverdeling bij een CR / 214
- 8.5 De burgemeester in de gemeentelijke samenwerking / 216
- 8.5.1 Deelname aan gemeenschappelijke regelingen / 216
- 8.5.2 De zorgplicht van de burgemeester / 218
- 8.6 Terugblik / 220

HOOFDSTUK 9

Ambtelijke medewerkers en de Wgr-samenwerking / 221

- 9.1 Inleiding / 221
- 9.2 Rollen, taken en bevoegdheden / 221
- 9.3 Ambtelijke samenwerking en ambtelijke fusie / 222
- 9.3.1 Inleiding / 222
- 9.3.2 Ruggensteun in de raad / 223
- 9.3.3 Afstemming van de ambtelijke inzet met een 'regeling zonder meer' / 224
- 9.3.4 Netwerkconstructie in de vorm van een centrumregeling / 225
- 9.3.5 Zelfstandige organisatie in de vorm van een BVO en een GOL / 226
- 9.3.5.1 Inleiding / 226
- 9.3.5.2 Ambtelijke fusie in de vorm van een BVO / 226
- 9.3.5.3 Ambtelijke fusie in de vorm van een GOL / 227
- 9.3.5.4 Ambtelijke topstructuur en rollen / 228
- 9.4 De gemeentesecretaris / 230
- 9.4.1 Inleiding / 230
- 9.4.2 Netwerkfunctionaris / 230
- 9.4.3 De gemeentesecretaris en de Wgr-samenwerking / 232
- 9.4.3.1 Ambtelijke samenwerking en ambtelijke fusie / 232

9.4.3.2	Grip op de samenwerking /	233
9.4.3.3	Bestuurder van een samenwerkingsverband /	233
9.4.3.4	Ondersteuner van Wgr-samenwerking /	234
9.5	De griffie(r) /	235
9.5.1	De basis op orde: een ondersteunende procesrol /	235
9.5.2	Een actieve rol /	236
9.5.3	Ambtelijke bijstand /	238
9.6	Directie en medewerkers van samenwerkingsverbanden /	238
9.6.1	Regionale ambtenaren en directies /	238
9.6.2	Wisselwerking tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten /	240
9.6.2.1	Inleiding /	240
9.6.2.2	Regionale ontmoetingen /	240
9.6.2.3	Gemeentebezoeken /	241
9.6.3	Gecoördineerde ambtelijke inzet /	241
9.7	Het organiseren van Wgr-samenwerking /	243
9.7.1	Inleiding /	243
9.7.2	Kennis /	243
9.7.3	Samen- en tegenspel binnen de gemeente /	245
9.7.3.1	Samenspel /	245
9.7.3.2	Tegenspel /	245
9.7.4	Samen- en tegenspel in de regio /	247
9.7.4.1	Inleiding /	247
9.7.4.2	Samen- en tegenspel op thematisch niveau /	247
9.7.4.3	Samen- en tegenspel op strategisch niveau /	247
9.8	Terugblik /	248

Artikelenregister / 249

Begrippenlijst / 257

Leidraad voor een gemeenschappelijke regeling / 265

Geraadpleegde literatuur / 269

DEEL I

HOOFDSTUK 1

Het Huis van Thorbecke

1.1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk bespreek ik juridische en bestuurskundige thema's die van belang zijn voor gemeentelijke samenwerking en gemeenschappelijke regelingen. Ik heb een keuze gemaakt uit de gespreksonderwerpen die in de praktijk aan de orde komen wanneer ambtelijke professionals en bestuurders samenwerking tot stand brengen. Verder maakte ik gebruik van veelgestelde vragen in workshops, masterclasses en managementsessies en tijdens college- en raadsbijeenkomsten. Eerst zal ik ingaan op enkele staatsrechtelijke beginselen waarover nogal eens verwarring bestaat. Ik bespreek begrippen als 'autonomie', 'medebewind', 'delegatie' en 'mandaat'; ook breng ik de grondwettelijke basis voor het samenwerken ter sprake (par. 1.2). In par. 1.3 beschrijf ik de populaire overheidssamenwerking 'vanuit de inhoud', waarbij gemeenten met andere overheden en maatschappelijke organisaties een vraagstuk of opgave oplossen. Wat die ontwikkeling betekent voor de vorming van regio's beschrijf ik in par. 1.4. In de daaropvolgende par. 1.5 ga ik in op de groeiende rol van het Rijk hierbij, waarna ik in par. 1.6 het motto 'werken als één overheid' aan de orde stel. De recente nadruk op (weer) een vaste overheidsstructuur komt in par. 1.7 ter sprake. Daarna beschrijf ik de betekenis van al deze ontwikkelingen voor het gebruik van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr; par. 1.8). Het hoofdstuk eindigt in par. 1.9 met een afsluitende terugblik.

1.2 Enkele staatsrechtelijke beginselen

1.2.1 Drie bestuurslagen?

Vaak valt te beluisteren dat ons bestuur zou moeten bestaan uit welgeteld drie bestuurslagen: het Rijk, provincies en gemeenten. Dit idee heet tegenwoordig ook wel het Huis van Thorbecke. In de Grondwet zoekt men echter tevergeefs naar een vermelding van een 'Huis'. In het betreffende (zevende) hoofdstuk, dat de hoofdstructuur van het overheidsbestuur regelt met aandacht voor provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen, is evenmin sprake van 'drie bestuurslagen'. De Grondwet legt minder vast dan vaak wordt aangenomen en bevat bovendien veel open en impliciete normen.¹ Dat gegeven biedt ruimte voor bestuurlijke constructies tussen de genoemde

¹ J.L.W. Broeksteeg, *Gemeenterecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021 (Handboeken staats- en bestuursrecht), p. 30-35.

lagen ('tussenlagen'), met name voor een interbestuurlijk werkgebied tussen de provincie en de gemeente: de regio.

1.2.2 Autonomie, medebewind en decentralisaties

De Grondwet bepaalt dat aan de gemeente (en de provincie) de bevoegdheid wordt overgelaten tot regeling en bestuur inzake hun huishouding (art. 124 lid 1 Grondwet). Het staat er niet met zoveel woorden, maar deze bepaling drukt de autonomie van de gemeente uit. Dat wil zeggen dat de gemeente in beginsel vrij is, door middel van regeling en bestuur, te doen wat zij nodig acht in het belang van de gemeente.

Naast de autonome bevoegdheidsuitoefening staat het medebewind: volgens art. 124 lid 2 Grondwet kunnen van de gemeentelijke besturen 'regeling en bestuur worden gevorderd'. Daarmee wordt aangegeven dat het Rijk gemeenten kan verplichten beleid en regelingen van het Rijk uit te voeren of met eigen regelgeving uit te werken. Het 'vorderen' van medebewind nam de afgelopen decennia een grote vlucht. Als voorbeeld daarvan wordt vaak gewezen op de zogeheten decentralisaties in het sociale domein in 2015 (Jeugdwet, Participatiewet en Wmo), waarbij het Rijk veel taken bij de gemeenten plaatste.² Naar schatting betreft ongeveer 85% van de gemeentelijke taken medebewind. Er is veel discussie over de financiering van deze taken: kan het Rijk hierbij 'efficiencykortingen' opleggen en de gemeenten als het ware belasten met nationale bezuinigingen, of is dat in strijd met art. 108 lid 3 Gemeentewet, dat het Rijk voorschrijft de gemeenten de kosten te vergoeden die verbonden zijn aan het medebewind?

De Grondwet omschrijft niet over welke *inhoudelijke* vraagstukken de autonome gemeenten gaan: ze beschikken in beginsel over een vrije beleidsruimte, een open huishouding voor het behartigen van publieke, of 'algemene' en 'openbare' belangen. De gemeente kan zelf bepalen of er sprake is van een publiek belang, maar elders in het recht zijn er grenzen aan deze ruimte vastgelegd. Het staatsrecht hanteert onder meer een boven- en een ondergrens. De bovengrens houdt in dat een gemeentelijke regeling niet in strijd mag zijn met een hogere regeling (formele wetgeving, provinciale verordeningen en internationaal recht). De ondergrens is getrokken vanuit het principe dat een gemeentelijke regeling moet gaan over een openbaar (algemeen, publiek) belang en niet onnodig mag ingrijpen in de privésfeer.

In de praktijk is het verschil tussen autonomie en medebewind niet scherp. Wanneer een gemeente bijvoorbeeld een sporthal bouwt, is ze gehouden aan bouwvoorschriften. Het verlenen van een subsidie moet volgens de regelgeving van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De inzameling van het huishoudelijk afval loopt volgens milieuvoorschriften. Voor de gemeentelijke begroting gelden veel begrotingsvoorschriften. Autonomie, kortom, is aan tal van grenzen gebonden. Gemeentelijke medebewindstaken kennen op hun beurt, afhankelijk van de medebewind vorderende wet, ook wel vrije beleidsruimte ('discretionaire ruimte'). Dat gegeven biedt mogelijkheden voor een eigen *couleur locale*. Een gemeente is altijd politiek verantwoordelijk en juridisch aansprakelijk voor de taakuitoefening,

2 K. Peters e.a., *Beginselen versus praktijken, Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, Stichting Decentraal Bestuur 2020. In par. 1.2.7 besteed ik aandacht aan het feit dat de decentralisaties voor gemeenten aanleiding zijn geweest voor het aangaan van gemeentelijke samenwerking.

ongeacht of dit in autonomie of medebewind plaatsvindt. Het veelgebruikte, maar ietwat theoretische begrip 'autonomie' zegt al met al feitelijk niet zoveel.

1.2.3 Toedeling van bevoegdheden

Regering en Staten-Generaal kunnen als (grond)wetgever taken en bevoegdheden toedelen binnen het gehele Huis van Thorbecke. Dat geldt ook voor de gemeente zelf, op het eigen werkterrein. We vinden die toedelingen terug in tal van besluiten. Ze zijn te rubriceren in drie hoofdvormen: attributie, delegatie en mandaat.

Gemeenten gebruiken deze mogelijkheid ook voor hun samenwerking, vooral met het delegeren en mandateren van taken en bevoegdheden aan Wgr-samenwerkingsverbanden. Daarover kom ik nog uitgebreid te spreken.³

Het is een mogelijkheid om (tijdelijk) af te wijken van de hoofdregels voor het verdelen van overheidsbevoegdheden over de democratische gelegitimeerde bestuurslagen. Daarom moet een bevoegdheidstoekenning voldoen aan wettelijke regels. De wetgever heeft dat geregeld in de Awb (hoofdstuk 10, titel 10.1). In het dagelijkse spraakgebruik hebben de begrippen 'delegatie' en 'mandaat' veelal een andere betekenis. Voor een goed begrip van Wgr-samenwerking is de juridische betekenis van belang. Onderstaand kader geeft in hoofdlijnen de kenmerken van attributie, delegatie en mandaat weer.

Het toedelen van bevoegdheden: attributie, delegatie en mandaat

Attributie: het toekennen van een nieuwe bevoegdheid

- De Grondwet plaatst de bevoegdheid voor wetgeving bij de formele wetgever (regering en Staten-Generaal)
- De formele wetgever wijst van zijn kant bevoegdheden toe aan de gemeente
- De raad, op zijn beurt, kent een bevoegdheid toe aan het college, bijvoorbeeld om horeca-exploatievergunningen te verlenen

Delegatie: het overdragen van een bestaande (geattribueerde) bevoegdheid

- Een bestuursorgaan waaraan de bevoegdheid is gedelegeerd, oefent die op eigen naam en voor eigen verantwoordelijkheid uit, bijvoorbeeld het bestuur van een Wgr-samenwerkingsverband⁴

Mandaat: het opdragen om namens een bestuursorgaan een bevoegdheid uit te oefenen

- De ontvanger van het mandaat neemt namens het bevoegde bestuursorgaan besluiten
- De verlener van het mandaat blijft juridisch en politiek verantwoordelijk
 - Vooral een praktisch hulpmiddel wanneer er vele besluiten moeten worden genomen
 - Het bevoegde bestuursorgaan draagt vaak een hiërarchisch ondergeschikte ambtenaar op een taak namens hem te vervullen
 - Het college kan ook een wethouder een bevoegdheid opdragen

³ Par. 4.4.6.

⁴ Een 'bestuursorgaan' is een orgaan van een rechtspersoon die op basis van het publiekrecht is ingesteld (art. 1:1 lid Awb); een rechtspersoon is een constructie van het recht, op grond waarvan een organisatie privaatrechtelijke rechtshandelingen mag verrichten.

- *Het college kan ook een bevoegdheid opdragen aan een bestuursorgaan of ambtenaar van buiten de gemeente, bijvoorbeeld het bestuur en de medewerkers van een Wgr-samenwerkingsverband*

1.2.4 ‘Decentraal wat kan, centraal wat moet’

Een staatsrechtelijk beginsel luidt dat overheidstaken in principe worden toegekend aan de meest decentrale democratische bestuurslaag: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet.’ Zo kan de overheid bijvoorbeeld optimaal maatwerk bieden voor overal verschillende, plaatselijke omstandigheden, ‘dichtbij de burger’ en diens directe ‘leefomgeving’, slagvaardig, flexibel en met een herkenbare (‘nabije’) democratische verantwoording. De wetgever kan daarom taken decentraal beleggen of decentraliseren zonder dat hij een ‘staatsrechtelijk bewijs’ met goed uitgewerkte motieven hoeft te geven. Het gebeurt dan ook op grote schaal, zoals de afgelopen decennia in het sociaal domein. Daar staat tegenover dat het maatschappelijke en politieke succes van zo’n taaktoedeling afhankelijk is van de wijze waarop gemeenten die taak uitvoeren: de overheden zijn in de praktijk in grote mate van elkaar afhankelijk.⁵

1.2.5 Toezicht en gedecentraliseerde eenheidsstaat

Het Rijk en de provincie hebben mogelijkheden voor toezicht op gemeenten. De Grondwet geeft de hoofdlijnen weer voor het toezicht (preventief en repressief; art. 132 Grondwet); dit is verder uitgewerkt in onder meer de Provinciewet, Gemeentewet en de Awb. Ook Wgr-samenwerkingsverbanden vallen onder het toezicht van het Rijk en de provincie; ik zal dat verderop in deze publicatie uitwerken.⁶ Het toezicht bewaakt de balans tussen de zelfstandige gemeenten (en provincies) enerzijds en de belangen van de eenheidsstaat anderzijds. Daarom heet de Nederlandse staatsvorm een gedecentraliseerde eenheidsstaat. De term geeft ook aan hoe de verschillende overheidslagen met elkaar verweven en op elkaar aangewezen zijn.

1.2.6 De grondwettelijke basis van samenwerken

Anders dan vaak wordt aangenomen, heeft overheidssamenwerking een grondwettelijke basis. Het thema komt ter sprake in art. 135 Grondwet. Dat is een lastig te lezen artikel, ook omdat het impliciet en summier is. Het geeft de wetgever de mogelijkheid om regels te geven *ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken*. Onder ‘openbaar lichaam’ worden bijvoorbeeld gemeenten, provincies en ook het Rijk verstaan. Het artikel vervolgt met de bepaling dat de wetgever daarbij ook in de instelling van een nieuw openbaar lichaam kan voorzien. De wetgever heeft dit inderdaad verder uitgewerkt in met name de Wgr, die onder meer regelt dat gemeentebesturen een

⁵ S.A.J. Munneke, ‘Decentralisatie op grote schaal. Aandachtspunten en uitgangspunten voor de decentralisaties in het sociale domein’, in: *RegelMaat* 28 (2013), nr. 5, p. 283-297; K. Peters e.a., *Be-ginselen versus praktijken Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, Stichting Decentraal Bestuur, 2020.

⁶ Par. 4.4.9.3.

samenwerkingsverband kunnen instellen, niet alleen in de vorm van een gemeenschappelijk openbaar lichaam (GOL), maar bijvoorbeeld ook als een gemeenschappelijk orgaan (GO) en een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO).⁷

Het Rijk kan op basis van dit artikel ook gemeenten tot een samenwerking verplichten. Wordt een nieuw openbaar lichaam in het leven geroepen, zo sluit art. 135 Grondwet af, dan is art. 134 lid 2 en 3 van toepassing: “de wet regelt de taken en de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen (...) en het toezicht op deze besturen.” Ook deze opdracht is met name uitgewerkt in de Wgr. Ik zal verderop in dit boek beschrijven wat dit concreet betekent voor de gemeentelijke samenwerkingsverbanden.⁸

De Grondwet veronderstelt twee soorten openbare lichamen.⁹ De eerste categorie bestaat, naast het Rijk, uit de provincies en de gemeenten. Ze hebben een geografisch begrensd territorium. Het gaat om ‘gebiedsgemeenschappen’ met een open huishouding: deze openbare lichamen kunnen zich met alles bezighouden, tenzij dat niet is toegestaan door hogere regelgeving of rechtspraak. Ze kennen een vertegenwoordigend orgaan dat rechtstreeks is gekozen. Zij vormen de hoofdstructuur van ons staatsbestel.

Daarnaast is er een tweede categorie van openbare lichamen die binnen de hoofdstructuur functioneert. Het zijn ‘doelgemeenschappen’: naast de openbare lichamen voor beroep en bedrijf (art. 134 Grondwet), betreft dit de openbare lichamen van samenwerkende overheden (art. 135 Grondwet). Ze zijn een afgeleide van de hoofdstructuur, een hulpstructuur, en kennen een gesloten huishouding: ze zijn immers opgericht voor een beperkt, nader omschreven doel. Het is niet mogelijk dat zo’n openbaar lichaam willekeurig belangen behartigt, maar het kan een aan hem toebedeeld belang wel naar eigen inzichten verzorgen. De waterschappen zijn te beschouwen als een soort mengvorm van gebieds- en doelgemeenschappen (art. 133 Grondwet), maar kennen geen open huishouding.

1.2.7 *De open normstelling in de Grondwet en schaalverschillen: een bron van discussies*

De drie bestuurslagen gelden voor geheel Nederland; er is geen stukje grondgebied van uitgesloten. De Grondwet staat het niet toe om gemeenten los te maken van provincies en rechtstreeks onder het Rijk te plaatsen; evenmin is er plaats voor ‘gemeentevrije provincies’.¹⁰ Maar wat te doen met de ruimte tussen de bestuurslagen, waar bijvoorbeeld vraagstukken spelen met een grotere schaal dan die van een afzonderlijke gemeente? Hebben grote steden (‘stedelijke agglomeraties’) misschien een eigen overheidsorganisatie en bestuur nodig, zodat deze gebieden bijvoorbeeld als motor kunnen fungeren voor economische ontwikkelingen en voor het oplossen van grootstedelijke vraagstukken? Moeten gemeenten met een te kleine schaal de beschikking krijgen over gezamenlijke,

7 Dat geldt ook voor provincies en waterschappen, terwijl ook het Rijk kan deelnemen; zie par. 4.4.8.

8 Par. 4.4.9.3 (toezicht), par. 5.4.4 (samenstelling van het bestuur en de openbaarheid van de vergaderingen).

9 S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2019, nr. 60.

10 Tenzij ze zijn vormgegeven als territoriale openbare lichamen, wat geldt voor de ‘bijzondere gemeenten’, de Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (art. 132a Grondwet).

zelfstandige organisaties waarmee ze meer doelmatig en doeltreffend kunnen werken? Een 'vierde bestuurslaag' met een open huishouding zou echter in strijd zijn met de Grondwet. Om deze schaalproblemen op te lossen, maken overheden vaak gebruik van de Wgr.¹¹

De open normstelling in de Grondwet en de wijze waarop overheden de Wgr in de praktijk gebruiken, leidt tot veel discussie, niet alleen in de juridische en bestuurskundige wetenschappen, maar ook op 'de werkvloer' onder bestuurders (met name raadsleden), ambtelijke ondersteuners en externe adviseurs. In de eerste plaats worden er veel vraagtekens geplaatst bij het democratische karakter van de samenwerkingsverbanden; dit vraagstuk zal ik later bespreken.¹² Ik geef nu wat andere voorbeelden van dagelijkse discussies over de samenwerking.

Wanneer is samenwerking een constitutioneel verantwoorde optie? Is dat om praktische, organisatorische redenen, bijvoorbeeld omwille van doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidsbestuur? Mag het gaan om het behalen van een landelijk bezuinigingsdoel? Is een kwaliteitsverbetering van het gemeentelijke 'bedrijf' een legitiem samenwerkingsdoel, of is de samenwerking alleen bedoeld voor inhoudelijke vraagstukken die niet passen bij de schaal van een afzonderlijke gemeente, bijvoorbeeld ruimtelijke vraagstukken, mobiliteit, huisvesting en werkgelegenheid? Kan het Rijk de samenwerking afdwingen en moeten de verschillende ministeries hiervoor identieke argumenten gebruiken?

De Wet publieke gezondheid (Wpg) schrijft voor dat de colleges van gemeenten binnen een regio een GOL moeten instellen voor een regionale gezondheidsdienst (de GGD). De Wet veiligheidsregio's (Wvr) heeft een vergelijkbare opdracht voor de brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening. Deze wet kent niet alleen allerlei verplichtingen voor het overdragen van taken en bevoegdheden, maar heeft ook bepalingen over bestuurssamenstelling, bestuurlijke verantwoording en ontslag die afwijken van de Wgr. Is deze verplichte samenwerking nog wel in overeenstemming met de gemeentelijke autonomie?¹³

De Wmo (2015) en de Jeugdwet verplichten gemeenten rijksbeleid uit te voeren en daarbij samen te werken (art. 2.6.1 Wmo en art. 2.8 Jeugdwet), omwille van een doelmatige en doeltreffende uitvoering. Bestuurskundigen spreken van een 'decentralisatie-paradox': in theorie komen de taken te berusten bij de gemeente, maar in feite worden ze via samenwerking 'geregionaliseerd' en op een grotere schaal gebracht, met minder mogelijkheden voor maatwerk, sturing en democratische controle voor het lokale bestuur.¹⁴

1.2.8 Verlengd lokaal bestuur of extra bestuurslaag?

Maken gemeenten gebruik van de samenwerkingsmogelijkheden van de Wgr, dan spreken we van 'verlengd lokaal bestuur'. Dit wil zeggen: de samenwerking is *afgeleid* van, en komt niet *naast* of *boven* de gemeentelijke bestuurslaag. Het bestuur is gekoppeld aan dat

11 Zie hieronder in par. 4.2 voor een beknopte wetsgeschiedenis van de Wgr.

12 Par. 6.2.

13 R.J.M.H. de Greef, 'De veiligheidsregio's: verlengd lokaal bestuur of toch functioneel bestuur?', in: *Gst.* 2009/159, p. 449-457.

14 K. Peters e.a., *Beginnelsen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, Stichting Decentraal Bestuur, 2020. M. Boogers & R. Reussing, 'Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie', in: *Bestuurswetenschappen* 73(2019), nr. 2, p. 22-46.

van de deelnemende gemeenten, die in principe de taken, bevoegdheden en budgetten inbrengen en de democratische legitimatie moeten waarborgen. Wat dit betekent voor de verschillende samenwerkingsverbanden zal ik hieronder bespreken.¹⁵ In de praktijk ervaren met name raadsleden de samenwerkingsverbanden toch als een extra bestuurslaag waarop zij maar weinig controle kunnen uitoefenen.¹⁶

Voor de grotestedenproblematiek is de oplossing de afgelopen decennia vaak gezocht in een extra bestuurslaag voor onder andere de stedelijke agglomeraties rondom Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, waarbij deze gemeenten moesten worden omgezet in (of opgeschaald tot) een soort regiogemeente. Ook werd vanuit dit perspectief gekeken naar de schaal van provincies: diverse schaaloplossingen met opdelingen of samenvoegingen passeerden de revue. Begrippen als 'gewesten', 'pregewesten', 'provincies nieuwe stijl', 'doe-provincies', 'stadsprovincies', 'regionale provincies' en 'landsdelen' kwamen en gingen. De mislukte samenvoeging van vier Randstadprovincies in een Noord- en Zuidvleugel is hier een recent voorbeeld van.

Ook de Wgr is hiervoor benut. Regionale gebiedsautoriteiten konden doorgroeien naar zogeheten 'plus-regio's' op basis van de Wgr, waarin gemeenten verplicht dienden samen te werken op de beleidsterreinen mobiliteit, wonen, ruimtelijke ordening en bedrijfsterreinen en waarbij, naast gemeentelijke taken en bevoegdheden, ook die van provincies en het Rijk werden ondergebracht. Maar deze regio's werden per 1 januari 2015 afgeschaft vanwege bezwaren over onder meer een gebrekkige democratische controle en over het karakter van een 'vierde bestuurslaag'. Om een lang verhaal kort te maken: door uiteenlopende oorzaken leden alle voorstellen voor het aanpassen van de bestuurlijke hoofdstructuur schipbreuk, al dan niet in het zicht van de haven, met een breed gevoelde hervormingsvermoeidheid als enig praktisch resultaat.¹⁷

1.2.9 Gemeentelijke taakverschillen of herindelingen?

Een deel van de oplossing voor schaalverschillen zou kunnen worden gevonden in het differentiëren van met name de medebewindstaken voor gemeenten: het Rijk belegt bijvoorbeeld bepaalde taken en bevoegdheden alleen bij de grotere gemeenten. Art. 109 Gemeentewet biedt hiervoor de basis, maar in de praktijk wordt hier maar weinig gebruik van gemaakt. Het is voor de gemeente niet mogelijk om gemeentelijke bevoegdheden zomaar over te dragen (te delegeren) aan een andere gemeente of de provincie. Dat kan onder bepaalde voorwaarden wel aan een GOL op basis van de Wgr. Maar de oplossing is ook vaak gezocht in gemeentelijke herindelingen. Halverwege de negentiende eeuw bestonden er ongeveer 1200 gemeenten, in 1945 waren dat er nog ruim 1000 en op 1 januari 2025 telde Nederland 342 gemeenten.

Grotere gemeenten zouden het antwoord moeten zijn op het gebrek aan bestuurskracht en financiële draagkracht, zeker ook voor het uitvoeren van (gedecentraliseerde) taken in medebewind. Het aantal inwoners geldt vaak als criterium voor de gewenste slagkracht, met bijvoorbeeld 20.000 inwoners als ondergrens. De zogeheten paarse kabinetten (1994-2002) zaten op deze

¹⁵ Par. 4.4.2.

¹⁶ In par. 6.2 ga ik dieper in op de knelpunten die raadsleden ervaren.

¹⁷ L.M. Raijmakers, *Leidende motieven bij decentralisatie*, Deventer: Kluwer 2014; O.J.D.M.L. Jansen, 'Blauwdruk en rode lap: het middenbestuur in Nederland. Niets doen is geen optie, maar hoe nu verder?', in: *Gst.* 2017/142, p. 736-746.

lijn; de kabinetten-Balkenende (2002-2010) stuurden minder aan op herindelingen, maar het kabinet-Rutte II kwam aanvankelijk zelfs met plannen voor 100.000-plus-gemeenten. Een hoger aantal inwoners en ook een grotere oppervlakte, zouden betere condities bieden voor een financieel gezonde, daadkrachtige en robuuste gemeentelijke organisatie, zo is de gedachte. In de praktijk worden die doelen lang niet altijd gehaald na een bestuurlijke fusie (of herindeling), zeker niet op de korte termijn. Ook leven er zorgen over de toegenomen afstand tussen de inwoners en het bestuur en de medewerkers van de grotere gemeente.

1.3 De inhoud centraal

1.3.1 Inleiding

Overheden zochten ook naar nieuwe, effectieve mogelijkheden voor het oplossen van de schaalproblemen, naast het oprichten van Wgr-samenwerkingsverbanden en herindelingen. Het uitgangspunt was dat de inhoud van een vraagstuk bepalend moest zijn, en niet een bestaande of nieuwe structuur (een grotere gemeente of een Wgr-samenwerkingsverband). Ik geef in deze paragraaf enkele voorbeelden uit de praktijk.

1.3.2 Daily urban system (DUS)

Een Daily urban system (DUS) is een gebied rondom één of meer grote steden waarbinnen de belangrijkste vervoersstromen plaatsvinden voor wonen, werken, sportbeoefening en onderwijs. Bedrijven en organisaties ‘clusteren’ erin samen, ongeacht de gemeente- en provinciegrenzen. Zo ontstaat een samenhangend gebied. Belangrijke indicatoren voor een DUS zijn de verplaatsingen met de auto, fiets en het openbaar vervoer. Samenwerkingspartijen vanuit een DUS zijn gemeenten en provincies, die hun afspraken meestal vastleggen in een convenant. Ook het bedrijfsleven en onderwijs- en onderzoeksorganisaties nemen aan de samenwerking deel. Voorbeelden zijn de regio Zwolle en de regio Groningen-Assen.

1.3.3 ‘Wicked problems’

Complexe overheidsvraagstukken zijn niet een-op-een te koppelen aan een afzonderlijke bestuurslaag.¹⁸ Voorbeelden van deze pittige vraagstukken zijn mobiliteit, werkgelegenheid, volkshuisvesting, jeugdzorg, klimaat, leefbaarheid, welzijn, bedrijvigheid, toerisme, criminaliteit en vandalisme. Bestuurskundigen spreken van *wicked problems*, venijnige, taaie en zelfs oncontroleerbare en onoplosbare kwesties. De samenleving is een ‘VUCA-systeem’ (een Engelstalig acroniem voor *volatile, uncertain, complex en ambiguous*) waarin tal van oorzaak- en gevolgrelaties door elkaar lopen, met soms ook onvoorspelbare uitkomsten. Recent wordt ook wel van crises gesproken: de corona-, woon- en stikstofcrisis.

Bij ingewikkelde vraagstukken is ieders rol en bijdrage voor een oplossing onduidelijk. Die onzekerheid is geen belemmering, maar een gunstig startpunt: overheden (en maatschappelijke organisaties) ‘omarmen de complexiteit’, zoeken elkaar op om het gesprek aan te

18 M. van der Steen, *Tijdig bestuur. Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*, NSOB, Den Haag 2016. A. Korsten, ‘Omgaan met ‘wicked problems’’, *Beleidsonderzoek Online* maart 2019, DOI: 10.5553/BO/221335502019000002001.