

gemeente  
**Haarlemmermeer**

De leden van de gemeenteraad van Haarlemmermeer

Postbus 250  
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:  
Raadhuisplein 1  
Hoofddorp  
Telefoon 0900 1852  
Telefax 023 563 95 50

2012/74792  
Staf Bestuur en Directie  
Maarten Treep  
Doorkiesnummer 023 5676069  
Uw brief -  
Ons kenmerk 12.0052809\adv  
Bijlage(n) 3  
Onderwerp Bestuurlijke toekomst Stadsregio Amsterdam

Verzenddatum

07 DEC. 2012

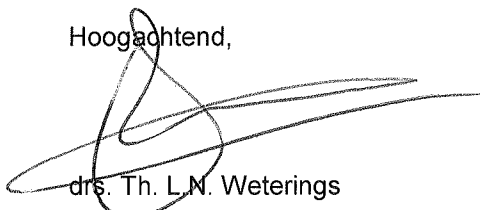
Geachte heer, mevrouw,

Op 13 december a.s. vindt een raadsessie plaats inzake de bestuurlijke toekomst van de Stadsregio Amsterdam, ter voorbereiding op de Regiomiddag van 14 december aanstaande in Amsterdam. Ten behoeve van deze raadsessie doe ik u hierbij drie stukken toekomen.

Ten eerste de brief van het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio Amsterdam aan de 16 deelnemende colleges van B&W, met een tussenbalans van de dialoog over de toekomst van de regionale samenwerking in de stadsregio Amsterdam. Ook breng ik u graag een discussienotitie van het G32-Stedenennetwerk onder de aandacht, waarin vanuit de optiek van de grote steden en hun directe 'ommeland', een aanzet wordt gegeven voor manieren waarop voldoende bestuurskracht kan worden ontwikkeld, om de uitdagingen die komende jaren op de gemeenten afkomen, aan te kunnen. Deze discussie is zeer actueel, gezien de besprekingen die momenteel plaatsvinden tussen Rijk en gemeenten over de voorwaarden en uitgangspunten van de decentralisaties in (met name) het sociale domein.

Tijdens de raadsessie zal, waar gewenst, het college nader ingaan op de wijze hoe in zij in deze discussie staat. De uitgangspunten van deze inzet zijn reeds met uw raad gedeeld in de bijgevoegde brief van 23 mei jl..

Hoogachtend,



drs. Th. L.N. Weterings  
burgemeester



Mixed Sources  
Productiegroep uit goed beheerde  
bossen en andere gecontroleerde  
bronnen  
Cert.no. SGS-COC-004741  
www.fsc.org  
© 1996 Forest Stewardship Council



**aan**  
de colleges van Burgemeester en Wethouders  
van de gemeenten van de Stadsregio  
Amsterdam

Gemeente Haarlemmermeer			
SBD			
Datum 27 NOV 2012			
Brieffnr. 12/72069			
Afschrift aan:			Algemeen (paraaf)

BxW

**datum** : 26 november 2012  
**uw kenmerk** :  
**ons kenmerk** : 2012/5487/MT  
**bijlage(n)** : 1  
**onderwerp** : Toekomst Regionale Samenwerking Amsterdam  
**inlichtingen** : 020 – 5273 716

Geacht college,

Het vorige en het nieuwe kabinet stellen enerzijds onze huidige samenwerking ter discussie met het voornemen om de plus uit de WGR te schrappen, maar tegelijkertijd zet het in op het organiseren van overheden op een schaalniveau dat past bij de opgaven waarvoor de overheid gesteld is. Wij denken onze ambities te kunnen verenigen met de ambities van de nieuwe regering en gaan begin 2013 graag het gesprek aan met het Rijk over metropoolvorming.

Al enige tijd zijn wij als gemeenten met elkaar in gesprek over de toekomst van onze regionale samenwerking. De zestien gemeenten van de stadsregio geven aan dat zij veel waarde hechten aan de onderlinge samenwerking en dit willen continueren.

We organiseerden hierover bestuurlijke werkconferenties (september 2011, februari 2012) gevolgd door de consultatie van gemeenteraden en een besluit van de regiораad om te starten met het verkennen van mogelijkheden om onze samenwerking te verbreden en te vernieuwen. Dit najaar volgden er verkennende gesprekken met omliggende gemeenten (Haarlem, Velsen, Almere) en de provincies Noord-Holland en Flevoland. Uit gesprekken met gemeenteraden, portefeuillehouders en regiораadsleden kwamen goede uitgangspunten en suggesties naar voren voor de versterking van onze regionale samenwerking.

Het Dagelijks Bestuur maakte op basis van bovenstaande activiteiten en na raadpleging van de portefeuillehouders AZ en de projectcommissie Bestuurlijke Toekomst (13 november jl.) recent een tussenbalans op en kwam tot een mogelijke koers voor de doorontwikkeling van onze samenwerking (zie bijlage). Tijdens de Regiodag van 14 december 2012 geven wij een toelichting op de uitkomsten van de

gesprekken en gaan wij met bestuurders en raadsleden in gesprek over deze koers voor de toekomst. We brengen vooruitlopend op de Regiodag onze voorlopige ideeën onder uw aandacht en vragen dit al eens te bespreken in uw eigen college. Wij verwachten op dit moment nog geen formeel standpunt, maar op de Regiodag (of in de aanloop daar naar toe) vernemen wij graag uw ideeën en suggesties. Mogelijk kunnen wij daarna gezamenlijk naar buiten treden met een gewenste koers voor onze regionale samenwerking richting de ministers van Binnenlandse Zaken en Infrastructuur & Milieu, de provincies en de omliggende gemeenten.

Hoogachtend,

Namens het Dagelijks Bestuur van  
Stadsregio Amsterdam,

*P/10*  
  
Dhr. D. Bijl  
Vice-voorzitter Stadsregio Amsterdam  
Portefeuillehouder Financiën/ Personeel en Organisatie

# Toekomstbeeld Regionale Samenwerking

Tussenbalans Dialoog Toekomst Regionale Samenwerking, Stadsregio Amsterdam, 16 november 2012

*De samenwerking van en door de zestien gemeenten binnen het verband van de Stadsregio Amsterdam draagt met concrete resultaten bij aan de ontwikkeling van een sterke metropoolregio. De lange traditie van verlengd lokaal bestuur en het opgebouwde onderlinge vertrouwen tussen deze gemeenten maken dit mogelijk, mede door de gedeelde financiering, duidelijke structuren (regioraad, dagelijks bestuur, portefeuillehouders-, en ambtelijke overleggen), verantwoordings- en besluitvormingsprocedures.*

*Het vorige en het nieuwe kabinet stellen deze samenwerking ter discussie met het voornemen om de plus uit de WGR te schrappen. Een sterke economische regio kan echter niet zonder overheden die voor de verschillende opgaven op een passend schaalniveau sterke allianties van overheden en andere organisaties smeden. De zestien gemeenten van de stadsregio hechten dan ook veel waarde aan de onderlinge samenwerking en constateerden ten tijde van het vorige kabinet dat ze dit willen continueren. Na consultatie van de individuele gemeenten startten zij in juni 2012 een dialoog om met elkaar en de omgeving te verkennen hoe zij de samenwerking kunnen verbeteren en vernieuwen, om ook te voorkomen dat het ontaardt in onnodige bestuurlijke drukte. Er volgden verkennende gesprekken met omliggende gemeenten (Haarlem, Velsen, Almere) en de provincies Noord-Holland en Flevoland. Uit gesprekken met gemeenteraden, portefeuillehouders en regioraadsleden kwamen goede uitgangspunten en suggesties naar voren voor de versterking van onze regionale samenwerking. Het Dagelijks Bestuur kwam op basis van deze gesprekken tot een mogelijke koers voor de doorontwikkeling van onze samenwerking en spreekt hierover met raadsleden en bestuurders op de Regiodag van 14 december 2012.*

De afgelopen decennia is het economisch belang van steden en stedelijke regio's wereldwijd enorm toegenomen. Een goede infrastructuur en bereikbaarheid zijn van doorslaggevend belang voor de regionale economie. De stedelijke regio in dit deel van Nederland is gebaat bij een sterke motor van samenwerkende overheden op het gebied van verkeer en vervoer. De gemeenten van de stadsregio deden goede ervaringen op met de samenwerking op dit gebied en behaalden resultaten. Tegelijkertijd constateren wij ook dat een aantal bereikbaarheidsopgaven vragen om samenwerking met provincies en omliggende gemeenten. We nodigen het Rijk, de provincies en de gemeenten Almere, Haarlem, Velsen uit om samen met ons te verkennen hoe wij de gezamenlijke daadkracht en uitvoeringskracht op het terrein van verkeer en vervoer kunnen vergroten in de Metropoolregio Amsterdam. Gelet op de belangen en de grote investeringen die hiermee gemoeid zijn, vraagt dit in onze ogen om een meer formele wijze van samenwerking in lijn met voornemens van het Rijk om in de Randstad vervoerregio's te vormen.

Voor de andere beleidsterreinen geldt dat de samenwerking wenselijk blijft en dat in ieder geval een goede afstemming met verkeer en vervoer noodzakelijk is. De ontstane onduidelijkheid over het samenwerken op verschillende schaalniveaus (subregionaal, stadsregio, metropoolregio) moet wel verminderen, maar is ook een gegeven. De taken (met name EZ, Wonen en Ruimte) spelen nu eenmaal (steeds meer) op verschillende schalen. Er zijn verschillende scenario's denkbaar om dit anders en beter te organiseren. Zo kunnen de stadsregio gemeenten de samenwerking op de huidige wijze blijven voortzetten, ook binnen een groter samenwerkingsverband dat zich profileert op verkeer en vervoer. Er zijn echter ook mogelijkheden om voor een deel van de taken dit op een meer informele, losse, flexibele manier op wisselende schaalniveaus en in wisselende samenstellingen te organiseren. Gemeenten deden bijvoorbeeld ervaring op met deze vorm van samenwerking binnen de Metropoolregio Amsterdam. Er ligt dan ook een uitdaging om de verschillende taken én de vormen van samenwerking niet in losse sporen (bijv. strikt sectoraal, en/of -SRA, MRA, Noordvleugel overleg) door te ontwikkelen, maar in onderlinge samenhang.

In de huidige praktijk speelt een belangrijk deel van de activiteiten op het gebied van Economische Zaken zich af op het schaalniveau van de metropoolregio (PRES) of hoger (Noordvleugel, Randstad). Verder is er de Amsterdam Economic Board waar overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen gezamenlijk werken aan het topsectorenbeleid. Daarnaast kan er afstemming plaatsvinden tussen buurgemeenten op subregionaal niveau, denk aan account-management lokaal bedrijfsleven, afstemming detailhandel, uitvoering Plabeka-afspraken. De subregionale voorbereiding over zaken op hogere schaalniveaus wordt dan belangrijker. De samenwerking op het schaalniveau van de stadsregio verandert daarmee, zij het dat de huidige organisatie en structuur gemeenten wel kan ondersteunen bij het ontwikkelen van de subregionale samenwerking. De portefeuillehouders EZ willen komend jaar gebruiken om de subregionale voorbereiding door te ontwikkelen om daarna vast te stellen in hoeverre zij klaar zijn voor vernieuwing van de huidige structuren en werkwijzen, zoals de stadsregio samenwerking.

De zestien stadsregio-gemeenten werken op het gebied van Ruimte en Wonen samen aan projecten op zowel het schaalniveau van de stadsregio als de metropoolregio (verstedelijking, functioneren van de regionale woningmarkt). Er liggen kansen om in te spelen op de veranderde praktijk van samenwerking op verschillende schaalniveaus en daarmee de doorontwikkeling van de samenwerking.

Voor Wonen geldt dat een belangrijk deel van de activiteiten zich afspelen op het schaalniveau van de stadsregio en op het niveau van buurgemeenten, mede doordat daar ook concrete (wettelijke) bevoegdheden en taken liggen waarover ook bestuurlijke afspraken zijn gemaakt met de provincie. Daarnaast maken de gemeenten met de woningbouwcorporaties afspraken over de woonruimteverdeling in de sociale sector. Via dit traject bepalen de gemeenten gezamenlijk ook wat de lokale beleidsruimte is. Voor afspraken over de regionale woningmarkt en de lokale besluitvorming daarover wordt door de Stadsregio regelmatig regionaal onderzoek gedaan, vaak al in samenwerking met Almere.

De samenwerking op het gebied van Ruimte (gericht op het ruimtelijk integratiekader voor de MRA en de onderlinge afspraken over bijvoorbeeld fasering) speelt zich steeds meer af op het schaalniveau van de metropoolregio. De stadsregio draagt nu bij aan de afstemming tussen de zestien gemeenten en zorgt voor de gezamenlijke inbreng op hogere schaalniveaus zoals de Metropoolregio en het Rijk (bijvoorbeeld MIRT-agenda en Gebiedsagenda). Van belang daarbij zijn een efficiënte overlegstructuur en goede afspraken over vertegenwoordiging en betrokkenheid van- en afstemming tussen gemeenten, maar dat hoeft dus niet per sé op de schaal van de Stadsregio, als de hoofdlijnen van de ruimtelijke ontwikkeling vooral op het schaalniveau van de Metropoolregio spelen en ook op die schaal via overleg tot afspraken leiden.

Met de decentralisatie van Jeugdzorgtaken per 1 januari 2015 verandert de positie van de gemeenten en de stadsregio. Het rijk stelde wel één voorwaarde: gemeenten gaan een samenwerkingsverband aan waarbinnen ze de zware, gespecialiseerde zorg en de justitiële taken kunnen bedienen. Gemeenten blijven samenwerken en mogelijk dat er ook behoefte blijft bestaan om dit op het schaalniveau van de stadsregio te doen .

#### *Uitgangspunten voor doorontwikkeling*

De zestien gemeenten weten wat de samenwerking ze nu brengt en hoe dit georganiseerd is. Deze verworvenheden zijn de gemeenten veel waard en daarom staan zij positief tegenover het continueren van de huidige samenwerking. Het samenwerkingsverband kan niet tot veranderingen overgaan, voordat gemeenten het eens zijn over hoe zij verder willen gaan en zij zich voorbereid hebben op een eventuele nieuwe situatie. Zolang op andere schaalniveaus een goede organisatie, met bijbehorende financiering en democratische legitimatie ontbreekt of de wetgeving (woonruimteverdeling) ons dit verplicht blijft de stadsregio de door gemeenten

gewenste samenwerking organiseren. Tegelijkertijd blijft het een meerwaarde dat er afstemming plaatsvindt tussen de verschillende samenhangende opgaven.

We kunnen de volgende uitgangspunten verbinden aan de vernieuwing van onze samenwerking op de verschillende beleidsterreinen.

- De democratische legitimiteit van samenwerkende gemeenten moet je goed organiseren. Een actieve betrokkenheid en participatie en het onderlinge vertrouwen van gemeenten (ambtenaren, bestuurders en raden) is geen vanzelfsprekendheid, gemeenten moeten hier aan blijven werken.
- Samenwerken vraagt om een transparante en voorspelbare (overleg)structuur en inrichting van besluitvormingsprocessen, om effectief resultaten te kunnen boeken.
- Samenwerken moet efficiënt en effectief. Minimaliseer bestuurlijke drukte door duidelijke taak- en rolverdeling tussen gemeenten, provincies en de verschillende samenwerkingsverbanden.
- Samenwerken gaat niet vanzelf. Ambtelijke capaciteit en bestuurlijk inzet blijven nodig.
- Samenwerken is niet gratis. De benodigde organisatie vraagt om een financiële bijdrage van de samenwerkende gemeenten.
- Samenwerken moet je wel willen. Wees ook echt bereid om samen te werken aan het creëren van gemeenschappelijke beelden en het nastreven van gemeenschappelijke doelen.
- Samenwerken is niet vrijblijvend. Eenmaal gemaakte afspraken over de samenwerking leiden tot een commitment naar elkaar toe tegen de achtergrond van het gezamenlijk regionaal belang.

Partijen moeten eerlijk en duidelijk zijn over de thema's waarop ze echt willen samenwerken en zich bewust zijn van de bijkomende kosten en de noodzakelijke ambtelijke en bestuurlijk inzet die dit vraagt. Een effectieve samenwerking vraagt om een actieve betrokkenheid van alle gemeenten (raden en colleges) en een transparante en voorspelbare inrichting van besluitvormingsprocessen, met mogelijkheden voor bestuurders en raadsleden om tijdig en effectief invloed uit te oefenen. Een Algemeen Bestuur waarin alle gemeenten vertegenwoordigd zijn blijkt cruciaal om te kunnen blijven spreken van verlengd lokaal bestuur. De stadsregio gemeenten hebben goede ervaringen met de Regioraad. Om een goede betrokkenheid van alle gemeenten te waarborgen bij een opschaling van de samenwerking, kunnen andere modellen en werkwijzen overwogen worden. Zo kan bijvoorbeeld een subregionale voorbereiding van de besluitvorming in een Algemeen Bestuur bijdragen aan de betrokkenheid van gemeenten.

Tijdens de Regiodag op 14 december 2012 geven bestuurders en raadsleden een vervolg aan de dialoog over de toekomst van onze samenwerking. Daarna kunnen we ideeën vertalen in concrete voorstellen en acties voor verbetering van de samenwerking en vaststellen welke besluitvorming in gemeenten en de regioraad daarvoor nodig is. Wij denken onze ambities te kunnen verenigen met de ambities van de nieuwe regering en gaan op korte termijn graag het gesprek aan met het Rijk, provincies en de omliggende gemeenten over de metropoolvorming in onze regio.

Met de doorontwikkeling van de huidige samenwerkingspraktijk doen de overheden in de regio Amsterdam recht aan de werkelijkheid en kunnen zij er in slagen om de bestuurlijke drukte tot een minimum te beperken. Niet omdat anderen dit van ons vragen, maar omdat de stadsregio gemeenten hier zelf baat bij hebben. Iedereen heeft er belang bij dat overheden daadkrachtig en efficiënt samenwerken aan een economisch sterke en goed bereikbare regio Amsterdam.

Dagelijks Bestuur Stadsregio Amsterdam

**Krachtige stedelijke regio's en krachtige gemeenten zijn essentieel  
om de urgente problemen van Nederland aan te pakken.  
Maar waarom zijn die er dan nog niet?**

*Discussiestuk voor een ongemakkelijk maar noodzakelijk debat*

G32 Stedennetwerk  
September 2012

## **Nederland verkeert in een crisis die een aantal problemen pijnlijk blootlegt. Bestuurlijke moed is nodig om een aantal discussies te voeren: het waarom van dit stuk**

Nederland zit midden in een economische crisis. De economie stagneert, de werkloosheid stijgt, de woningmarkt is vrijwel geheel stilgevalen. De overheidsfinanciën staan zwaar onder druk en grote bezuinigingen zullen nodig zijn.

De crisis en de daaruit voortkomende problemen in de overheidsfinanciën leggen pijnlijk bloot dat er een aantal belangrijke problemen zijn die urgent aangepakt moeten worden. Het fundament onder de verzorgingsstaat brokkelt af. Financieel onhoudbaar, ook zonder de crisis, tegelijkertijd op niet al te lange termijn een groot probleem om aan voldoende arbeidskrachten te komen onder meer in de zorg. De 'one size fits all' aanpak in combinatie met de berekenende burger is een explosieve cocktail gebleken. De arbeidsmarkt kent op meerdere fronten een mismatch: zowel aan de bovenkant als aan de onderkant van de arbeidsmarkt sluiten vraag en aanbod niet goed op elkaar aan. Per saldo blijven zo de kosten van inkomensvoorzieningen voor niet-actieven voor de samenleving erg hoog.

De ruimtelijk-economische ontwikkeling, of het nou gaat over de woningbouw en de woningmarkt of de markt voor kantoren en bedrijventerreinen, loopt ook vast. Corporaties staan onder enorme druk, er is een grote leegstand van kantoren.

De Nederlandse samenleving, de rijksoverheid en de lokale overheden staan voor grote opgaven. De opgaven kunnen het hoofd geboden worden en de weg uit de crisis kan gevonden worden als het creatieve en innovatieve vermogen van de samenleving optimaal gemobiliseerd wordt. Dit heeft de meeste kans van slagen op lokaal en regionaal niveau. De vraag is vervolgens of de overheid en het bestuur in Nederland voldoende adequaat is georganiseerd om de creativiteit en het innovatievermogen op lokaal en regionaal niveau optimaal te benutten. Er wordt van het lokaal bestuur terecht verwacht dat het een belangrijke sleutelrol vervult bij het vinden van antwoorden op de grote opgaven. Maar tegelijkertijd wordt onvoldoende stilgestaan bij het feit dat een zekere bestuurskracht van de gemeente en het gemeentelijk apparaat nodig is om de veelheid van taken met diverse maatschappelijke partijen voor de bewoners goed uit te voeren en om de benodigde schaalvoordelen te realiseren. Deze notitie gaat in op noodzakelijke voorwaarden die er toe moeten bijdragen dat gemeenten en regio's bestuurskracht kunnen ontwikkelen.

Dit document is bedoeld als aanzet tot debat over de vraag of de manier waarop het openbaar bestuur in Nederland is georganiseerd adequaat zal blijken te zijn om uit de hierboven geschetste problematiek te komen. Een debat dat ons inziens noodzakelijk is maar te vaak vermeden wordt, of afgedaan met het argument dat 'structuurdiscussies toch vastlopen'. Een ongemakkelijk debat ook soms. Individuele steden hechten aan hun relaties met omliggende gemeenten of met 'hun' provincie, maar geven aan dat ze wel degelijk last hebben van de stroperigheid van intergemeentelijke samenwerking of dat de samenwerking met de provincie (of provincies) beter zou kunnen. Bestuurders van kleine gemeenten zeggen off the record dat ze ook wel weten dat fusie op termijn onvermijdelijk is, maar dat dit nu eenmaal in hun gemeente een taboeonderwerp is. En Kamerleden uit verschillende partijen gaven aan in gesprekken dat de discussie over bestuurlijke verhoudingen in Nederland vast zit maar dat we niet van 'Den Haag' moeten verwachten dat ze het initiatief nemen om daar iets aan gaan doen. Het G32 Stedennetwerk, het netwerk van 34 middelgrote steden van Nederland, met 4,3 miljoen inwoners goed voor ruim 25% van de bevolking van Nederland en bijna een kwart van de bedrijven, pakt deze handschoen op.

De veronderstelling onder dit stuk is dat het lokale bestuur een belangrijke sleutelpositie vervult in de komende opgaven, met name de lokale overheden van enige omvang die een regiofunctie vervullen.



Steden dus, die voor een groot deel in de G32 en de G4 vertegenwoordigd zijn. Daarbij wordt er van uitgegaan dat een zekere omvang voorwaardelijk is voor het genereren van voldoende bestuurskracht om de veelheid van taken samen met een veelheid van sterke maatschappelijke partijen voor de bewoners tot een goede uitvoering te brengen. De veronderstelling is tevens dat, om zo'n sleutelrol waar te maken, er wel voorwaarden zijn aan de samenwerking tussen die steden en de gemeenten in hun regio om geen afbreuk te doen aan die slagvaardigheid. In dit document wordt deze gedachten, na een inleidende achtergrondschets uitgewerkt en worden twee grote bottlenecks benoemd. In een tweede deel wordt nader ingegaan op mogelijke scenario's die met name van belang zijn voor de organisatie van de decentralisaties in het sociale domein.

Dit discussiestuk maakt onderdeel uit van een traject waarin G32 Stedennetwerk in samenwerking met Platform 31 het onderwerp regionale samenwerking oppakt. Regionale samenwerking en regiovorming is een onderwerp dat binnen de verschillende pijlers en thematische dossiers nadrukkelijk aan de orde komt. De steden hebben zeer verschillende ervaringen met regionale samenwerking. Steden hebben samen met andere gemeenten veel goede dingen bereikt maar er gaat ook nog veel niet goed genoeg. Als netwerk is de G32 samen met Platform31 begonnen om de relevante inzichten en ervaringen te verzamelen bij de steden, in de wetenschappelijke literatuur en bij experts in de materie. Door Platform31 zullen deze ervaringen en inzichten in een Handreiking voor Regionale Samenwerking worden neergelegd. Samen en van elkaar moeten we leren. Het netwerk ondersteunt dit proces en dient als platform om hierover in gesprek te gaan met andere partijen.

## Deel 1

### **Het herstel en de hervormingen zullen vanuit de steden moeten komen maar 'de stad' is groter dan haar gemeentegrenzen en heeft in Nederland heel verschillende verschijningsvormen**

Hervormingen in de zorg, de arbeidsmarkt en de woningmarkt zijn noodzakelijk. Rijksbeleid kan hiervoor de kaders stellen maar uiteindelijk moeten de veranderingen plaatsvinden overal in het land. Het herstel van de economie zal uit de steden komen. Het belang van steden als centra van groei en ontwikkeling is in Nederland en internationaal gezien al heel lang onderkend. Het functioneren van kennisnetwerken, de verbinding van bedrijfsleven en onderwijs, de topsectoren en hun regionale inbedding en de specifieke gebiedskenmerken bepalen de toekomstige concurrentiekracht van stedelijke regio's en derhalve ook van Nederland. De specifieke kenmerken van stedelijke regio's, de kwaliteit van hun woon- en leefomgeving, hun slimme specialisatie (*smart specialisation*), hun onderlinge complementariteit en hun verbinding met allerlei netwerken vormen hun kracht. Een kracht die – volgens het Planbureau voor de Leefomgeving - tegelijkertijd nog niet volledig ontwikkeld is en benut wordt.

Maar 'de stad' is al lang veel groter dan de gemeente die naamgever is. 'De stad' bestaat uit een stedelijk centrum, of een netwerk van meerdere stedelijke kernen, en een ommeland. Stad en ommeland zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Er bestaat geen stedelijke dynamiek zonder ommeland, en omgekeerd maakt 'het ommeland' veel gebruik van de stad.

'De stad' is daarmee groter dan de administratieve stadsgrenzen. Velen hanteren daarom het concept van de *'daily urban systems'*, het 'systeem' waarin de dagelijkse interacties plaatsvinden tussen stad en verzorgingsgebied. Steden vormen *de spil van het spinnenweb van relaties in de regio*. Woonwerkpendel, theaterbezoek 's, de klanten van de bouwmarkt of de meubelboulevard, de bezoekers van het ziekenhuis of de studenten van de HBO-of WO-opleiding. Voor zover het publieke functies zijn, zijn die spilfuncties van steden soms geformaliseerd zoals bij voorbeeld bij de maatschappelijke opvang. In de stad concentreren zich bedrijven en instituties, partijen op het gebied van de arbeidsmarkt (ondernemersorganisaties, onderwijsinstellingen), zorg (zorgkantoren, zorginstellingen) en de woningmarkt (corporaties, ontwikkelaars). *Ontwikkeling en groei* concentreren zich in de steden. Andersom profiteren de steden van het landelijk gebied als prettige woonomgeving en voor recreatie en natuur. Verder overheidsbeleid kan deze vorming van coherente en krachtige stedelijke regio's ondersteunen, maar ook belemmeren.

In ons land heeft de verstedelijking een bijzondere vorm aangenomen. Nederland kent geen megasteden maar kenmerkt zich door een relatief dicht netwerk van grote en middelgrote steden, van geclusterde *daily urban systems*. Internationaal gezien is vooral de metropoolvorming rond Amsterdam, Rotterdam/Den Haag en in de regio Eindhoven van essentieel belang. Een flink aantal G32-steden maken deel uit van deze policentrische metropolen.

Aanvullend zijn in Oost en Zuid Nederland de netwerken van middelgrote steden in Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel belangrijke polen van ontwikkeling en groei in economisch belangrijke regio's. Dit zijn netwerken of agglomeraties van meerdere steden die in meer of mindere mate met elkaar verbonden zijn. Deze netwerken hebben al langer een traditie van samenwerking, maar ontwikkelen dat door naar meer domeinen en gemeentelijke taakvelden.

In weer andere delen van het land, waar demografische krimp voor de deur staat of reeds een feit is, zijn juist steden het ankerpunt in de regio die groei kennen en ontwikkelkracht tonen. Dat geldt zowel

voor Limburg als voor het noordoosten en noordwesten van het land. Met name in het noorden van Nederland vinden we 'klassieke' centrumsteden met een groot verzorgingsgebied, zoals Alkmaar, Leeuwarden, Groningen, Emmen en Zwolle. Deze steden vervullen een belangrijke centrale functie in een groot gebied met een flink aantal, soms nog kleine, gemeenten. Aan de randen hebben deze gebieden reeds te maken met krimp. In Zuid-Limburg vormt het stedennetwerk van Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen een sterke basis in de regionale ontwikkeling, als agglomeratie vergelijkbaar met bijvoorbeeld Netwerkstad Twente.

Juist deze samengestelde structuur van verschillende stedelijke netwerken kan Nederland de kracht verschaffen om de crisis te boven te komen. Leefbare steden op een menselijke schaal, elk met een eigen karakter, verbonden in netwerken en daar tussenin niet-stedelijke gebieden die rust en mogelijkheden voor recreatie bieden. Economisch gezien is de diversiteit tussen de stedelijke regio's van groot belang. Regionale specialisatie, complementaire kenmerken en sterke onderlinge verbindingen zijn hierbij trefwoorden.

Overigens is 'de stad' in fysieke zin soms juist ook kleiner dan de gemeentegrenzen. Verschillende G32-gemeenten, zoals Emmen, Venlo, Zaanstad en Haarlemmermeer kennen landelijke kernen. Meerdere steden waaronder Alkmaar zijn met plattelandsgemeenten in fusietrajecten verward waardoor ook hier landelijke en stedelijke kernen deel uit zullen gaan maken van één gemeente. Stedelijkheid en landelijkheid blijken uitstekend door één bestuur bestuurd te kunnen worden. Binnen 'de stad' is ook steeds meer aandacht voor wijken en buurten, waarmee recht wordt gedaan aan de eigen identiteit en authenticiteit die voor bewoners een essentiële waarde vertegenwoordigen. De grotere schaal van de stedelijke regio en de kleinere schaal van buurten en wijken, stad en landelijke kernen komen samen in één gemeente.

**Steden en stedelijke netwerken vormen de basis om te werken aan de gewenste hervormingen, ook bestuurlijk. Versterking van de stedelijke regio's is van belang om maatschappelijke ontwikkelingen te ondersteunen en opgaven aan te pakken op het relevante schaalniveau**

Vanuit de erkenning van de kracht van die regionale dynamiek ziet de G32 de samenwerking in (stads)regionaal verband als de hoogstnodig verder te ontwikkelen manier om uitdagingen voor de toekomst aan te gaan.

Die uitdagingen betreffen in de eerste plaats het herstel van de economie en van de woningmarkt. De stad heeft ruimte nodig. Zeker nu. Steden bundelen hun krachten met het bedrijfsleven, kennisinstellingen en andere partijen. Ze vullen het Topsectorenbeleid in de regio's in. Ze zoeken naar een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, pakken met regiogemeenten de leegstand in de kantorensector aan en kijken gezamenlijk naar het probleem van de teruglopende grondexploitaties of naar de regionale woningbouwprogrammering. Er zijn hervormingen nodig om de woningmarkt weer in beweging te krijgen. Om de kracht van de stad ten volle te benutten, moeten de steden aantrekkelijke woonmilieus voor diverse doelgroepen bieden. Dat kan beter door het aanbod van nieuwe woningen uit te breiden en door de bestaande stad aantrekkelijker te maken. Samen met de corporaties en andere partners werken de steden aan creatieve oplossingen om de stedelijke vernieuwing na 2014 voort te zetten.

Uitdagingen zijn er ook als het gaat om de hervorming van onze verzorgingsamenleving. Tot nu toe heeft onze welvaart een hoog peil aan verzorging en ondersteuning mogelijk gemaakt voor wie niet geheel op eigen kracht (meer) kan voorzien in wat wij als een menswaardig bestaan beschouwen. Ook al zijn accenten verschoven en stellen we tegenwoordig 'meedoen' centraal, de inzet van collectieve middelen voor de invulling van dat meedoen stijgen nog altijd. De houdbaarheid van de manier waarop we dit in Nederland organiseren staat inmiddels ernstig ter discussie. De publieke en semipublieke sector moeten ingrijpend hervormd worden. Het vangnet moet selectiever, er wordt meer verwacht van de eigen netwerken van mensen die ondersteuning nodig hebben. Van de steeds groter gegroeide professionele zorgsector vragen we grotere terughoudendheid in het verbijzonderen en medicaliseren van problemen, die weliswaar reëel zijn, maar ook horen bij het leven. Deze veranderende benadering raakt weer aan andere domeinen, zoals de woningbouwprogrammering, arbeidsmarktbeleid en de aansluiting van het (beroeps)onderwijs daarop.

De G32 steden zijn van mening dat veranderingen die op verschillende fronten nodig zijn alleen kans van slagen hebben als we op regioniveau in staat zijn om de verschillende opgaven met elkaar te verbinden en in samenhang het hoofd te bieden. Daar is bestuurskracht voor nodig. Juist de G32-steden in al hun diversiteit en spreiding over het land zijn in staat *bestuurskracht, ontwikkelkracht en innovatievermogen* te leveren waarmee zij in hun regio's, en daarmee in een groot deel van Nederland, een doorslaggevende rol kunnen spelen. In het verleden hebben steden dat bewezen toen zij onder het motto van het grotestedenbeleid, stedelijke vernieuwing en wijkenaanpak nieuwe werkwijzen ontwikkelden om hardnekkige problemen als voortijdig schoolverlaten, overlast door verslaving en dakloosheid aan te pakken. De steden van de G32 hebben een belangrijke rol gespeeld in de agendering van de decentralisaties in het sociale domein, op nationaal niveau en in hun regio's. Ook nu zijn ze voorloper in de ontwikkeling van nieuwe arrangementen en methodieken op het gebied van de woningbouwprogrammering, stedelijke vernieuwing of bereikbaarheid. Paradoxaal genoeg is een zekere schaal van het lokaal bestuur gewenst juist om op een klein schaalniveau van buurt en wijk aan het vinden van een nieuw evenwicht tussen overheid en burger te werken.

Stadsbestuurders zijn bedreven in het *dansen tussen de schalen*. Steden werken samen op regionale of nationale schaal, maar zijn ook bezig om het wijkgericht werken en de betrokkenheid van burgers

vorm te geven. Nabijheid van de overheid bij burgers veronderstelt niet een kleine gemeente maar kan juist heel goed en op effectieve wijze plaats vinden in de middelgrote stad.

In de stedelijke regio's zelf spelen steden *een leidende rol in de regionale samenwerking*. Formeel, als centrumgemeente, of de facto, omdat zij bestuurlijk en ambtelijk beter in staat zijn zo'n rol te pakken. De *partners van het maatschappelijk middenveld* waar de gemeenten van de regio's mee van doen hebben zijn veelal gevestigd in de stad en het stadsbestuur onderhoudt met hen intensieve relaties en is meer dan kleine gemeenten in staat om op professionele wijze afstemming tot stand te brengen en regie te voeren. Regionale samenwerking in het economisch domein krijgt steeds vaker de vorm van *publiek-private samenwerking* tussen overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen: de Triple Helix. Ook op andere terreinen komt deze samenwerking tussen publieke, semipublieke en private instellingen steeds beter tot stand.

Vanuit de erkenning van het feit dat 'de stad' veel groter is dan de gemeente, investeren de steden van de G32 in de intergemeentelijke samenwerking. Op zich ervaren stadsbestuurders zelf op veel terreinen geen directe noodzaak tot intergemeentelijke samenwerking om zaken voor de bewoners van hun stad voor elkaar te krijgen. Steden hebben op veel aspecten een goede schaalgrootte om aan te pakken, of het nu gaat om de decentralisaties in het sociale domein of nieuwe afspraken met woningbouwcorporaties. Afstemming met regiogemeenten verloopt vaak traag en kost veel ambtelijke en bestuurlijke tijd en energie. Het is vooral vanuit het groeiend besef dat opgaven en problemen in onderlinge samenhang moeten worden opgepakt, dat die zich uitstrekken tot buiten de gemeentegrenzen en dat daarvoor partijen nodig zijn die ook op regionaal niveau acteren, waardoor steden, meer nog dan vroeger, belang hechten aan samenwerking in hun regio.

## **Twee grote bottlenecks voor het oppakken van de grote opgaven**

In het voorgaande is een schets gegeven van hoe steden betrokken zijn bij de grote opgaven in het sociaaleconomische en in het ruimtelijkeconomische domein. Op veel plaatsen gaat dat goed en is er veel enthousiasme. Als stedennetwerk constateren wij echter dat er twee grote bottlenecks zijn die het voor de steden lastig maken om hun rol te pakken. Ze komen voort uit het paradigma van hoe wij in Nederland omgaan met de ontwikkeling van het lokaal bestuur, en dat kort valt samen te vatten in dat die ontwikkeling van onderaf plaats moet vinden op organische wijze. De ontwikkeling van het openbaar bestuur in Nederland houdt hierdoor geen gelijke pas met de urgentie van de opgaven waar wij voor staan. Het rijksbeleid is enerzijds op onderdelen onnodig sturend, terwijl het op andere vlakken juist weer alles 'van onder af' laat komen. Een grotere gedachte, een samenhangende logica in de bestuurlijke constellatie ontbreekt. Het aanpakken van opgaven op het juiste schaalniveau loopt aan tegen de grenzen van de mogelijkheden van het huidige beleidsparadigma rond bestuurlijke organisatie en bestuurlijke verhoudingen. De specifieke kenmerken van ons bestuurlijk bestel brengen beperkingen met zich mee die remmend werken op de ontwikkelingen die nodig zijn om als land in het huidige mondiale economische klimaat goed overeind te blijven.

Beide bottlenecks zijn ook nauw met elkaar verbonden. We zullen ze hieronder schetsen en daarbij enkele elementen uitwerken van mogelijke oplossingsrichtingen.

**Eerste bottleneck: de urgentie om taken in het sociale domein te decentraliseren, sluit niet aan bij het bestaan van 415 zo verschillende gemeenten en bij tempo en wijze waarop verdere ontwikkeling van de decentrale overheid plaatsvindt**

Nederland kent met zijn 415 gemeenten relatief veel lokale bestuurlijke eenheden, die in omvang zeer sterk, maar in taken en bevoegdheden zeer weinig van elkaar verschillen. Decentralisatie in het sociaal domein veronderstelt vertrouwen in de decentrale overheid. En voldoende financiële en beleidsmatige ruimte. Al eerder (zie het statement *Krachtige steden voor Nederland* van het G32 Stedennetwerk) hebben steden gepleit voor beleidsruimte om de decentralisatie in het sociale domein op een *integrale wijze* aan te pakken en daarbij gebruik te maken van schaalvoordelen en bestaande samenwerkingsstructuren die de regio heeft. Dat is de enige manier om maatwerk te leveren voor de ondersteuning behoevende burgers tegen lagere kosten. Er is echter de neiging in 'Den Haag' om dit vertrouwen onvoldoende te schenken en de decentralisatie via wetgeving 'dicht te regelen'. Dat wordt veroorzaakt doordat bij de decentralisaties op twee gedachten wordt gehinkt. De wens tot beter en efficiënter maatwerk voor de burger leidt (terecht) tot de consequente keuze voor de eerste overheid als verantwoordelijke. Maar er bestaat ook (niet geheel onterecht) de vrees dat die schaal in het geval van kleinere gemeenten te klein is om de omvangrijke taken aan te gaan. De 'oplossing' is tweemaal: enerzijds strakke regelgeving, anderzijds de verplichting om als gemeenten 'op onderdelen' samen te werken. Hierbij is er wel weer grotendeels sprake van vormvrijheid. Beide oplossingen schaden de uitkomst van de decentralisaties. Strakke regelgeving belemmert maatwerk en het behalen synergievoordelen. Onvoldoende vertrouwen tussen gemeenten onderling kan zich vertalen in forse bestuurlijke drukte als 415 gemeenten tot intergemeentelijke afstemming moeten komen.

De vrees dat kleine gemeenten de omvangrijke taken niet aan kunnen, wordt dan maatgevend voor de wijze waarop gedecentraliseerd wordt. Steden en andere grote gemeenten, kunnen vervolgens onvoldoende uit de voeten om de decentralisatie echt te laten leiden tot een betere zorg voor minder geld. Het proces om te komen tot die verplichte regionale samenwerking op onderdelen is vervolgens niet eenvoudig. Kleinere gemeenten hebben veel moeite om te vatten wat er op ze afkomt, worden huiverig. Het proces van gemeentelijke samenwerking en schaalvergroting verloopt daarmee op een tempo dat niet past bij de zwaarte en de urgentie van de huidige opgaven.

Zo dreigt het sociale domein in een spagaat terecht te komen van onvolmaakte en onvolledige decentralisatie van taken. Dat zelfde geldt overigens voor de aansluiting van het door gemeenten te beheren deel van het domein en andere velden zoals dat van de kinderopvang en het onderwijs en de curatieve sector, de medische zorg. Ook dit zijn sectoren die bij uitstek op regionaal niveau opereren en waarmee op dit niveau afgestemd moet worden.

Let wel: de decentralisaties in het sociale domein zijn voor de daarbij betrokken maatschappelijke organisaties overwegend beslist geen lonkend perspectief. Zij zien er tegenop om met 415 gemeenten zaken te doen, daar waar zij eerst een grote mate van vrijheid kenden om 'ver van Den Haag' hun activiteiten ontplooiën. Zij krijgen de regie nu heel dichtbij maar dan wel op een (te) versnipperde wijze. Het is reëel te veronderstellen dat zich daarbij te veel risico's voor kunnen doen. Steden willen wel taken voor de regio op zich kunnen nemen, maar daar niet de financiële risico's voor lopen, noch vastzitten aan tijdrovende overlegcircuits.

Dat kan voorkomen worden, als er vanuit het rijk meer gestuurd wordt op gemeentelijke samenwerking en de vorming van krachtige stedelijke regio's waarin tot efficiënte taakverdeling wordt gekomen. Dat staat momenteel echter haaks op het Haagse beleid dat samenwerking en herindeling 'van onderop moet komen'. Vanuit de Haagse politiek wordt aldus enerzijds niet gestuurd op de

vorming van een krachtig lokaal bestuur, terwijl er anderzijds vervolgens bij decentralisatie van taken een tendens is tot dichtregelen, omdat er geen vertrouwen is in de kracht van dat lokale bestuur.

Ten aanzien van de mogelijkheid van taakdifferentiatie is het rijk uitermate terughoudend, hoewel ervaringen uit het verleden tot tevredenheid stemmen (zie bijvoorbeeld het in opdracht van BZK geschreven rapport *Samenwerken is evenwichtskunst. De werking van centrumconstructies in de praktijk*, uit september 2011). Er kan veel vaker en slimmer gebruik gemaakt worden van taakdifferentiatie. Door het leiderschap te ondersteunen dat steden nu vaak ook al op zich nemen, van een formele basis te voorzien en door stadsbestuurders beter in positie te brengen ten opzichte van andere gemeenten en maatschappelijke partners in de regio. Via deze weg kan ook de aansluiting van het gemeentelijke domein in de stedelijke regio met het onderwijsveld en het veld van de curatieve zorg veel beter worden, door regionale samenwerking tussen publieke en semipublieke partijen, hun gezamenlijke visievorming en programmering te belonen.

Er zal een discussie gevoerd moeten worden of wij niet toe zijn aan een herijking van de zo gekoesterde *bottom up* benadering van organische groei en intergemeentelijke samenwerking. Decentralisatie van taken naar de lokale overheid is onvermijdelijk om de crisis het hoofd te bieden. Om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen, is een urgente en omvangrijke impuls in de ontwikkeling van de lokale overheid nodig.



**Tweede bottleneck: de vorming van krachtige, coherente stedelijke regio's wordt niet ondersteund, en wordt regelmatig belemmerd. In het ruimtelijkeconomisch domein hebben stedelijke regio's geen positie.**

Daar waar de ontwikkeling van stedelijke regio's als *daily urban system* steeds meer dynamiek krijgt en grote en kleine gemeenten op veel plaatsen enthousiast samenwerken, loopt de vorming van stedelijke regio's langs bestuurlijke lijnen te vaak toch nog onnodig moeizaam. Voor een flink deel kunnen bestuurders van grote en kleine gemeenten hier nog een flinke slag in maken. Een Handreiking zoals Platform 31 maakt, is hiervoor bedoeld. Tegelijkertijd is er echter rijksbeleid, dat onvoldoende uitgaat van de *bestuurlijke en inhoudelijke dynamiek van de stedelijke regio's* en dat niet ondersteunend is voor de vorming van die regio's. Dat is het geval als regionale samenwerking van bovenaf wordt opgelegd en congruentie met andere bestuurlijke indelingen nog te vaak niet gevonden wordt. De verschillende beleidskokers van Nederland hebben zo hun eigen werkelijkheid die maar ten dele te maken heeft met duidelijke verschillen in 'de schaalgrootte van het probleem'. Het gebeurt ook onvoldoende als schaal en omvang van samenwerking geheel worden vrijgelaten, 'als er maar samengewerkt wordt'. En er is geen sturing of druk als het gaat om de processen van intergemeentelijke samenwerking en opschaling. Die dragen daarom niet automatisch, en vaak gewoon niet, bij aan de vorming van stedelijke regio's.

Er kan van rijkswege beter benadrukt worden dat er van *de grotere bestuurskracht van de steden* gebruik gemaakt dient te worden. Breng de ontwikkelkracht en het innovatievermogen van de steden samen met de inhoudelijke expertise en de capaciteit bij de departementen en geef zo een impuls aan de vorming van krachtige stedelijke regio's. Onderzoek samen met regio's hoe de bestuurskracht verder ontwikkeld kan worden. De centrumfunctie van de steden kan goed van bovenaf worden benadrukt en gewaardeerd, door taakdifferentiatie op te leggen of actief te stimuleren. *Incentives om efficiënte samenwerking in stedelijke regio's te bevorderen*, kunnen een positieve impuls geven. Niet via extra geld, maar bijvoorbeeld via extra beleidsruimte, de overdracht van taken en bevoegdheden of via de ontschotting van financiële middelen en deregulering. Stedelijke regio's zijn gebaat bij de overheveling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden met voldoende handelingsvrijheid. Beloon samenwerking. Dat kan gaan over publieke middelen van gemeenten, maar ook over bijvoorbeeld ontschotting van middelen in de onderwijssector of de zorg, daar waar partijen gezamenlijk een visie en een programma voor de regio ontwikkelen.

*Consistente, en zoveel mogelijk congruente stedelijke regio's* zijn erg belangrijk. Het rijksbeleid en (dus) provinciaal beleid is op dit moment te veel dat initiatieven van onderop moeten komen. Het rijk leunt achterover en wacht wat er komt, provincies weten dat enige mate van sturing op wenselijke uitkomsten (krachtige regiogemeenten) in de Tweede Kamer zullen stranden en voelen zich vaak met handen gebonden. Het proces van gemeentelijke samenwerking en schaalvergroting verloopt dan soms op een wijze die soms de vorming van coherente krachtige stedelijke regio's in de weg staat. In plaats van vormgeving van regiogemeenten rond stedelijke centra, ontstaan er grote landelijke gemeenten met een veelheid aan kleine kernen waarin het aan een echt centrum of een sterke identiteit ontbreekt, en die voor voorzieningen zwaar leunen op nabij gelegen stedelijke centra. In andere gevallen hopen vele landelijke gemeenten te kunnen blijven bestaan door voor tal van taken een beroep te doen op de grote gemeente, de stad, soms door haar eigen ambtelijk apparaat de deur uit te doen. Ogenschijnlijk een oplossing, maar of het rationeel is en duurzaam, valt te betwijfelen.

Onder het kabinet Rutte is ingezet op een (door steden gewenste) decentralisatie van (een aantal) taken in het sociale domein, maar parallel werden taken in het ruimtelijkeconomisch domein naar provincies overgedragen. Bij het rijk lijken 'de stad' en 'de stedelijke regio' in het economische beleid nauwelijks nog relevante categorieën te zijn. Het beleid is immers gedecentraliseerd.

Vanuit gemeentelijke optiek bezien is het wenselijk dat de sociaaleconomische en de ruimtelijkeconomische beleidsagenda in één hand zijn. Met de decentralisatie van verantwoordelijkheden in het ruimtelijkeconomisch domein naar de provincies en ook het afschaffen van de WGR+ regio's bij het kabinet Rutte 1 zijn stedelijke regio's de facto meer afhankelijk geworden van de provincies voor zaken als woningbouwprogrammering, bereikbaarheid e.d.. Daar waar de WGR + regio's in het beheer van de BDU V&V gelden goede ervaringen en veel expertise hebben opgebouwd, moeten ze nu naar 'het provinciehuis'. De agenda van de stedelijke regio wordt onderdeel van een andere agendering.

Provincies zijn ruimtelijk gezien vrijwel nooit de logische geografische eenheid om ruimtelijkeconomisch beleid vorm te geven. Veel regio's hebben te maken met verschillende provincies en provinciebesturen. Als we kijken naar 'natuurlijke' regio's zoals het gebied rond de stad Groningen, de samenwerking rond Zwolle-Deventer, naar de metropoolvorming rond Eindhoven (inclusief Venlo) of rond Amsterdam, dan doorkruisen de provinciegrenzen de stedelijke regio's. In de Zuidvleugel vallen de vooral door gemeenten gedragen Metropoolregio Den Haag-Rotterdam en de provincie Zuid-Holland vrijwel samen.

De stedelijke regio's, met daarbinnen de zich snel ontwikkelende samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen moeten in staat gesteld worden om complexe opgaven op te pakken. De aanpak van de leegstand van kantoren, van regionaal detailhandelsbeleid en de woningbouwprogrammering zijn bij uitstek taken die door krachtige regiogemeenten en stedelijke regio's opgepakt kunnen worden. Onderwijs, arbeidsmarkt en ruimtelijkeconomische ontwikkeling kunnen dan beter afgestemd worden. Ruimtelijkeconomisch en sociaaleconomisch beleid zijn twee kanten van de zelfde medaille.

Steden en stedelijke regio's behoeven een sterkere positie.

Als de gemeenten samen met werkgevers en kennisinstellingen de regionale economische ontwikkeling willen ondersteunen, dan hoort daar zeggenschap over onderwerpen als de woningbouwprogrammering e.d. bij. De provincie kan dit proces ondersteunen en heeft een rol als de gemeenten in een stedelijke regio er niet in slagen gezamenlijk tot een visie en een programma te komen.

Een vergelijkbaar probleem speelt in de grensregio's tegen Duitsland en België aan. Ondanks alle Europese eenwording ondervinden met name de Limburgse en Twentse steden nog dagelijks last van het bestaan van deze grenzen in de uitbouw van het stedelijke netwerk. De steden aan beide zijden van de landsgrenzen werken graag aan het verder vormgeven van landsgrensoverschrijdende stedelijke regio's. Gemeenten aan beide zijden van de landsgrenzen kunnen veel, maar zijn gebonden door de beperkingen van nationale wetgeving. Hier is veel winst te behalen, waarbij de nationale overheden een primaire verantwoordelijkheid hebben.

Met de regio's werken aan een doorontwikkeling van het concept van een stedelijke regio met taken en bevoegdheden vereist durf om ruimte te laten aan diversiteit in inhoud, schaal en tempo. De kracht van de regio's zit immers juist in hun eigenheid en hun eigen dynamiek.

## Deel 2

### **De steden nemen hun verantwoordelijkheid in het sociale domein, maar willen die ook waar kunnen maken**

In het voorgaande zijn vanuit een analyse van opgaven en bestuurlijke ontwikkelingen twee belangrijke knelpunten geconstateerd. Een debat hierover in en buiten het netwerk is noodzakelijk. Meer specifiek en onmiddellijk voor het sociale domein speelt nu de discussie over de decentralisaties in relatie tot de regio en hoe hierin als steden te acteren. Deel 2 gaat daarom specifiek over het sociale domein, maar een discussie in vergelijkbare termen speelt ook in de andere domeinen.

Steden investeren in de intergemeentelijke samenwerking in hun regio omdat ze er het belang van inzien. Die samenwerking moet echter wel voldoen aan criteria, om bij te dragen aan efficiënt en slagvaardig sturen op maatschappelijke ontwikkelingen die geen uitstel meer dulden. Om te komen tot krachtige stedelijke regio's zijn verschillende scenario's denkbaar. De termijnen waarop die scenario's realiseerbaar zijn verschillen. Uiteraard heeft elk scenario voor- en nadelen.

1. Samenwerking in de regio is een verplichting voor verdere decentralisatie van taken, de vorm waarin is vrij
2. Samenwerking in de regio is een verplichting, taakdifferentiatie tussen gemeenten wordt voorwaarde
3. Bestuurlijke opschaling wordt voorwaarde, met twee mogelijke vormen:
  - Vormvrij
  - De logica van Daily Urban Systems volgend, dus met sterk beperkte keuzevrijheid

Het eerste scenario is feitelijk conform de huidige situatie. Een beperkt aantal over te hevelen taken zullen in regionaal verband moeten worden georganiseerd. Van rijkswege worden daaraan beperkt voorwaarden aan verbonden, bijvoorbeeld qua omvang of wat betreft samenwerkingspartners. De voordelen van zo'n vrije vorm is dat elke gemeente de manier kan beïnvloeden waarop de samenwerking gestalte krijgt: al dan niet middels een gemeenschappelijke regeling, met keuze uit één van de varianten die de WGR kent, of een veel eenvoudiger vorm van onderlinge taakverdeling, of door taken aan één gemeente op te gedragen. In dit laatste geval betreft het een vrijwillige centrumgemeente constructie. De afspraken worden onderling overeengekomen en betreffen vooral de mate van gezamenlijke beleidsbepaling, de mate van verantwoording en verrekening en dan vooral frequentie en mate van detail. Hoe dan ook vorm gegeven, samenwerking voorkomt in elk geval voor maatschappelijke partners een te grote mate van versnippering, en daarmee overheadkosten, wat zich naar productkosten doorvertaalt. Het imago van de stad in de regio lijdt er niet a priori onder, want de stad (grootste gemeente) toont zich coöperatief en komt samen met de regiogemeenten tot een keuze. In dit scenario is een enorme variatie aan mate van bestuurlijke drukte (en dus kosten van met name ambtelijke capaciteit). Het zal duidelijk zijn dat voor steden het ene uiterste van het spectrum onaantrekkelijk is, omdat er veel tijd verloren gaat, er vaak veel ambtelijke capaciteit mee gemoeid is en er voor de stad zelf niets mee gewonnen wordt, behalve het besef dat het voor partijen die met meerdere gemeenten zaken moeten doen in elk geval drukte reduceert.<sup>1</sup> Anderzijds kent een vrijwillige centrumgemeente functie ook risico's, met name als steden niet de extra administratieve handelingen aan de regiogemeenten weten door te berekenen.

---

<sup>1</sup> Overigens zou een tot intensief ambtelijk en bestuurlijk overleg dwingende GR ook voor kleine gemeenten in toenemende mate een probleem moeten zijn, gezien de druk op de begrotingen.

Het tweede scenario: 'Samenwerking in de regio is een verplichting, taakdifferentiatie tussen gemeenten wordt voorwaarde' is gebaseerd op het besef van rijkswege dat taakuitbreiding niet tot 415 x extra ambtelijke capaciteit zou mogen leiden. Er zijn varianten denkbaar: wordt van rijkswege voorgeschreven dat er rond specifieke taken tot taakdifferentiatie moet worden overgegaan terwijl de financiering voor taken nog steeds naar elke gemeente gaat, of wordt voorgeschreven welke taken precies bij elke gemeente komen en welke bij steden of gemeenten met een centrumfunctie. Daarbij is dan ook sprake van daaraan volgende gedifferentieerde geldstromen: steden, of gemeenten met een centrumfunctie, krijgen meer middelen dan overige regiogemeenten. Hoewel dit scenario (in beide varianten) voor steden aantrekkelijk kan zijn, enerzijds een duidelijk mandaat geeft en anderzijds bestuurlijke drukte aanzienlijk reduceert, kan het wel tot wantrouwen leiden tussen gemeenten, bevat deze constructie negatieve prikkels en bevordert het opnieuw het 'over-de-schutting-gedrag'. De steden of gemeenten met een centrumfunctie kunnen daar alleen tegenin gaan door zeer zorgvuldige vormen van raadpleging in de regio, die dan echter ook meteen weer veel capaciteit vergen en traagheid bevorderen.

Bestuurlijke opschaling tenslotte is een vorm die niet heel direct realiseerbaar is. Voordelen zijn er duidelijk: krachtiger lokaal bestuur dat zich een waardig partner kan tonen voor het regionale bedrijfsleven, grote maatschappelijke zorg- en onderwijspartners. Het nadeel is echter dat er grote weerstand tegen is en dat de eigenheid en identiteit van kleinschalige lokale gemeenschappen er door onder druk zouden komen te staan. Dit argument van verlies aan identiteit is meer een emotioneel argument dan een rationeel te onderbouwen argumentatie. Immers, ook grotere gemeenten kennen wijken en buurten of landelijke kernen die wel degelijk hun eigen identiteit behouden. Grote gemeenten doen veel aan wijk- en burgergericht werken, juist ook in het sociale domein. Ook is het omstreden dat grotere gemeenten effectiever zouden zijn; schaalvergroting zou leiden tot meer bureaucratie. In het algemeen is dit een tendens maar de steden zijn nu, mede gedwongen door bezuinigingen, hard bezig om die bureaucratie terug te dringen. Bovendien, het alternatief voor de vermeende bureaucratie binnen één grote gemeente is de bestuurlijke en ambtelijke drukte tussen kleinere gemeenten.

Dit overziend komen we tot een aantal conclusies en constatering:

Steden hebben zelf veel te doen om regionale samenwerking op de korte termijn tot een succes te brengen, in die zin dat zij niet al te veel met voor de stad zelf onnodige bestuurlijke drukte te maken krijgen, door zich in de regio coöperatief op te stellen en tegelijkertijd een trekkersrol op zich te nemen. Het gaat er om steeds de juiste balans te houden tussen slagvaardig en efficiënt en gewaardeerd want niet arrogant. Van belang is om steeds veel in de beginfasen van veranderingen te investeren ten aanzien van de regiogemeenten.

Van rijkswege kan de samenwerking in beperkte mate worden voorgeschreven. Dát er samengewerkt moet worden wekt geen weerstand. Dat daarbij sprake moet zijn van taakdifferentiatie is acceptabel, terwijl het precies voorschrijven van het wat en hoe van die taakdifferentiatie vanuit het huidige beleidsdenken dan weer een brug te ver is. De meest ideale mix is dan taakdifferentiatie vanuit vrijwilligheid.



gemeente  
**Haarlemmermeer**

De leden van de gemeenteraad van Haarlemmermeer

Postbus 250  
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:  
Raadhuisplein 1  
Hoofddorp  
Telefoon 0900 1852  
Telefax 023 563 95 50

Contactpersoon **Staf Bestuur en Directie**  
**Marc Frowijn**  
Doorkiesnummer **023-5676894**  
Uw brief  
Ons kenmerk **12.0447524\lsbd** **2012/33701**  
Bijlage(n) **Brief Dagelijks Bestuur SRA d.d. 14 mei 2012**  
Onderwerp **Toekomst Regionale Samenwerking Amsterdam**

Verzenddatum  
**23 MEI 2012**

Geachte heer, mevrouw,

Wij hebben, evenals uw raad, een op 14 mei 2012 gedateerde brief van het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio Amsterdam ontvangen, inzake de toekomst van de Stadsregio Amsterdam. In deze brief verwijst het Dagelijks Bestuur naar een eerdere brief van 22 maart 2012 waarin een besluit wordt gevraagd, anticiperend op wetswijzigingen rond de afschaffing van de "plus" uit de Wet gemeenschappelijke regelingen. De Stadsregio Amsterdam opereert onder dit "plus" regime.

Met de val van het kabinet Rutte zullen er op korte termijn geen wetsvoorstellen over dit onderwerp aan de Staten-Generaal worden gestuurd. Hiermee vervalt besluit 1 uit de brief van 22 maart 2012, te weten: *"Het continueren van de huidige samenwerking als gemeenschappelijke regeling in ieder geval tot en met 2014, opdat de Regionale Agenda 2010 – 2014 deze bestuursperiode uitgevoerd kan worden, conform afspraken in de Regioraad, inclusief de kosten die daaraan verbonden zijn"*. Er vinden geen wijzigingen plaats en daarmee kan de samenwerking onverminderd worden voortgezet.

Hetgeen onder besluit 2 staat genoemd in de brief van 22 maart 2012, blijft van belang: *"Het gelijktijdig voeren van een dialoog in de periode tot en met 2014 met portefeuillehouders en raadsleden van de Stadsregio-gemeenten, de ander MRA-partners als ook met het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers, zodat in 2014 besloten kan worden over een nieuwe vorm van regionale samenwerking"*.

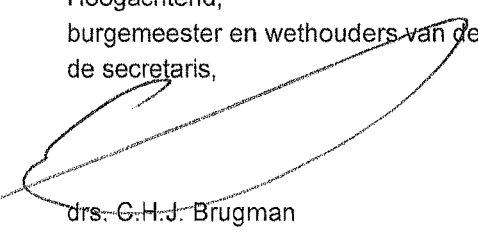
Wij onderschrijven de door het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio in haar brief van 14 mei 2012 voorgestelde lijn om de samenwerking vooralsnog ongewijzigd voort te zetten en de dialoog te starten over de toekomst van de Stadsregio Amsterdam, met name op het niveau van de Metropoolregio Amsterdam.

Wij hechten er aan dat het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio Amsterdam een actieve rol inneemt bij het verder vormgeven van de samenwerking in het gebied van de Metropoolregio Amsterdam. Zo zouden de gemeente Almere in het oostelijk deel van de Noordvleugel en de gemeenten Haarlem en Velsen (de IJmond-gemeenten) in het westelijk deel van de Noordvleugel uitgenodigd moeten worden voor nader overleg over samenwerkingsmogelijkheden, met de mogelijkheid toe te treden tot de Stadsregio Amsterdam.

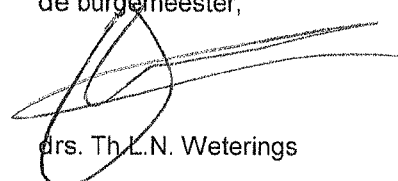
Daarnaast is het nadrukkelijk van belang dat actief de samenwerking met de provincie Noord-Holland en de provincie Flevoland wordt gezocht in deze dialoog.

Wij hopen dat uw raad deze lijn kan ondersteunen en vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,  
de secretaris,

  
drs. G.H.J. Brugman

de burgemeester,

  
drs. Th.L.N. Weterings



aan  
de gemeenteraden en  
de colleges van Burgemeester en Wethouders  
van de aan de Stadsregio Amsterdam  
deelnemende gemeenten

datum : 14 mei 2012  
ons kenmerk :  
onderwerp : Toekomst Regionale Samenwerking Amsterdam  
inlichtingen : Anne Joustra, 020 - 5273700

Geachte raad en geacht college,

Met de val van het kabinet komt het voorstel dat wij u 22 maart 2012 stuurden over de toekomst van de regionale samenwerking (deels) in een ander perspectief te staan. Het lijkt er op dat de Tweede Kamer voorlopig geen besluit neemt over wetswijzigingen rond de afschaffing van de "plus" uit de Wgr en de vorming van vervoerregio's. Mogelijk dat een volgend kabinet zich weer gaat uitspreken over de bestuurlijke inrichting.

Wij vroegen u in de brief van 22 maart om in te stemmen met:

1. *Het continueren van de huidige samenwerking als gemeenschappelijke regeling in ieder geval tot en met 2014, opdat de Regionale Agenda 2010-2014 deze bestuursperiode uitgevoerd kan worden, conform de afspraken in de Regioraad, inclusief de kosten die daar aan verbonden zijn.*
2. *Het gelijktijdig voeren van een dialoog in de periode tot en met 2014 met portefeuillehouders en raadsleden van de Stadsregio-gemeenten, de andere MRA-partners als ook met het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers, zodat in 2014 besloten kan worden over een nieuwe vorm van regionale samenwerking.*

Het eerste besluit lijkt nu minder noodzakelijk zolang de afschaffing van de plus niet plaatsvindt. Het beoogde tweede besluit blijft in onze ogen een nuttig initiatief. De dialoog kunnen we nu nog beter vanuit onze eigen wensen en behoeften voeren en kan zich richten op alle taken, ook die op het gebied van verkeer en vervoer. We kunnen nagaan wat de wenselijkheid en mogelijkheden zijn om de regionale samenwerking te vernieuwen en verbreden. De wijze waarop we de samenwerking in de Stadsregio willen verbinden met de samenwerking op andere schaalniveaus (MRA, Noordvleugel) blijft ook een relevante vraag. De samenwerking met de provincie maakt wat ons betreft onderdeel uit van deze dialoog.

Het Dagelijks Bestuur ziet uw reactie uiterlijk 24 mei 2012 daarom nog steeds met grote belangstelling tegemoet, zodat deze kan worden betrokken bij de besluitvorming van de Regioraad op 26 juni.

Hoogachtend,

Namens het dagelijks bestuur van de Stadsregio Amsterdam,

drs. A. Joustra  
secretaris

mr. E.E. van der Laan,  
voorzitter

Postbus 626 1000 AP Amsterdam  
Telefoon 020-5273700 Fax 020-5273777  
www.stadsregioamsterdam.nl  
E-mail regiotuis@stadsregioamsterdam.nl