



gemeente
Haarlemmermeer

De Regio Ontrafeld

De Staat van
Haarlemmermeer 4



Colofon

Tekst, vormgeving en drukwerk

Team Onderzoek

Gemeente Haarlemmermeer

Postbus 250

2130 AG Hoofddorp

Telefoon 0900 1852

E-mail info@haarlemmermeer.nl

Internet www.haarlemmermeer.nl

Fotografie

Kees van der Veer

oktober 2022

Voorwoord

De gemeente Haarlemmermeer is ontstaan door samenwerking. Zonder samenwerking tussen verschillende overheden, ingenieurs en heel, heel veel polderjongens had men toentertijd de Waterwolf niet kunnen temmen. Maar de vele samenwerkingen waar wij nu deel van uit maken, zijn vooral in de afgelopen decennia gegroeid.

Soms namen wij zelf het initiatief tot regionale samenwerking, op andere momenten hebben we ons er tegen verzet. De ontstaansgeschiedenis van de huidige 32 regionale verbanden laat een organisch gegroeide verzameling van veelvormige regelingen, samenwerkingsafspraken en uitvoeringsorganisaties zien, met uiteenlopende partners, op diverse thema's.

Als voorzitter van de *Veiligheidsregio Kennemerland* zie ik dagelijks de voordelen van het bundelen van lokale krachten in regionale samenwerking. Maar als voorzitter van de gemeenteraad zie ik ook hoe lokale politici worstelen in hun rol als volksvertegenwoordiger in relatie tot de regio. Hoe kunnen we de samenwerking met andere gemeenten zoveel mogelijk benutten, zonder afbreuk te doen aan onze eigen doelen en democratische verantwoordelijkheden?

De Staat van Haarlemmermeer 4 ontrafelt het bestuurlijke netwerk rond onze gemeente. Het brengt het bonte gezelschap in samenhang in beeld. Deze inventarisatie helpt raadsleden, bestuurders, ambtenaren – en kritische burgers – om zich te oriënteren binnen het regionaal bestuur rond Haarlemmermeer. En inspireert ons om met bovenstaande vragen aan de slag te gaan.

Met deze publicatie in de hand kunnen we met elkaar op zoek naar de juiste balans tussen samen en alleen, efficiëntie en effectiviteit, kaderstellen en controleren, meebewegen en tegenwicht bieden. Een zoektocht naar een goede balans in het koordansen met de juiste danspartners.

Marianne Schuurmans - Wijdeven

Burgemeester Haarlemmermeer

Hoofddorp, oktober 2022

Inhoudsopgave

In deze publicatie bieden we inzicht in de regionale samenwerkingsverbanden van Haarlemmermeer. Wij brengen ze op een aantal manieren – zelfs letterlijk – in kaart. In de volgende hoofdstukken laten we zien met wie Haarlemmermeer samenwerkt, sinds wanneer en waarom?

1. Haarlemmermeer: spin in het Randstedelijk web?.....6

In de inleiding van deze publicatie gaan we in op het vraagstuk regionale samenwerking. Wat zijn regionale verbanden? En welke voordelen en nadelen kleven aan regionaal bestuur? Wij bieden een beknopt overzicht van de landelijke discussie en maken duidelijk waarom regionale samenwerking een belangrijk onderwerp is voor onze gemeente.

2. Een tijd van samenwerking..... 15

Het regionale samenwerkingsnetwerk van Haarlemmermeer is niet ontworpen. Samenwerkingsverbanden met andere overheden worden afzonderlijk aangegaan, houden op te bestaan, of veranderen door de tijd heen. In hoofdstuk 2 beschrijven we de historische toename van onze (huidige) samenwerkingsverbanden en brengen deze in verband met maatschappelijke ontwikkelingen, verandering in taakopvatting van gemeenten, en met de juridische basis voor samenwerking tussen bestuursorganen in Nederland.

3. Alfabetische lijst samenwerkingsverbanden Haarlemmermeer.....27

In dit hoofdstuk geven wij van alle samenwerkingsverbanden een aantal kenmerken weer:

- Deelnemers
- Juridische vorm
- Omschrijving
- Kosten

4. De samenwerkingskluwen ontward.....64

Naast overzicht bieden wij ook inzicht. In dit hoofdstuk worden alle 32 samenwerkingsverbanden gegroepeerd volgens de volgende criteria:

- Ruimtelijk en economisch domein, sociaal en veiligheidsdomein óf overige domeinen
- Verplichte óf vrijwillige samenwerking
- Efficiëntie (schaalvoordelen), effectiviteit (betere aansluiting op regionaal vraagstuk) óf hybride tussenvorm als samenwerkingsdoel

5. Een verkenning van de regio langs andere lijnen.....74

De bestuurlijke regio is niet de enige manier om regio's en gebieden af te bakenen. In dit hoofdstuk laten wij een aantal voorbeelden zien van andersoortige gebiedsindelingen in de omgeving van Haarlemmermeer. Deze kunnen ter inspiratie dienen voor een heroverweging van de bestaande bestuurlijke regionale samenwerking.

6. Conclusies en dilemma's88

Het in kaart brengen van de bestuurlijke regio van Haarlemmermeer levert een aantal inzichten en vragen op. In dit hoofdstuk geven wij deze bondig weer. Dit doen we op drie niveaus: het concept bestuurlijke regio, het netwerk rond Haarlemmermeer, en handvatten voor de waardering van individuele samenwerkingsverbanden.

7. Bijlagen 93

Vier bijlagen leiden de lezer door het samenwerkingslandschap. Onder andere een kaart met omliggende gemeenten, een afkortingenlijst, en een lijst met namen van alle 32 samenwerkingsverbanden.



1. Haarlemmermeer: spin in het Randstedelijk web

1.1 Gemeente Haarlemmermeer hoort overal en nergens bij!

Zo kopt Het Parool van 6 juli 1991 boven een artikel over het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA).¹ De nieuw te vormen regionale bestuursvorm strekte zich uit van Almere naar Zaanstad en voormalig Zeevang. In 1990 was Haarlemmermeer – voor arbeidsbureaus en politiekorpsen – ingedeeld bij regio Haarlem. En Haarlem ging geen deel uitmaken van het ROA. De journalist van Het Parool vraagt zich daarom af of Haarlemmermeer wel bij het nieuwe samenwerkingsverband past: *De Haarlemmermeer vormt daarin een merkwaardige uitstulping*. Hoort die er wel bij? Toenmalige wethouder De Leeuw reageerde als volgt op deze twijfels:

“Wij zijn een gemeente, zó diep indalend in Zuid-Holland, met relaties met al die dertien omliggende gemeenten, dat wij onze tentakels naar verschillende kanten moeten hebben. Haarlemmermeer kan niet zeggen: Wij zijn nu eenmaal ROA en verder ogen dicht.”

Een ‘twijfelgemeente’ zo wordt Haarlemmermeer ook dertig jaar later in landelijk onderzoek bestempeld. Dat wil zeggen: niet duidelijk tot één bestuurlijke regio behorend, maar aan meerdere *bestuurlijke ecosystemen* deelnemend (BZK, 2021). De tentakels van Haarlemmermeer strekken zich nog steeds uit in alle windrichtingen. De gemeente is nu betrokken bij 32 bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Met Haarlem en Amsterdam nog steeds als belangrijkste regio’s. Richting Zuid-Holland zijn de regionale verbanden echter op één hand te tellen. De zuidwaartse

woningbouwopgave voor de komende decennia, in Lisserbroek en Nieuw-Vennep, zal de sociaal ruimtelijke oriëntatie van Haarlemmermeeders doen toenemen. Dat doet opnieuw de vraag rijzen of de tentakels wel voldoende naar alle windrichtingen uitstaan.

De afgelopen dertig jaar namen de gemeentelijke samenwerkingsverbanden alleen maar toe en dat geldt niet alleen voor Haarlemmermeer. De decentralisatiegolf binnen het sociaal domein (2015) was een van de oorzaken van deze toename. Want, hoewel de beleidsideologie ervan uitging dat decentraliseren zorg op maat zou betekenen, bleken kleinere gemeenten niet altijd in staat om de zorg te organiseren en te financieren. Zij zochten noodgedwongen samenwerkingsrelaties in de regio op, of moesten zelfs met andere fuseren. Soms verplichtte het Rijk zelf gemeenten tot samenwerking. Met de uitbreiding van het regionale samenwerkingsnetwerk namen ook de bedragen, die hiermee gepaard gaan, toe. Van 2005 tot 2013 stegen de uitgaven van Nederlandse gemeenten via samenwerkingsverbanden van 1,8 miljard naar 8 miljard. In 2020 bedroegen de kosten 12 miljard (Allers en de Greef, 2017; Heilbron et al., 2022). Op dit moment geeft Haarlemmermeer minimaal 34,5 miljoen per jaar uit aan samenwerkingsverbanden².

Deze toename in belang en aantal van de samenwerkingsverbanden was aanleiding om in deze publicatie de bestuurlijke regio van Haarlemmermeer in kaart te brengen. Maar ook de noodzaak van

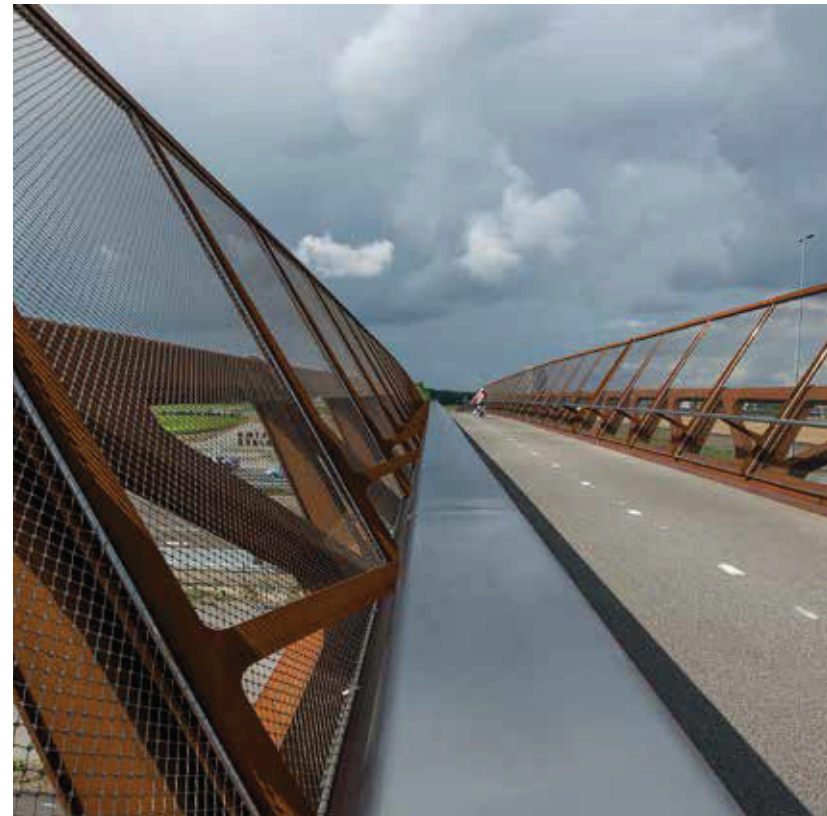
¹ROA was één van de voorlopers van de huidige Vervoerregio Amsterdam

²Dit bedrag is gebaseerd op de paragraaf Verbonden Partijen van de Programmabegroting 2022-2025

het opnieuw stellen van de vraag: waar hoort Haarlemmermeer begin 21e eeuw eigenlijk bij? De komende jaren gaat Haarlemmermeer immers opnieuw een fikse, schoksgewijze groei tegemoet. De schaa sprong zal het aantal inwoners in 2040 naar verwachting doen toenemen tot boven de 200.000. Blijft Haarlemmermeer dan nog steeds een twijfelgemeente? Gaat zij zich als groter wordende stad juist nog uitdrukkelijker richten op de regio's van Amsterdam en Haarlem? Of is er gezien aard en omvang van de komende transformatie een perspectiefwisseling nodig? En luidt de vraag dan misschien: wie horen er bij Haarlemmermeer?

1.2 32 samenwerkingsverbanden en één 'bestuurlijke regio'

Haarlemmermeer werkt al heel lang met veel andere overheden samen en de manier waarop dat gebeurt varieert sterk. Zo participeert het gemeentebestuur al sinds 1912 met alle gemeenten van Nederland in de *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* (VNG). Binnen *amsterdam inbusiness* (aib) werkt de gemeente met slechts drie gemeenten samen: Amsterdam, Amstelveen en Almere. Sommige samenwerkingsverbanden zijn door het Rijk verplicht, en richten zich op de uitvoering van een specifieke taak, zoals het *Regionaal Meld- en Coördinatiepunt Voortijdig Schoolverlaten* (RMC). Andere zijn juist vrijwillig en informeel, en gericht op een aantal brede thema's, zoals de *Metropoolregio Amsterdam* (MRA). De variatie is dermate groot en zo sterk aan verandering onderhevig, dat wij in deze publicatie alle 32 samenwerkingsverbanden – aangetroffen in ons onderzoek – zo concreet mogelijk beschrijven (zie hoofdstuk 3). Ons startpunt is dus niet: een specifieke definitie van een 'bestuurlijke regio' óf een 'regionaal samenwerkingsverband', maar de 32 concrete samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Haarlemmermeer deelneemt. Zo voorkomen we de keuze voor één manier van groeperen, vanuit slechts één bestaande definitie of perspectief. Dit achten wij relevant, omdat in deelname aan een samenwerkingsorgaan altijd een bestuurlijke keuze ten



grondslag ligt. Ook al blijft dat soms impliciet, omdat het keuzes betreft uit een ver verleden, die door andere bestuurders of overheden zijn gemaakt.

De gemeente Haarlemmermeer is één van de meest dynamische gemeenten van Nederland. Gelegen in het hart van de Randstad, met belangrijke infrastructurele aders en knooppunten, is het een economische toplocatie, met een internationale luchthaven op haar grondgebied en een enorme woningbouwopgave. Een heldere kaart van haar huidige samenwerkingsverbanden biedt de mogelijkheid om deze kritisch en strategisch onder de loep te nemen. Waarom is

een samenwerkingsverband ooit ontstaan? Vervult het nog steeds een zinvolle functie? Welke samenwerkingsverbanden ontbreken als we het *nu-perspectief* inruilen voor dat van de toekomst? Als onderzoekers trachten we een zo feitelijk mogelijke kaart van de samenwerking in de regio weer te geven. Op deze manier bieden we inzicht in het kluwen van samenwerkingsverbanden. Zodat bestuurlijk weloverwogen keuzes kunnen worden gemaakt over met wie in de toekomst samen te werken, binnen welke *samenwerkingsvorm*, en voor welk *aandeel* van de begroting.

1.3 De paradox: tussen droomland en niemandsland

Want, hoewel samenwerking altijd mooi klinkt³, kleven er aan regionale samenwerking ook een aantal risico's. Vorig jaar publiceerde de Raad van het Openbaar Bestuur (ROB) een advies met de prikkelende titel: *Droomland of Niemandsland?* Deze twee beelden geven uitdrukking aan een levendige discussie over de regio als bestuurlijk schaalniveau. Het ene beeld – *droomland* – is gebaseerd op de overtuiging dat er tussen gemeenten en provincies een extra schaalniveau nodig is: de regio. De voordelen van een dergelijk nieuw schaalniveau zijn: meer synergie tussen overheden, meer efficiëntie in de uitvoering door schaalvergroting, en/of meer effectiviteit bij de aanpak van problemen. Tegenover het beeld van de regio als *droomland* staat het beeld van de regio als *niemandsland*. Dit tweede beeld komt volgens de ROB voort uit de overtuiging dat er geen staatkundige basis bestaat voor het schaalniveau van *de regio*. De gedecentraliseerde eenheidsstaat Nederland kent immers slechts vier niveaus: Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Het huis van Thorbecke heeft geen kelders, aanbouwen of tussenvloeren. Wat we onder

³De wens tot regionale samenwerking is niet nieuw. Al tachtig jaar maakt het idee van 'Een regionaal bestuur voor Nederland' opgang. Zie voor een overzicht *Regionaal Bestuur*, een digitale tentoonstelling over de zoektocht naar het ideale schaalniveau van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties <https://www.kennisvandeoverheid.nl/leren-van-het-verleden-oud/tentoonstellingen/regionaal-bestuur>

een *bestuurlijke regio* verstaan, is – gezien vanuit *niemandsland* – niet helder omschreven en voor meerdere interpretaties vatbaar. Het kan bovendien alleen worden georganiseerd door en met de bestaande overheidslagen. Het gedroomde regionale bestuur levert, bij gebrek aan rechtstatelijk fundament, inherente problemen op bij de democratische aansturing en verantwoording. Omdat bovengenoemde voordelen en nadelen ook de Haarlemmermeerse samenwerkingsverbanden raken, passen we de beelden van de ROB toe op een aantal samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente deelneemt.

1.4 De regio als droomland

Men spreekt, vanuit het *droomland perspectief*, de overtuiging uit dat samenwerking inherent goed is, omdat er sprake is van *synergie*. Deze overtuiging schuilt ook in het motto van de MRA-website: *alleen ga je sneller, samen kom je verder*. En het komt ook terug in dat van afval- en grondstoffenbedrijf de *Meerlanden: Samen sneller circulair!* Door te lobbyen voor de belangen van de gehele regio zouden de aangesloten overheden betere resultaten bereiken. Vooral door expertise en ervaring met elkaar te delen, en verschillen in bevoegdheden te benutten voor een gezamenlijk doel. De regio wordt in bestuurskundig Nederland dan ook steeds meer gezien als de ideale schaal voor de aanpak van maatschappelijke opgaven, zoals: klimaat, energie, wonen, infrastructuur en mobiliteit, zorg en onderwijs, economie, werk en inkomen, natuur, en het gebruik van de schaarse ruimte. Samenwerking draagt bovendien bij aan de *één-overheidsgedachte*: verschillende overheidsinstanties dienen elkaar te versterken, met zo min mogelijk onderling gedoe (IFV 2020). Burgers zouden het niet

moeten merken, dat ze met de ene of de andere overheidsinstantie te maken hebben. Zij werken immers voor dezelfde publieke zaak. *De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG)* verleent bijvoorbeeld omgevingsvergunningen voor bouw en milieu namens acht gemeenten en drie provincies. Om als één overheid op te kunnen treden moet er worden samengewerkt; en dat is op zichzelf goed!

Een ander voordeel van samenwerking is meer *efficiëntie* in de uitvoering. Door taken samen uit te voeren proberen gemeenten schaalvoordelen te behalen. Haarlemmermeer organiseert met dertien andere gemeenten de heffing van lokale belastingen via *Cocensus*. *Cocensus* kan daardoor op bedrijfsmatige grondslag een zo hoog mogelijke kwaliteit leveren tegen een zo laag mogelijk tarief. Samenwerkingsverbanden die zich vooral op dit type voordeel richten, worden ook wel *beleidsarm* genoemd. Niet het beleid wordt binnen de samenwerking bepaald, maar de uitvoering wordt zo efficiënt mogelijk georganiseerd. De belastingtarieven worden door de gemeenten individueel bepaald (het beleid), het innen van deze tarieven wordt door *Cocensus* geregeld (de uitvoering). Gemeenten zien zich steeds meer genoodzaakt tot opschaling om efficiënter te werken, omdat hun takenpakket steeds verder uitbreidt. Met als meest omvangrijke uitbreiding de decentralisaties in het sociaal domein uit 2015 en de daarbij verplichte samenwerking in de jeugdzorg. Samenwerking omwille van efficiëntie is soms een alternatief voor een ambtelijke fusie, een centrumgemeenteconstructie of een gemeentelijke herindeling, zoals de fusie van voormalig Haarlemmerliede & Spaarnwoude met Haarlemmermeer in 2019.

Een derde voordeel van regionale samenwerking is de toename in *effectiviteit*. In het ruimtelijk beleid van halverwege de 20e eeuw dook de regio op als schaal voor uiteenlopende



vraagstukken. De opkomst van de auto gaf Nederlanders een steeds grotere actieradius en verruimde de schaal van hun oriëntatie. De *Vervoerregio Amsterdam* is een voorbeeld van een samenwerkingsverband dat zich richt op een inhoudelijk vraagstuk: het verbeteren van de infrastructuur in de regio én opdrachtgever zijn voor het openbaar vervoer. Verkeers- en openbaar vervoernetwerken van verschillende gemeenten kunnen niet los van elkaar worden gezien; zij gaan letterlijk in elkaar over. Als alles goed op elkaar aansluit, is de doorstroming beter en het beleid van alle deelnemende overheden *effectiever*. In de bestuurskundige literatuur worden verbanden die zich richten op

deze effectiviteitsvoordelen *beleidsrijk* genoemd. Partijen zetten samen een koers uit voor de regio op een bepaald thema. Zo stelt de *Vervoerregio Amsterdam* jaarlijks het *Uitvoeringsprogramma Mobiliteit* vast. Onder het effectiviteitsvoordeel schuilt, volgens de Raad van het Openbaar Bestuur (ROB), de volgende aanname: *In theorie is de verwachting dat hoe groter de gelijkvormigheid tussen de leefwereld van mensen (het economische en maatschappelijke ecosysteem) en de systeemwereld van het bestuurlijke ecosysteem is, hoe groter de effectiviteit van het bestuur en de identificatie van inwoners met de bestuurlijke eenheden is* (ROB 2021). De ROB noemt het een aanname, omdat de toetsing ervan onderwerp is van nog lopend empirisch onderzoek. Je zou dus wel kunnen zeggen dat het effectiviteitsvoordeel van samenwerking afhankelijk is van het bestaan van een gedeeld vraagstuk in het belang van inwoners en ondernemers in die regio.

1.5 De regio als niemandsland

Tegenover de drie genoemde voordelen van het *droomland* staat een aantal nadelen van het *niemandsland*. Die komen alle voort uit één gegeven: staatkundig gezien bestaat de *regio* niet! Hoe de regionale samenwerking ook wordt ingericht, de kaders en controle lopen noodgedwongen altijd via de bestaande structuren van Rijk, provincie en gemeente. Het zijn uiteindelijk de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en de gemeenteraden, die de democratische sturing geven en waaraan verantwoording moet worden afgelegd. Of dat in de praktijk nu ambtelijk gebeurt, via bestuurders of raadsleden; de relatie tussen regionale samenwerkingsverbanden en de volksvertegenwoordiging is per definitie *getrapt*. Daardoor kan een ‘democratisch gat’ ontstaan en dat is problematisch!

Een gemeente is immers niet alleen een efficiënte en effectieve dienstverlener. Zij is primair een representatief democratisch orgaan, met dienstverlenende en uitvoerende taken. De

volksvertegenwoordigende rol van gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders staan hier op gespannen voet met de mogelijke organisatorische voordelen van regionale samenwerking. Want, elk samenwerkingsverband richt deze vertegenwoordigende functie in op zijn eigen manier. Zo kunnen gemeenten aandeelhouders zijn in de naamloze vennootschap *Meerlanden Holding*, burgemeesters kunnen het bestuur vormen van de *Veiligheidsregio Kennemerland*, en in de *Metropoolregio Amsterdam* werkt men met een structuur van afvaardiging in het Dagelijks Bestuur, Algemene Vergadering en Raadstafel. De *Vervoerregio Amsterdam* werkt zelfs met een besluitvormende Regioraad waarin openbaar kan worden ingesproken. Dit houdt in, dat je de organisatie van elk verband goed moet kennen om te achterhalen hoe de besluitvorming in zijn werk gaat. De besluitvorming van een gemeente ken je als je de werking van de gemeenteraad kent – ongeacht het onderwerp – en deze is altijd in volledige openbaarheid te volgen. In regioverband is besluitvorming een stuk lastiger te doorgronden; en door de grote variatie, zelfs voor raadsleden, niet altijd even duidelijk.

In het najaar van 2021 accordeerde de Eerste Kamer daarom de *Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen*. Het is de meest recente in een reeks van wijzigingen aan de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) die sinds de instelling in 1950 zijn uitgetoetst. De Wgr is één van de vele vormen waarin gemeentelijke samenwerking door de jaren heen werd gegoten. En er komen steeds nieuwe vormen bij, zoals de City Deals (die inmiddels alweer verleden tijd zijn) en Regionale Energie Strategieën (RES). Deze nieuwste vraagstuk gestuurde constructies lijken organisatiekundige effectiviteit boven democratische legitimiteit te zetten. Zij vergroten daarmee de afstand tussen de raden en samenwerkende

bestuurders (Yesilkagit, 2021). De gedroomde voordelen van samenwerking staan ook in de zoektocht naar nieuwe vormen op gespannen voet met een stevige staatkundige basis.

In de praktijk toont het democratisch hiaat zich doordat de agenda's van bestuurders voor een groot deel worden ingenomen door overleg in de regio, met navenante inzet van middelen en ambtelijke capaciteit binnen de eigen organisatie. Een (steeds groter) deel van de gemeentelijke begroting wordt uitgegeven via bestuurlijke samenwerking (in Haarlemmermeer op moment van publicatie in elk geval 6,6%). Hierdoor gaat de gemeenteraad over een steeds kleiner deel van de eigen begroting. De besluitvorming binnen samenwerkingsverbanden is bovendien minder integraal, omdat elke regio zijn eigen spelers en eigen specifieke onderwerpen kent. Besluiten die worden genomen op regioniveau gaan over het thema waarvoor het betreffende samenwerkingsverband in het leven is geroepen: het *Recreatieschap Spaarnwoude* gaat over recreatie, *Greenport Aalsmeer* over de sierteeltsector, de *ICC Regio Schiphol Bevlogen* over geo-data rond Schiphol en *RIONED* over stedelijk waterbeheer. De bestuurlijke afweging over het totaal van overheidsopgaven in de regio raakt daardoor versnipperd over allerlei verschillende gremia (ROB 2021). Platform voor onderzoeksjournalistiek Investico stelt in 2022 dat twee derde van de gemeentelijke samenwerkingsverbanden in Nederland structureel meer uitgeeft dan begroot. Raadsleden kunnen daar weinig tegen doen, omdat die uitgaven verplicht zijn (Heilbron et al., 2022).

Nederlandse gemeenteraadsleden zien zich dus genoodzaakt te laveren tussen *droomland* en *niemandslaan*. In een onderzoek uit 2021 bleek een grote meerderheid van hen (95%) voorstander van deelname aan (sommige) gemeenschappelijke regelingen. Want, 80% achtte zijn of haar gemeente niet in staat om taken zelfstandig uit te voeren (zonder samenwerking met andere gemeenten). En

toch onderschreef ook een flink aandeel (60%) de volgende stelling: *'Het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen is een bedreiging voor de lokale democratie'*. Iets meer dan de helft (55%) blijkt ontevreden over de mogelijkheden om als raadslid regionale besluitvorming te beïnvloeden (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2021). Voor Nederlandse gemeenteraadsleden blijkt regionale samenwerking aantrekkelijk én bedreigend.

1.6 Overlap als oplossing?

Het democratische probleem van de indirecte aansturing kan niet fundamenteel worden weggenomen zonder structuurwijzigingen in het Nederlandse openbaar bestuur. Als overheden – al dan niet verplicht – samenwerken, is het noodzakelijk om de volksvertegenwoordigende organen te faciliteren. Opdat zij zo goed mogelijk kunnen sturen. Heldere informatievoorziening over hoe besluitvorming in de samenwerking tot stand komt, is daarbij cruciaal. Maar hoe meer verbanden er zijn, des te meer informatie de raad te verwerken krijgt. Eén derde van de Nederlandse raadsleden is niet of slechts enigszins bekend met gemeenschappelijke regelingen. De voornaamste reden hiervoor is: 'gebrek aan tijd' (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2021). Per gemeenschappelijke regeling is de indirecte sturing en controle makkelijk te organiseren; de stapeling van regelingen maakt het stelsel als geheel steeds onoverzichtelijker en minder bereikbaar voor democratische controle en aansturing.

De ondoorzichtigheid en onbestuurbaarheid, voortkomend uit de vele vormen van samenwerking waarin gemeenten deelnemen, wordt in de literatuur gekescherend 'kluwen', 'lappendeken' of 'bestuurlijke spaghetti' genoemd. Eén van de veel geopperde oplossingen om deze ondoorzichtigheid tegen te gaan, is het streven naar *overlap*. In bestuurskundig jargon: *congruentie* genoemd. Als er dan toch op regioniveau wordt samengewerkt, dan het liefst

zoveel mogelijk met dezelfde partners, op hetzelfde territorium en op samenhangende onderwerpen. Onder de *Veiligheidsregio Kennemerland* vielen bijvoorbeeld eerst alleen de hulpdiensten, maar inmiddels ook de *GGD*, het *Veiligheidshuis* en *Veilig Thuis Kennemerland*. In 2020 constateert de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen in opdracht van de gezamenlijke overheden:

Er is een breed gedeelde wens om te komen tot een kleiner aantal regionale samenwerkingsverbanden, die meer onderlinge congruentie (overlap) kennen. De studiegroep onderkent het belang hiervan. De lappendeken aan samenwerkingen is complex en levert onduidelijkheid op voor inwoners, bedrijven en volksvertegenwoordigingen. In de afgelopen periode is er weinig gestuurd op het behapbaar houden van het aantal regionale samenwerkingsverbanden. Dat vraagt om actie. Volgens de studiegroep moet echter worden voorkomen dat er nationaal vanaf de tekentafel een nieuwe bestuurlijke indeling van Nederland wordt geschetst. Ons voorstel is om voor geen enkel beleidsterrein een nieuwe regionale indeling te maken. Daarnaast zouden gemeenten, provincies en waterschappen kunnen worden uitgenodigd om te komen tot meer congruente regio's voor bijvoorbeeld het fysiek, sociaal en economische (arbeidsmarkt) domein. (Als één overheid, 2020)

De wens tot congruentie komt voort uit de behoefte om overzicht te houden op het bestuurlijk landschap van Nederland. Het verkleint het aantal lappen in de deken, maar dat het daarmee ook de uitdagingen voor bestuurlijk Nederland beter aanpakt, wordt niet door empirisch onderzoek ondersteund. Gemeentesecretarissen en raadgriffiers van meer congruente regio's geven juist vaker aan dat de samenwerkingsrelaties minder goed zijn. Zij achten de bestuurlijke effectiviteit van regionale samenwerking geringer, dan gemeentesecretarissen en raadgriffiers van minder congruente regio's (Boogers et al, 2016). De veronderstelde voordelen van



regionale samenwerking komen dus juist minder tot uitdrukking in regio's waar meer overlap bestaat tussen de verschillende samenwerkingsverbanden. Hoewel de democratische aansturing en verantwoording in die regio's misschien overzichtelijker is, kan de toename in congruentie de veronderstelde synergetische voordelen juist in de weg zitten. Als alle samenwerking met dezelfde partners moet gebeuren en in dezelfde vorm, betekent dat ook dat de regionale flexibiliteit, die gezocht wordt tussen de gemeente- en provinciestructuur, weer rigider wordt. Het streven naar congruentie staat de zoektocht naar de best passende schaal voor de aanpak van een specifiek vraagstuk in de weg. En biedt bovendien minder

mogelijkheden om mee te bewegen met een veranderende context. Zoals dat gebeurde met de komst van de auto, die ooit de kiem legde voor regionale samenwerking in het ruimtelijk en economisch domein.

Kortom, wanneer de voordelen van samenwerking groter worden, ontstaat er een groter democratisch hiaat. Wordt het netwerk van samenwerkingsverbanden overzichtelijker en congruenter, dan worden de voordelen van flexibiliteit en effectiviteit juist kleiner. Zie hier het dilemma van regionale samenwerking!

1.7 Algemene onderzoeksverantwoording

Het blijkt niet eenvoudig om een sluitende definitie te geven van bestuurlijke regio's en samenwerkingsverbanden. In plaats van dieper op dit concept zelf in te gaan werken we in deze publicatie vanuit een verzameling concrete samenwerkingsverbanden. Deze verzameling baseren we op de tweede *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020* die is gemaakt door Proof/Kwink in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Uitgaande van deze database hebben we geselecteerd in welke samenwerkingen Haarlemmermeer deelneemt en die selectie aangevuld met een aantal samenwerkingsverbanden die we gaandeweg dit onderzoek tegen zijn gekomen. Hoofdstuk 3 gaat dieper in op hoe de uiteindelijke lijst met 32 samenwerkingsverbanden is samengesteld. Het is echter waarschijnlijk dat we hiermee niet alle verbanden hebben gevonden. Over sommige verbanden is wellicht discussie mogelijk: horen ze wel of niet in deze analyse thuis? De 32 samenwerkingsverbanden in totaal bieden echter wel een goed overzicht van de bestuurlijke regio van Haarlemmermeer, ook als daar één of twee buiten beschouwing zouden (moeten) worden gelaten. En het totaaloverzicht is ook bruikbaar voor de interpretatie van verbanden die niet zijn meegenomen in onze analyse.

De bestuurlijke samenwerkingsverbanden spitten wij in dit onderzoek niet uitputtend uit. We beperken ons tot de deelnemers, de juridische basis, de financiële bijdrage van Haarlemmermeer en een korte omschrijving van de onderwerpen waarop deze verbanden zich richten zoals geformuleerd in missies, visies en programma's. Deze korte schetsen laten veel buiten beschouwing zoals: wat de structuur van deze samenwerkingsverbanden is; hoe de democratische legitimiteit precies is geborgd; hoe de kosten zijn verdeeld over de deelnemers en hoe die zich verhouden tot de baten; welke aanpak er wordt gekozen voor de vraagstukken en hoe effectief die aanpak is in het oplossen daarvan; wat de machtsverhoudingen zijn tussen verschillende partners; hoe een dergelijk verband zich verhoudt tot andere overheden en andere samenwerkingsverbanden; enzovoorts. Al deze vragen zijn belangrijk bij regionale samenwerking, maar vragen een diepgravend onderzoek per samenwerkingsverband. Dit onderzoek is geen evaluatie van onze samenwerkingsverbanden, maar een overzicht van alle samenwerkingsverbanden van Haarlemmermeer. De beschrijving van de samenwerkingsverbanden beperkt zich in deze publicatie dan ook tot het hoognodige om het overzicht van verbanden te geven en te voorkomen zelf in de bestuurlijke spaghetti te verdwalen. Waar concrete individuele samenwerkingsverbanden dus het uitgangspunt vormen voor onze analyse, zijn onze uiteindelijke conclusies alleen van toepassing op het totale stelsel van bestuurlijke samenwerking en juist niet op een individueel geval.



2. Een tijd van samenwerking

In dit hoofdstuk geven we een historisch overzicht van de Haarlemmermeerse regionale samenwerking. We doen dat aan de hand van een tijdlijn onderaan de pagina's van dit hoofdstuk. Ontwikkelingen in de Nederlandse en Haarlemmermeerse samenleving, veranderende wetgeving, en wensen en besluiten van uiteenlopende bestuurslagen bevorderden de toename van het aantal Haarlemmermeerse samenwerkingsverbanden. Aan de bovenkant van de tijdlijn staan een aantal van deze 'contextuele factoren'. Meer uitleg daarover vindt u in bijlage drie of door op de betreffende ontwikkeling te klikken. Aan de onderkant beelden wij de 32 regionale samenwerkingsverbanden af waaraan wij op dit moment deelnemen. Een snelle blik over de tijdlijn laat zien dat samenwerking in de vorige eeuw vooral op ruimtelijk gebied plaatsvond (veelal richting Amsterdam). In de 21e eeuw breidde de samenwerking zich uit naar het sociaal domein (ook richting Haarlem).

2.1 Vóór 1850: samenwerken aan de polder⁴

De dubbele betekenis van het woord 'polderen' toont hoe diep samenwerking geworteld is in de Nederlandse bestuurscultuur. Al sinds de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden kent ons grondgebied vergaande samenwerking tussen verschillende bestuurslagen, met veel autonomie. De staat, provinciën en stadsbesturen van weleer waren de parallellen die Thorbecke bestendigde in de drie lagen van de *gedecentraliseerde eenheidsstaat*: gemeenten, provincies en het Rijk (Groenleer & Hendriks, 2018). Het fundament van het Nederlandse staatsbestel werd gelegd in de grondwet van 1848; in diezelfde

periode werd de Haarlemmermeer ingepolderd. Terwijl koning Willem I in 1839 het droogmakingsbesluit voor de Haarlemmermeer tekent om de regio te beschermen tegen overstromingen, probeert Thorbecke – het na de inpoldering drooggevalen land – te verdelen tussen gemeenten van de provincies Noord- en Zuid-Holland. De gemeente Haarlemmermeer dankt haar ontstaan aan het mislukken van die verdeling. Het zuidelijke deel van de gemeentegrens valt sindsdien samen met de provinciegrens. De Ringvaart bleef lang de fysieke markering van de gemeente. In 2019 veranderde dat voor het eerst door de fusie met Haarlemmerliede & Spaarnwoude.

Het eerste bestuur van de gemeente Haarlemmermeer had in 1855 nog zitting in het gemeentehuis van Heemstede. In de polder was namelijk nog geen geschikte locatie en de eerste Haarlemmermeerse burgemeester Pabst was tegelijkertijd burgemeester van Heemstede, Bennebroek en Berkenrode (tot 1 september 1856). In 1858 stonden 3.200 van de 5.000 polderbewoners nog ingeschreven bij een andere gemeente. De prille gemeente deelde zo niet alleen een 'shared service center' *avant la lettre* met Heemstede, maar het eerste jaar ook de burgemeester. Verbinding leggen en samenwerken met verschillende bestuurslagen in de regio doet de gemeente al vanaf haar oorsprong. Je zou bijna kunnen zeggen dat samenwerken in het Haarlemmermeerse DNA zit. En dan laten we de lange geschiedenis van Haarlemmerliede & Spaarnwoude en de invloed van het waterschap op de (vroeg) polder nog buiten beschouwing. Want, de prille gemeente was weliswaar zelf verantwoordelijk voor (de

⁴De indeling in periodes en beschrijving van landelijke ontwikkelingen baseren wij grotendeels op de bijdrage van Reussing, Boogers en Denters in de publicatie *De Gemeenteraad* (2018).

Voor de lokale ontwikkelingen gebruiken we eigen (lokaal) onderzoek, waaronder de publicatie *Haarlemmermeer: van water land en lucht* (2019).

komst van) voorzieningen, armenkas, onderwijs, volksgezondheid en openbare orde, maar niet voor de belangrijkste bestaansvoorwaarde van de nieuwe polder: het waterpeil; dat was aan het waterschap.

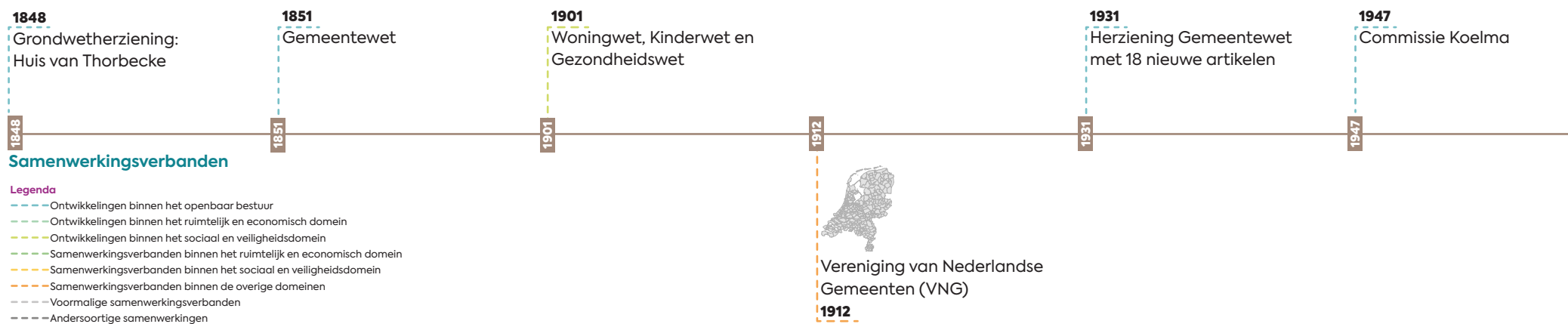
2.2 1850 – 1950: modernisering en de eerste samenwerkingsverbanden

In de late 19e en vroege 20e eeuw werd Nederland gekenmerkt door bevolkingsgroei, verstedelijking en industrialisatie. Het leegpompen van het Haarlemmermeer met een stoommachine was een indrukwekkende prestatie. De grote landpercelen maakten het mogelijk om te experimenteren met revolutionaire industriële technieken in de landbouw. De agrarische gemeente werd in rap tempo de graanschuur van omliggende steden. In Haarlemmermeer groeide de bevolking in eerste instantie op het hoger gelegen land aan de Ringvaart, dichtbij het bevolkte ommeland. De nabij Amsterdam gelegen kernen Zwanenburg en Badhoevedorp waren aan het einde van deze periode even groot als de centrumkernen van de polder. Het gemeentebestuur wilde de zo moeizaam verkregen landbouwgrond behouden en probeerde de verstedelijkingsdrang vanuit de regio

een halt toe te roepen. Tegelijkertijd raakte de regio steeds meer verknoot via autobusdiensten, spoorweglijnen en verharde wegen. De mobiliteit van Nederlanders nam toe en centrum- en randgemeenten raakten steeds meer met elkaar verweven. Aan het einde van deze periode krijgt de polder met luchthaven Schiphol er een belangrijke verbindende functie bij. Nu niet alleen voor de regio, maar ook voor de rest van het land.

De Nederlandse overheid begint deze periode als liberale *nachtwakersstaat*; haar taken beperken zich tot openbare orde, volksgezondheid, onderwijs en nutsbedrijven. In Haarlemmermeer ontbreekt in de eerste jaren van chaos en armoede zelfs deze beperkte vorm van bestuur. Vóór 1902 zijn het juist particulieren, zoals Jacob Paulus Amersfoordt, die zich inzetten om de leefsituatie van Haarlemmermeesters te verbeteren. Zij ontwikkelen zelfs visies op de ruimtelijke ordening.

Rond de eeuwwisseling breidt het takenpakket van de Nederlandse staat zich uit. In 1901 worden de Kinderwet, Gezondheidswet en

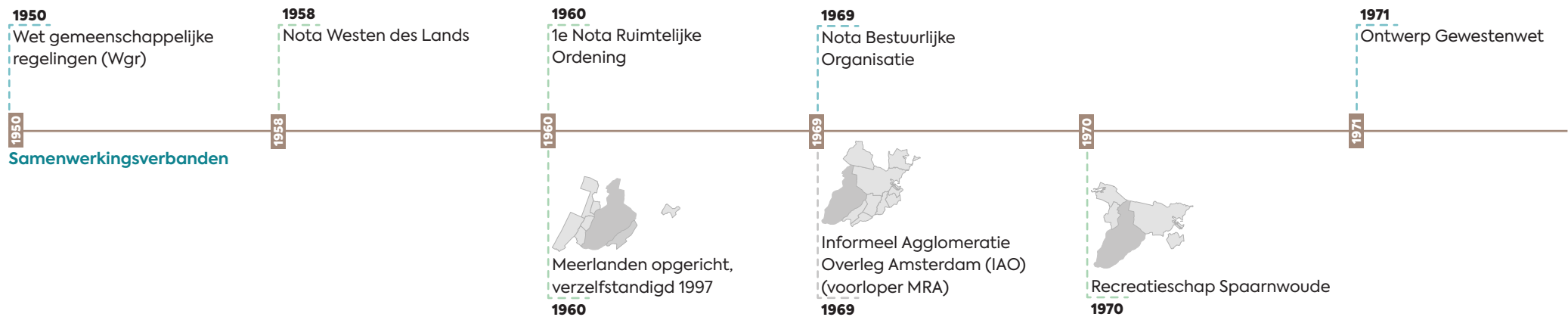


Woningwet aangenomen en ook lokaal neemt men initiatieven ter bevordering van meer sociale rechtvaardigheid. Het zijn de opkomende zuilen, die vaak de regionale voorzieningen en de afstemming hierover voor hun rekening nemen. Veel Haarlemmermeeders sluiten zich in deze periode dan ook aan bij verenigingen, vakbonden of kerkgenootschappen om hun leefomstandigheden te verbeteren. In de eerste helft van de 20e eeuw neemt in Nederland het staatsdirigisme in de economie – weliswaar om hele uiteenlopende redenen – toe: eerst als reactie op de depressie, dan onder de Duitse bezetter, en daarna tijdens de wederopbouw. Nederlandse gemeenten krijgen een belangrijke rol bij woningbouw en huisvesting (volkshuisvesting). De lokale taakuitoefening breidt zich uit, maar wordt ook steeds minder zelfstandig, en steeds meer mede-beleidsmaker voor de nationale overheid. Regionale voorzieningen en afstemming verlopen vooral via verzuild particulier initiatief, zoals bijvoorbeeld een bisdom. Het duurt tot 1912 voor het eerste samenwerkingsverband tussen gemeenten (waaraan Haarlemmermeer nu nog deelneemt) een feit is. De *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* (VNG) wordt een belangrijke schakel tussen gemeenten en de Rijksoverheid.

De Gemeentewet uit 1851 wijdde twee artikelen aan gemeentelijke samenwerking. Gemeenten gingen verbanden aan om gemeenschappelijke belangen te behartigen, schaalvoordelen te bereiken, of om kleinere gemeenten te ondersteunen met de expertise van grotere. De samenwerking betrof veelal infrastructuur en nutsbedrijven. De regeling bleek te stroef voor grotere overheidsbedrijven, waarvoor veelal privaatrechtelijke oplossingen werden gevonden. Deze privaatrechtelijke organisatievormen leidden tot spanningen tussen politieke controle van de gemeenteraden enerzijds, en de ondernemingsvrijheid van deze overheidsbedrijven anderzijds. Als oplossing werden in 1931 de twee artikelen in de Gemeentewet vervangen door achttien nieuwe. Deze nieuwe artikelen maakten een behoorlijke regeling van het beheer van gemeenschappelijke bedrijven mogelijk, door de instelling van een commissie of rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam. Deze wet werd vooral gebruikt op het gebied van drinkwatervoorziening.

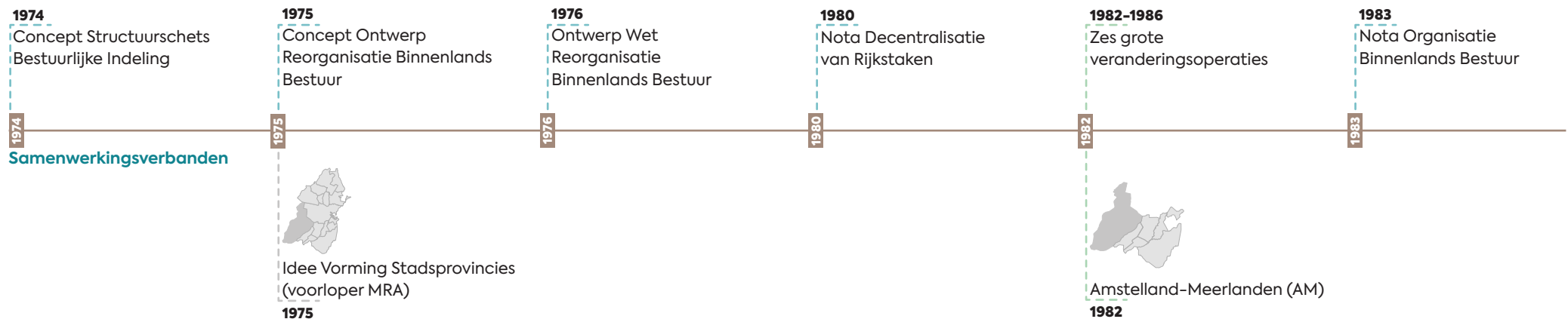
2.3 1950–1985: plattelandspolder én stadsgewest

In Nederland was dit een periode van eerst wederopbouw en groei,



en later krimp en economische malaise als gevolg van de oliecrisis van de jaren '70. De nationale overheid speelde een centrale rol in de opbouw van de verzorgingsstaat, met gemeenten als belangrijke uitvoerders. Gemeenten werden steeds actiever op het terrein van samenlevingsopbouw, cultuur en sport. Aanvankelijk via verzulde organisaties in het maatschappelijk middenveld, maar door de ontzuiling in de jaren '60 wordt de rol van gemeenten steeds groter. Nederland groeit, verstedelijkt en de mobiliteitstoename verknoopt regio's steeds meer met elkaar. Het idee van het stadsgewest komt op: *gebieden* rond de steden waar arbeidsmarkt, woningmarkt en maatschappelijke en culturele voorzieningen vervlochten zijn geraakt. Ook het ruimtelijke ordeningsbeleid verschijnt in deze periode. En daar domineerde de opvatting dat het wenselijk was om het schaalniveau van het bestuur samen te laten vallen met het ruimtelijk gedrag van de inwoners van een gebied (zie: Nota Westen des Lands uit 1958 en de 1e Nota Ruimtelijke Ordening uit 1960). Een gecoördineerde bestuurlijke aanpak op het niveau van ons ruimtelijk gedrag zou effectiever zijn dan de aanpak van losse bestuurlijke eenheden, zo luidde toen de vooronderstelling. Gedeconcentreerde rijksdiensten en inspecties

gingen zich steeds meer organiseren op regionaal niveau. De eerste van de nog bestaande samenwerkingsverbanden van Haarlemmermeer rond het stadsgewest van Amsterdam startten in deze periode: het *Recreatieschap Spaarnwoude*, het *Informeel Agglomeratie Overleg Amsterdam* (IAO) en het samenwerkingsverband *Amstelland-Meerlanden* (AM). Het IAO is een voorloper van de huidige MRA en was een verbond tussen Amsterdam en gemeenten uit de Zaanstreek en Waterland in het noorden én aan de zuidrand van Amsterdam met de huidige AM gemeenten: Amstelveen, Uithoorn, Diemen, Aalsmeer en Haarlemmermeer. In het IAO sprak men op informele grond over onderwerpen, zoals: economie, openbaar vervoer, en volkshuisvesting. Het was in het leven geroepen ter voorbereiding van de nieuwe wet: *Groot Amsterdam*. Deze wet diende van Amsterdam en haar omgeving één speciale bestuurlijke eenheid te maken. In deze periode ging het debat, ook in de regio Amsterdam, vaak over volkshuisvesting, het begeleiden van suburbanisatie, en het spreiden van (economische) ontwikkelingen over en binnen de regio's. Haarlemmermeer was tegen deelname aan dit overleg en bracht in 1966 een rapport uit met de stelling, dat bestuurlijke samenwerking



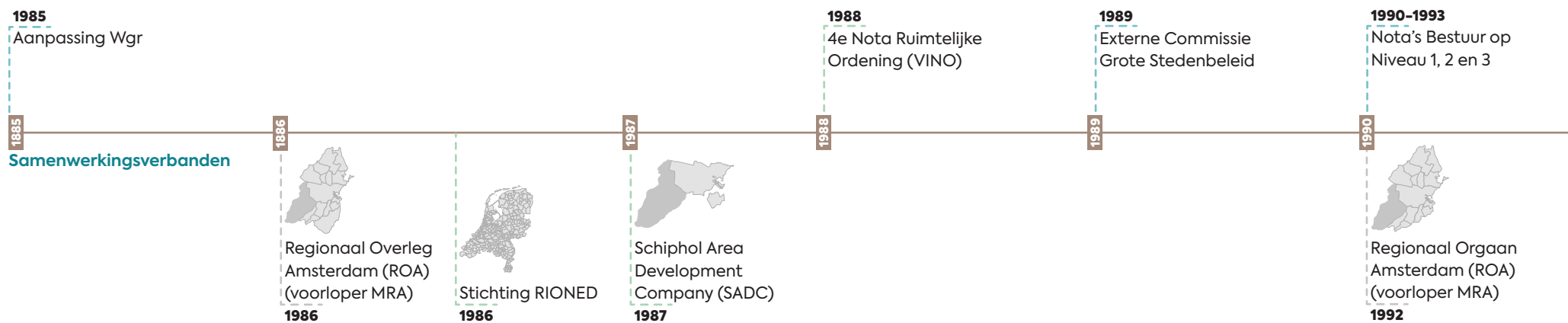
onwenselijk was. De ligging, agrarische aard, samenstelling, omvang en ontwikkeling van Haarlemmermeer verschillen nog te sterk van de overige gemeenten. Haarlemmermeer hield vast aan haar positie als open middengebied in de Randstad uit de Nota Westen des Lands. *De Haarlemmermeer is geen apathisch gebied dat door Amsterdam moet worden geactiveerd* verweerde de gemeente zich (Algemeen Handelsblad 4-8-1966). Uiteindelijk zijn zowel Haarlemmermeer als Aalsmeer – onder druk van de provincie – deel gaan nemen aan het IAO. In deze periode startte overigens wel de verstedelijking van het centrum van de polder met de eerste planmatige uitbreidingswijken: met in Hoofddorp de wijken Graan voor Visch (1971), Pax (1974) en Bornholm (1979); en in Nieuw-Vennep de wijk Linqenda (1973).

In 1950 neemt de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), met 38 artikelen over samenwerking, de plaats in van een eerder voorgestelde vierde bestuurslaag van districten. Voor de uitvoering van de gemeenschappelijke regeling kunnen één of meer organen, maar ook een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam, worden ingesteld. Bevoegdheden van de deelnemende gemeenten kunnen

nu ook worden uitgeoefend door een centrumgemeente. De raden stellen een algemeen bestuur samen (niet uit maar één gemeente) en dat bestuur kan een dagelijks bestuur kiezen. De Wgr versterkt zo geleidelijk de betrokkenheid van gemeenteraden bij regionaal bestuur. De variatie in gemeenschappelijke regelingen is echter groot en democratische controle is vaak niet of slechts informeel geregeld. Van de nu nog bestaande samenwerkingsverbanden werd in de jaren '60 het nutsbedrijf afvaldienst *Meerlanden* opgericht onder de Wgr, op initiatief van Haarlemmermeer en Aalsmeer. Ook de regeling *Recreatieschap Spaarnwoude* uit 1970 is onder deze wet opgericht om natuurontwikkeling en recreatie in Spaarnwoude te stimuleren.

2.4 1985-2015: ruimtelijke samenwerking in stadsgewest Amsterdam

Onder invloed van de politiek van Reagan en Thatcher ligt in de jaren '80 – ook in Nederland – het accent op beperken van, overheidsinterventie, overheidsuitgaven en decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of andere regionale bestuursvormen.

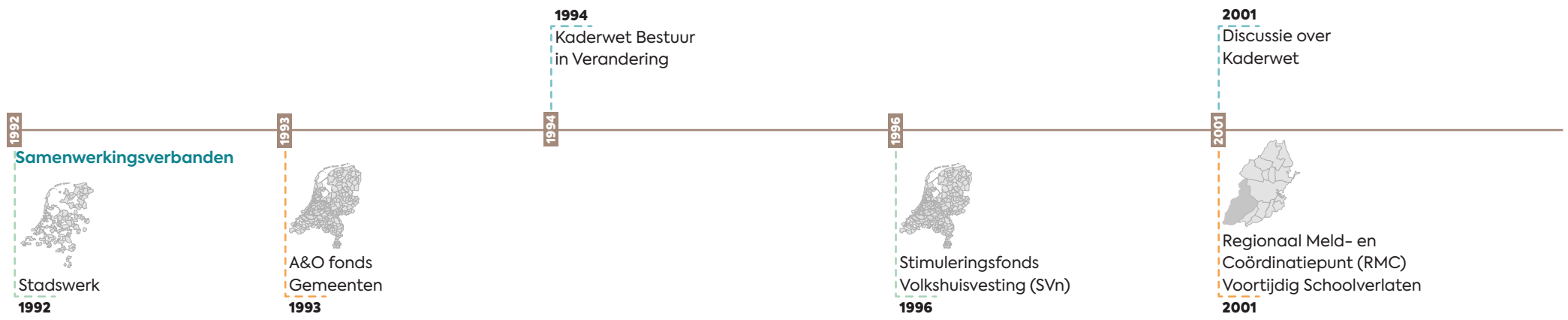


Het eerste kabinet Lubbers (1982-1986) voert zes *grote veranderingsoperaties* uit om de rijksdienst af te slanken, beheersbaarder te maken, en effectiviteit en efficiëntie te verbeteren. Naast heroverweging van overheidsmiddelen, privatisering van overheidsvoorzieningen, deregulering en reorganisatie van de rijksdienst worden taken van de rijksoverheid afgestoten naar decentrale overheden⁵. Later in deze periode wordt *afvalbedrijf Meerlanden* verzelfstandigd in *Meerlanden Holding* (1997). In 2007 start Haarlemmermeer samen met Haarlem de gemeenschappelijke regeling *Cocensus*, de bedrijfsmatige samenwerking voor het innen van decentrale belastingen (waaraan inmiddels veertien gemeenten deelnemen).

Een belangrijke omslag in het regionale denken vanuit het ruimtelijk domein vond al plaats in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VINO) (1988). Steden werden steeds meer gezien als economische motoren die versterkt moesten worden door mainports (Schiphol en de Rotterdamse haven) en stedelijke knooppunten (met bijbehorende

stadsgewesten/regio's). In deze periode startten een aantal van de huidige ruimtelijke en economische samenwerkingsverbanden van Haarlemmermeer, zoals de *Arbeidsmarktregio Groot Amsterdam* en *amsterdam inbusiness*. Bovendien werd er veel verwacht van het betrekken van andere publieke en marktpartijen in samenwerkingen, zoals terug te zien in de *Schiphol Area Development Company* (SADC). Geïnspireerd door theorieën over (economische) innovatie ontstaan zogenaamde triple helix samenwerkingen, waarin overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven zich gezamenlijk werpen op maatschappelijke vraagstukken (Ragna et al, 2013). De *Greenport Aalsmeer* en de *Amsterdam Economic Board* (AEB) zijn lokale voorbeelden hiervan. Van 1997 tot 2008 bestond daarnaast het *Noordvleugeloverleg* over de regio, dat liep van de Noordzee tot het Gooimeer en van Zaanstad tot Utrecht. Onder aanvoering van de provincie en Amsterdam besprak dit informele verband de bereikbaarheid van de luchthaven, het Noordzeekanaalgebied, en de ontwikkeling van de regionale economie. Op de laatste

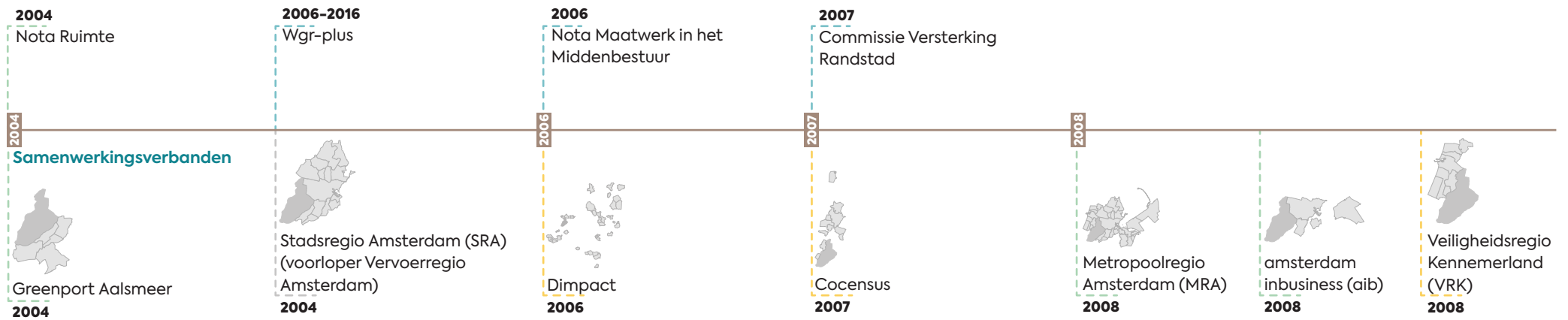
⁵ <https://www.kennisvandeoverheid.nl/leren-van-het-verleden-oud/tentoonstellingen/werken-aan-een-moderne-overheid/1977-1986>



Noordvleugelconferentie werd de geboorteaakte getekend van een nieuw samenwerkingsverband: de huidige *Metropoolregio Amsterdam* (MRA). En in 2013 startte de huidige *Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied* (OD NZKG) in dit gebied.

In 1985 wordt de Wgr herzien omdat er kritiek is op de rol van de raad. Men doelt op de ondoorzichtigheid van het bovenlokaal bestuur, het democratisch gehalte en de onduidelijke politieke verantwoordelijkheden. Provinciale Staten werd daarom gevraagd om de bestuurlijke wirwar tegen te gaan met het bepalen van samenwerkingsgebieden waar regelingen en gemeenten moesten worden gebundeld. De bundelingstendens in de regio Amsterdam werd in deze periode gestuurd door de al langer lopende poging tot het vormen van een stadsprovincie. Amsterdamse stadsdelen en omliggende gemeenten zouden daarbij de nieuwe provincie *Groot Amsterdam* vormen. Een Amsterdams referendum steekt daar in 1995 een stokje voor, en neemt gelijk de zorgen weg bij buurgemeenten zoals Haarlemmermeer over een stille - doch dreigende - annexatie door Amsterdam. De samenwerking in de Amsterdamse regio blijft zich wel intensiveren en formaliseren. Het *Informeel Agglomeratie*

Overleg Amsterdam (IAO) wordt al in 1986 formeel als de gemeenten van Haarlemmermeer tot de Zaanstreek een bestuursakkoord sluiten binnen de Wgr onder de naam *Regionaal Overleg Amsterdam* (ROA). Er komt een dagelijks bestuur en portefeuillehouders wisselen regelmatig informatie uit op het gebied van volkshuisvesting en verkeer. De invulling van de grootschalige woningbouwlocaties in de regio is aanleiding om de samenwerking verder te intensiveren en vanaf 1992 start onder de nieuwe naam het *Regionaal Orgaan Amsterdam* (wederom ROA). In de jaren '90 startte ook het grotestedenbeleid voor binnenstedelijke problematiek. Maar dat verbreedde zich op den duur naar het versterken van de economische structuur, de concurrentiepositie en de aantrekkelijkheid van stedelijke regio's. Het grote stedenbeleid is de oorsprong van de samenwerking in de G4 en het *G40 Stedennetwerk*, waarbij Haarlemmermeer zich aansluit in 2009. De centrumkernen van Haarlemmermeer waren inmiddels verder verstedelijkt, met de komst van de Hoofddorpse wijken Overbos (1984), Toolenburg (1989) en Floriande (2002), en de verdubbeling van Nieuw-Vennep met de wijk Getsewoud (1998).



Van 2006 tot 2016 gaat het ROA verder onder de naam *Stadsregio Amsterdam* (SRA) onder de Wgr-plus⁶. Als in 2000 de eis aan provincies vervalt om congruente samenwerkingsgebieden te bepalen, neemt het aantal samenwerkingsverbanden in Nederland verder toe. Een aantal stadsregio's zoals de SRA blijven bestaan, maar verder ontstaat er aan het begin van de 21e eeuw een lappendeken van regionale verbanden. Ook de minder vrijblijvende regionale samenwerking in de Wgr-plus voorkwam dat niet. Rond Amsterdam kenden we bijvoorbeeld tussen 2008 en 2016 naast de wettelijk verankerde plusregio SRA ook de meer informele setting van de *Metropoolregio Amsterdam* (MRA).

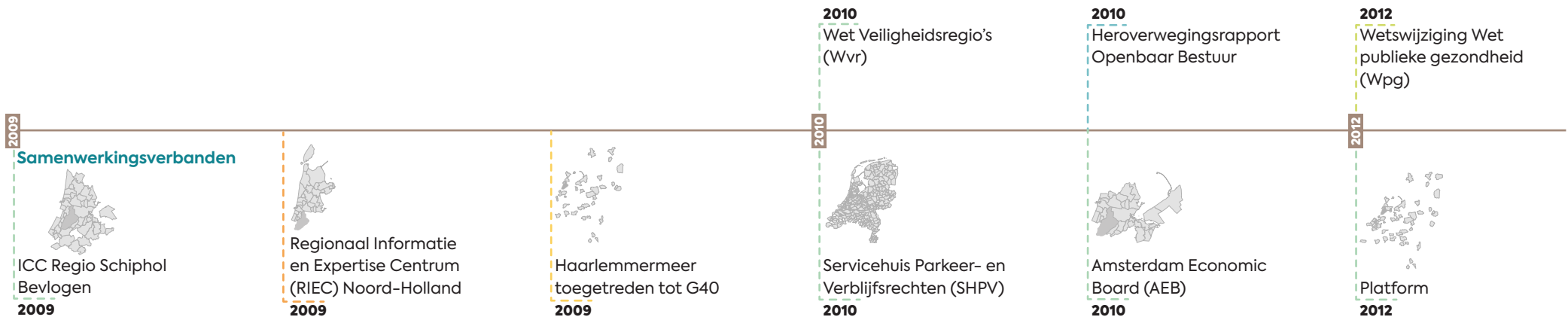
In de decennia rond de eeuwwisseling worden niet alleen de huidige samenwerkingsverbanden gevormd op ruimtelijk en economisch gebied in de regio Amsterdam. De *Arbeidsmarktregio Groot Amsterdam* en de voorlopers van de SRA raken ook andere thema's. In deze periode start de landelijk dekkende indeling van

Regionale Meld- en Coördinatiepunten Voortijdig Schoolverlaten (RMC). Ook de *Veiligheidsregio Kennemerland* (VRK) ziet het licht. In zuidwestelijke richting stelt Haarlemmermeer in 2012 de meest recente samenwerkingsagenda op met het *waterschap Rijnland*. Geen onbelangrijke partner voor een poldergemeente. Een aantal landelijke verbanden die gemeenten ondersteunen met kennis - of anderszins ondersteuning bieden - worden in deze periode opgezet: het *Stimuleringsfonds Volkshuisvesting* (SVn), *RIONED*, *Dimpact*, het *Servicehuis Parkeer- en Verblijfsrechten* (SHPV), *Stadswerk*, *Platform31* of regio-specifiek het *ICC Regio Schiphol Bevolgen*.

2.5 2015 - heden: decentralisaties in het sociaal domein

Langzaam maar verschuiven steeds meer rijkstaken op het terrein van sociale zorg, sociale zekerheid, werk en inkomen naar het gemeentelijk niveau. In 2015 komt dit in een stroomversnelling. De kredietcrisis (2007-2011) leidt tot nieuwe bezuinigingen. In combinatie met zorgen

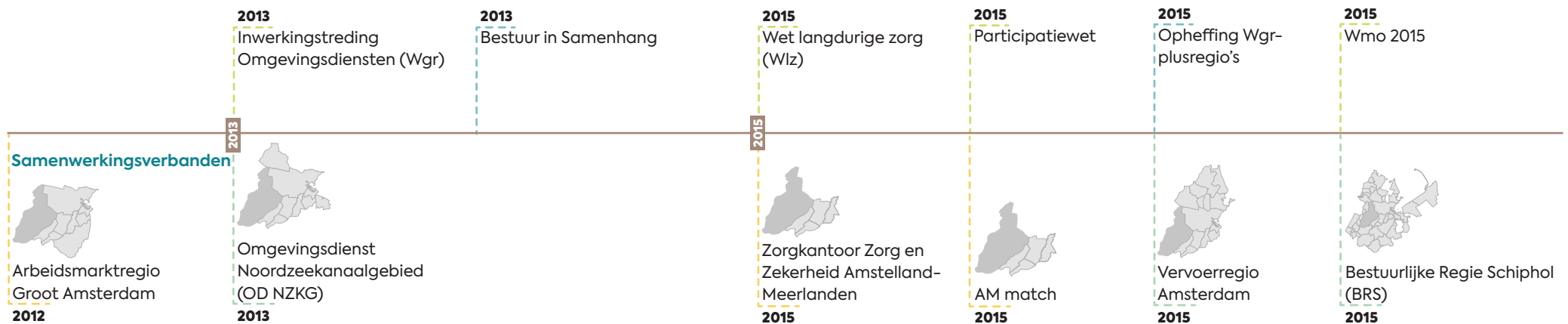
⁶ De Wgr-plus maakte tussen 2006 en 2015 een verdergaande vorm van samenwerking mogelijk in zogenaamde plusregio's. In Nederland bestonden in deze periode acht plusregio's rond stedelijke gebieden waarvan de SRA er een was.



over de effectiviteit en doelmatigheid van landelijke regelingen volgen de grootschalige decentralisaties van jeugdzorg, werk en inkomen, en zorg voor langdurig zieken en ouderen (Jeugdwet, Participatiewet en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)). Gemeenten staan dichterbij de burger dan het Rijk en zouden de hulp daarom veel efficiënter en effectiever kunnen inzetten. Omdat zij het beste in staat zijn om in te spelen op de lokale situatie (Kamerbrief 11 juli 2013). Voor gemeenten is het belangrijk dat zij hiervoor voldoende 'uitvoeringskracht' hebben. Het gaat dan om het verkrijgen van voldoende kennis en capaciteit, het afdekken van financiële risico's, en om een voldoende krachtige en effectieve positie te kunnen innemen in relatie tot partijen die op veel grotere schaal georganiseerd zijn, zoals zorgverzekeraars (VNG, 2012). De vraag rijst of gemeenten dit allemaal wel zelf kunnen; of het niet verstandiger zou zijn om met anderen krachten te bundelen. In de Jeugdwet en de Wmo was daarom een tijdelijke samenwerkingsverplichting opgenomen. Het Rijk hoopte dat gemeenten daarna op vrijwillige basis samenwerking zouden zoeken. Dat gebeurde niet! Met ingang van 1 januari 2018 wordt gemeentelijke samenwerking in het sociaal domein wettelijk verplicht

(behalve voor de Participatiewet omdat binnen de arbeidsmarktregio's al werd samengewerkt). Haarlemmermeer heeft, net als Utrecht, als één van de weinigen gekozen om geen onderdeel uit te maken van een samenwerkingsverband, en vormde een eigen regio. In het Koersdocument Haarlemmermeer 2019-2023 Koersvast, steeds beter stelt men: *Haarlemmermeer vormt een eigen jeugdzorg en Wmo-regio. Dat heeft zo zijn voordelen. Ons uitgangspunt blijft 'onverkort lokaal wat lokaal kan, regionaal wat wenselijk is of moet'. Regionaal trekken we bij verschillende onderwerpen op met andere gemeenten en partijen in verschillende (regionale) verbanden. Te denken valt aan arbeidsmarktbeleid, maatschappelijke opvang en beschermd wonen, leerlingen- en doelgroepenvervoer, Veilig Thuis en in de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz).* Hiermee beperkt de regionale samenwerking van Haarlemmermeer zich in deze periode tot het *Zorgkantoor Zorg en Zekerheid Amstelland en de Meerlanden* en de sociale werkvoorziening *AM match*.

Ook op andere onderwerpen verandert na 2015 de samenwerking in de regio Amsterdam. De *Stadsregio Amsterdam (SRA)* gaat na



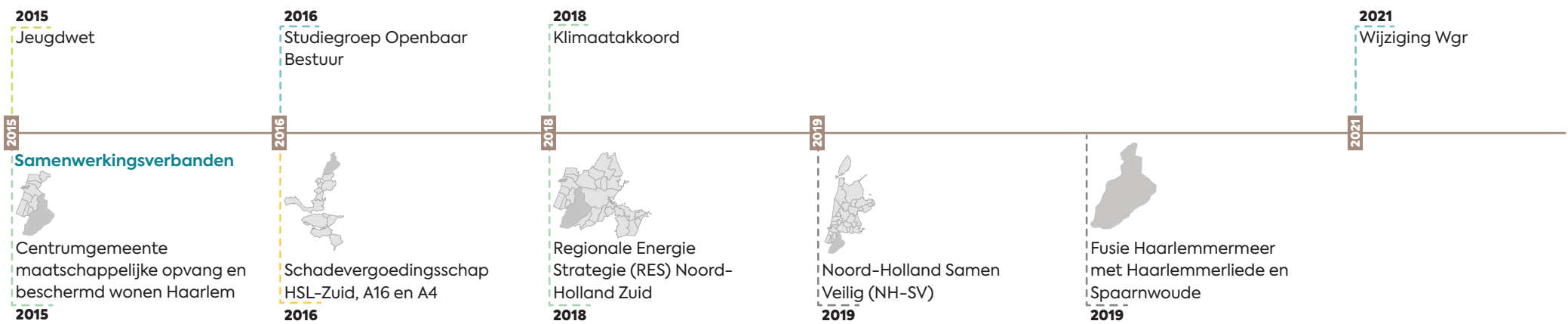
de afschaffing van de Wgr-plus over in de *Vervoerregio Amsterdam*, met focus op infrastructuur en openbaar vervoer. Het informele samenwerkingsverband *Metropoolregio Amsterdam* (MRA) – dat voortkwam uit het *Noordvleugeloverleg* – blijft een belangrijk platform voor ruimtelijke ordening, bereikbaarheid en regionale economische structuur. Maar de MRA kent nu ook portefeuillehouders-overleggen⁷ over bouwen en wonen, metropolitaans landschap, duurzaamheid en kunst, en cultuur en erfgoed. In 2021 maken de gemeenten binnen de MRA nieuwe samenwerkingsafspraken met een stevige basis voor toekomstige samenwerking. In 2019 bepaalt het Rijk met het Klimaatakkoord dat gemeenten ook moeten samenwerken aan een *Regionale Energiestrategie* (RES). Dit is eveneens een uitvloeisel van het triple helix concept, met het verschil dat deze samenwerking door het Rijk wordt verplicht. Haarlemmermeer neemt hierbij deel aan *Noord-Holland Zuid*, een gebied dat de MRA volgt (exclusief Flevoland). Datzelfde jaar start *Noord-Holland Samen Veilig* (NH-SV). In 2015 start het *platform Omgevingsraad Schiphol*

waarin Haarlemmermeer deelneemt via *Bestuurlijke Regie Schiphol* (BRS), die in 2021 uit de *Omgevingsraad* stapt.⁸ En tegen het einde van deze periode zien we onder de Wgr nog het *Schadevergoedingsschap HSL-Zuid, A16 en A4*, dat in 2021 met vijf jaar is verlengd.

De tijdlijn van regionale samenwerking sluit af met de meest innige samenwerking die Haarlemmermeer ooit is aangegaan: de fusie van de gemeente Haarlemmerliede & Spaarnwoude met de gemeente Haarlemmermeer in 2019. Haarlemmerliede & Spaarnwoude nam hiertoe het initiatief om genoeg capaciteit te organiseren om de opgaven van gemeenten in de 21e eeuw aan te kunnen. Het takenpakket van de Nederlandse staat is inmiddels een stuk uitgebreider dan dat van de nachtwakersstaat uit de 19e eeuw. De ruimtelijke oriëntatie van Nederlanders en de verbanden waarin zij zich begeven namen alleen maar verder toe. En daarmee steeg niet alleen het belang van regionale taakbehartiging, maar ook de vraag hoe je dat vorm zou moeten geven.

⁷ www.metropoolregioamsterdam.nl/platformen-en-overleggen

⁸ www.parool.nl/amsterdam/schipholgemeenten-blazen-groei-overleg-luchtvaart-definitief-op-b97bba3d



Gemeentelijke schaalvergroting:

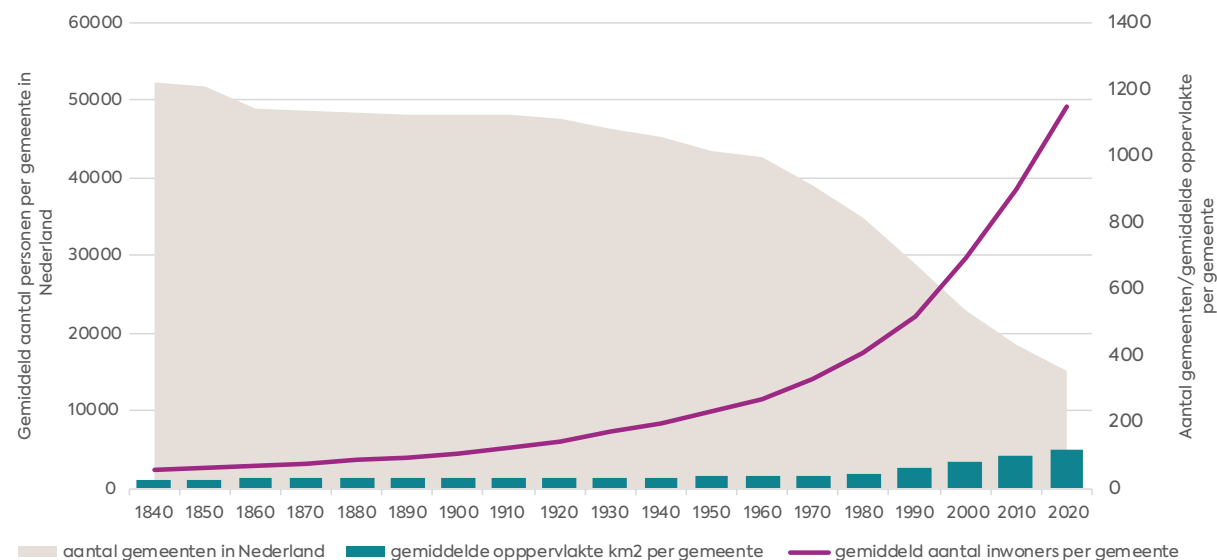
De laatste figuur in de tijdlijn is de fusie tussen Haarlemmerliede & Spaarnwoude en Haarlemmermeer in 2019. Hoewel een fusie eigenlijk geen vorm van samenwerking is, ligt er dezelfde motivatie aan ten grondslag. De voordelen van samenwerking om efficiënt en effectief te kunnen opereren als gemeente zijn voor de kleine gemeenten van Nederland noodzakelijk om het huidige takenpakket aan te kunnen. Zij zien zich daardoor genoodzaakt tot schaalvergroting via gemeentelijke fusie. Figuur 2.2 laat zien dat het aantal gemeenten in Nederland door deze fusies daalt. Logischerwijs betekent een daling van het aantal gemeenten een toename van de gemiddelde oppervlakte van gemeenten en van het aantal inwoners. Gekoppeld aan de bevolkingsgroei van de afgelopen twee eeuwen stijgt het gemiddeld aantal inwoners van gemeenten dan ook exponentieel. Gemeenten werken niet alleen steeds meer samen, maar zijn zelf gemiddeld ook

steeds groter in omvang en inwoners. Haarlemmermeer is al jaren een grote gemeente met meer dan 100.000 inwoners en deelnemer aan het *G40 Stedennetwerk*. Inmiddels bevindt zij zich, met meer dan 150.000 inwoners, ruim in de top twintig van grootste gemeenten van Nederland. De schaalsproming in de woningbouw zal het aantal Haarlemmeerders opstuwten naar meer dan 200.000 in 2040. Daarmee komt het aantal inwoners hoger te liggen dan dat van Haarlem. De woningbouw in Haarlemmermeer voegt zo niet alleen woningen toe aan de woningmarkt in de regio, maar verandert ook de positie en rol van Haarlemmermeer in die regio. Waar het gemeentebestuur in 1966 onderdeel van het open middengebied in de Randstad wilde blijven, is Haarlemmermeer inmiddels - naast een uitgestrekt landbouwgebied - ook een belangrijk onderdeel van het stedelijk weefsel in die Randstad.

Figuur 2.2 Ontwikkeling aantal gemeenten in Nederland en navenante groei van gemiddelde oppervlakte en inwoneraantal van de gemiddelde Nederlandse gemeente 1840-2020

Bronnen:

- Aantal gemeenten in Nederland: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/53/gemeentelijke-indeling-ongewijzigd-in-2020>
- Aantal inwoners en oppervlakte Nederland: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/37556?dl=34F0C> en <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37105/table?ts=1628078436708>, en voor 1900 van <https://www.volkstellingen.nl/uit-leiding-volkstelling-1899-hoofdstuk-2>





4. De samenwerkingskluwen ontward

De 32 gemeentelijke samenwerkingsverbanden waaraan Haarlemmermeer deelneemt, vertonen een grote diversiteit. Zij beslaan verschillende regio's, richten zich op uiteenlopende vraagstukken; en bestaan uit veel of weinig partners, hetzelfde type of juist heel andersoortige samenwerkingsrelaties. Bij zoveel diversiteit loopt men het risico door de bomen het bos niet meer te zien. Maar hoe ordening aan te brengen in zoveel diversiteit? In dit hoofdstuk bieden we overzicht in drie stappen. Eerst schetsen we een algemeen beeld van alle Haarlemmermeerse samenwerkingsverbanden, om ze daarna te groeperen naar: thema van het verband, gaat het om een vrijwillige of een verplichte samenwerking, richt men zich op effectiviteit of efficiëntie. Als laatste bieden we inzicht in de omvang van de kosten.

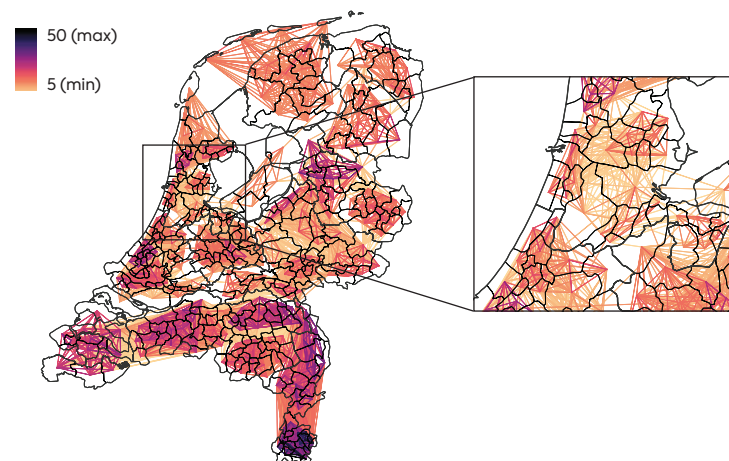
4.1 Met wie werken wij veel samen? Een algemeen overzicht

Wanneer we Haarlemmermeer op basis van de *Staat van het Bestuur 2020* vergelijken met andere Nederlandse gemeenten zien we dat het aantal samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente deelneemt zich rond het gemiddelde bevindt.⁹ Wat in dit landelijke overzicht echter opvalt, is dat het minder *overlappende* samenwerkingsrelaties heeft dan gemeenten in andere regio's. Als we verder inzoomen zien we dat gemeenten binnen de *Metropoolregio Amsterdam* (MRA) veel onderlinge relaties hebben. Daarbinnen zijn ook clusters te zien: IJmond met Zuid-Kennemerland, Zaanstreek-Waterland en Amstelland-Meerlanden. Haarlemmermeer lijkt nog steeds een 'twijfelgemeente', zij valt niet duidelijk binnen één enkele

⁹ In de onbewerkte landelijke database nemen Nederlandse gemeenten gemiddeld aan 33 samenwerkingsverbanden deel en in diezelfde database komt Haarlemmermeer in 34 samenwerkingsverbanden voor.

regio en onderhoudt ook minder overlappende relaties met clusters binnen de MRA dan andere gemeenten binnen de Metropoolregio Amsterdam. Verder valt op dat Haarlemmermeer door minder relaties binnen één subregio te onderhouden juist met meer subregio's verbonden blijkt. De discussie rond de oprichting van het *Informeel Agglomeratie Overleg Amsterdam* in de jaren '90 – over de Haarlemse oriëntatie van het Haarlemmermeerse arbeidsbureau en politiekorps – is tot op heden terug te zien in onze verbindingen richting Zuid-Kennemerland enerzijds; en de *Amstelland-Meerlanden* (AM) gemeenten binnen stadsgewest Amsterdam anderzijds.

Kaart 4.1 Analyse *Staat van het Bestuur 2020*: Bestuurlijk Regionale Ecosystemen, aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeenten



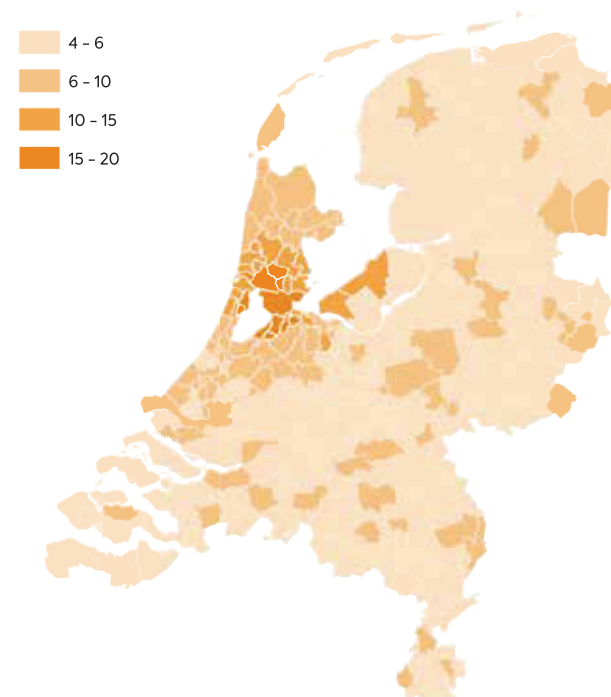
Bron: <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2021/01/21/staat-van-het-bestuur-2020>

In de landelijke analyse worden relaties van twee gemeenten die deelnemen aan minder dan vijf verbanden niet opgenomen. Daarom zien we geen lijnen vanuit Haarlemmermeer de provinciegrens oversteken. Deze grens blijkt in bestuurlijk Nederland een harde scheidslijn, zoals op de kaart goed te zien is aan de samenwerkingsverbanden binnen de provincie Friesland. Dit geldt ook voor de samenwerkingsverbanden van Haarlemmermeer; ook hier werkt de provinciegrens als strikte afbakening. Naast de zes verbanden waarin de gemeente samenwerkt met bijna alle Nederlandse gemeenten, zoals de *Vereniging van Nederlandse Gemeenten*, steken slechts een klein aantal de provinciegrens over: *ICC Regio Schiphol Bevlogen*, *Bestuurlijke Regie Schiphol*, *Greenport Aalsmeer*, en het *Schadevergoedingsschap HSL-Zuid, A16 en A4*.

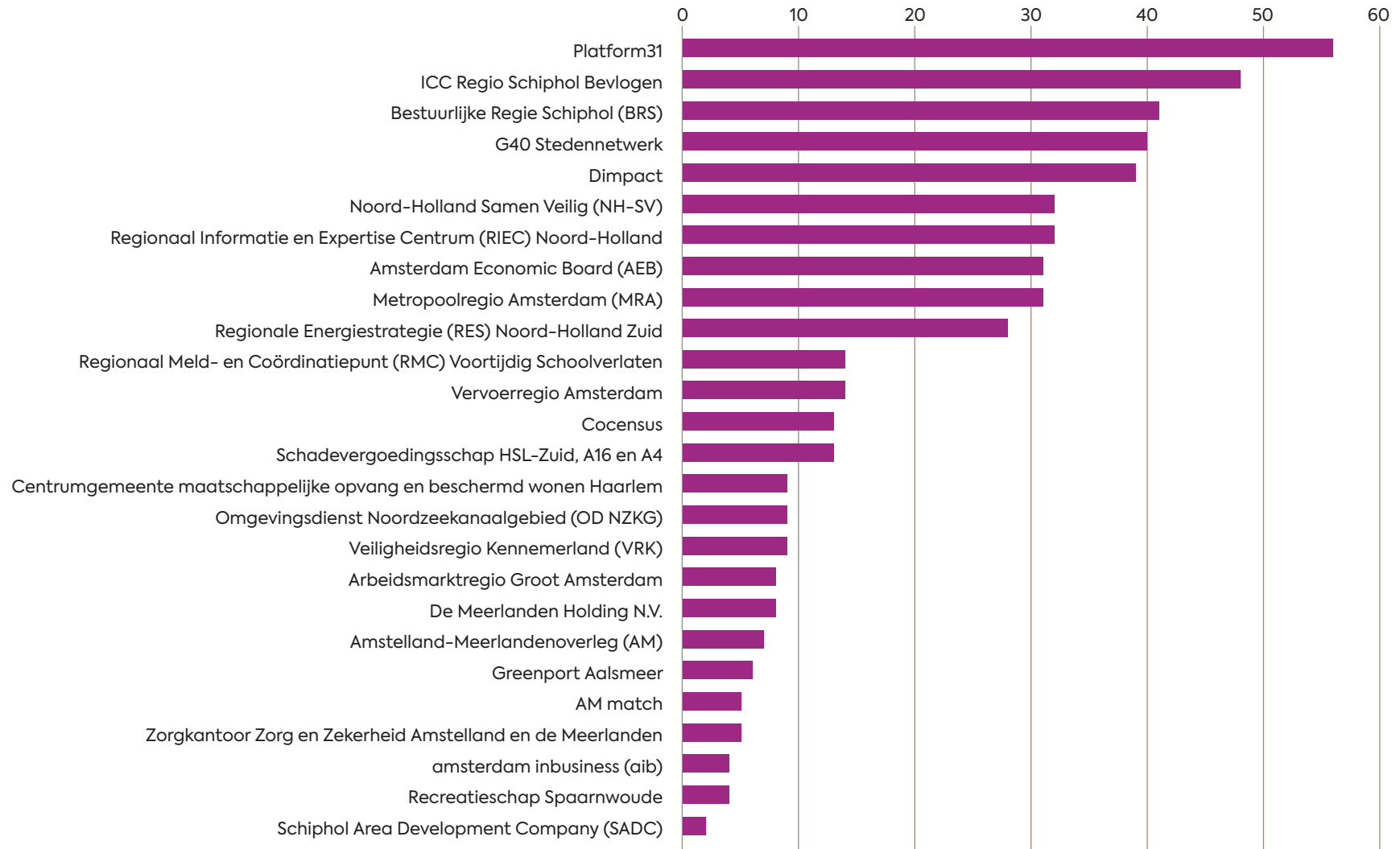
De Haarlemmermeerse samenwerkingsverbanden bevinden zich vooral aan de noordkant en zijn opvallend vaak met Amsterdam, Aalsmeer, Amstelveen, Uithoorn, Haarlem en Zaanstad. Met deze vijf gemeenten deelt Haarlemmermeer negentien samenwerkingsverbanden. Rondom Haarlem en Amsterdam bevinden zich ook de gemeenten waarmee Haarlemmermeer meer dan 15 samenwerkingsrelaties deelt: Beverwijk, Diemen, Heemstede, Oostzaan, Ouder-Amstel en Wormerland. Een tweede groep waarmee wij veel samenwerkingsverbanden delen (tussen de tien en vijftien verbanden) bestaat uit MRA gemeenten, zoals Zandvoort, Alkmaar en Lelystad. Opvallend genoeg liggen deze gemeenten bijna allemaal in Noord-Holland. Slechts een klein aantal verbanden doorkruist wel de provinciegrens. En dit leidt ertoe, dat Haarlemmermeer met het verder weg gelegen Wormerland (zestien) twee keer zoveel verbanden deelt als met buurgemeente Lisse (acht). Haarlemmermeer heeft als lid van het *G40 Stedennetwerk* ook relatief veel relaties met andere grote gemeenten in Nederland.

In de helft van alle samenwerkingsverbanden werken we samen met minder dan twintig gemeenten. De verbanden worden vaak aangevuld met niet-overheden. Dit kunnen private partijen of kennisinstellingen zijn. In enkele gevallen neemt het Rijk of een andere provincie ook deel aan een verband (zie per verband hoofdstuk 3). In elf verbanden werken we samen met de provincie Noord-Holland: *Amsterdam Economic Board*, *Bestuurlijke Regie Schiphol*, *Greenport Aalsmeer*, *Metropoolregio Amsterdam*, *Recreatieschap Spaarnwoude*, *Regionale Energiestrategie Noord-Holland Zuid*, *Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied*, *Regionaal Informatie en Expertise Centrum*, *Noord-Holland Samen Veilig*, *Stichting RIONED* en *Schiphol Area Development Company*.

Kaart 4.2 Aantal samenwerkingsverbanden van Haarlemmermeer met omliggende gemeenten



Grafiek 4.1 Aantal gemeenten per verband



Exclusief de landelijk verspreide verbanden: A&O fonds gemeenten, Servicehuis Parkeer- en Verblijfsrechten, Stadswerk, RIONED, Stimuleringsfonds Volkshuisvesting en de VNG.

4.2 Haarlemmermeerse samenwerkingsverbanden geordend

Om een beter overzicht te krijgen van de 32 Haarlemmermeerse samenwerkingsverbanden categoriseren wij ze op de volgende wijze (zie figuur 4.1, pagina 70 t/m 72).

- I. Het beleidsdomein waarop men in het samenwerkingsverband actief is.
 - a. Verbanden die zich bezig houden met ruimtelijke en economische vraagstukken, of op een mengvorm daarvan.
 - b. Verbanden die zich bezighouden met sociale en veiligheidsvraagstukken, of waar deze vraagstukken overlappen.
 - c. Verbanden binnen overige domeinen. Omdat niet alle samenwerkingsverbanden in bovenstaande groepen zijn onder te brengen, hanteren we een restcategorie.
- II. De samenwerkingsvorm:
 - a. Verplichte samenwerkingsverbanden die van hogerhand zijn opgelegd.
 - b. Vrijwillige samenwerkingsverbanden, waar Haarlemmermeer autonoom over deelname kon beslissen.
- III. Het doel waartoe de samenwerking is opgezet:
 - a. De samenwerking kan zijn gestart om een regionaal vraagstuk *effectief* op te lossen.
 - b. De samenwerking kan zijn aangegaan om bepaalde taken *efficiënt* uit te voeren door ze op een hoger schaalniveau te beleggen.
 - c. De samenwerking kan zijn gevormd om zowel effectiever als efficiënter te opereren; de hybride vorm.

4.2.1 Ruimtelijk en economisch domein

De meeste, en oudste Haarlemmermeerse samenwerkingsverbanden behoren tot het ruimtelijk en economisch domein en bevinden zich rond Amsterdam. De gemeente neemt vrijwillig deel aan een

meerderheid van de samenwerkingsverbanden op dit gebied; er zijn er maar drie wettelijk verplicht. De vrijwillige aard van de samenwerking geeft uitdrukking aan de relatieve autonomie van gemeenten in dit domein. In het sociaal en veiligheidsdomein is die autonomie kleiner en valt juist de wettelijk verplichte samenwerking op.

Een relatief groot aantal ruimtelijke en economische verbanden kunnen als ‘beleidsrijk’ worden bestempeld. Gemeenten proberen door bundeling van krachten ruimtelijke en economische vraagstukken effectief het hoofd te bieden. Het meest bekende voorbeeld van dit type is de *Metropoolregio Amsterdam*, maar tot deze categorie behoren ook de *Greenport Aalsmeer*, de *Amsterdam Economic Board*, de *Regionale Energie Strategie (RES)*, of de *Vervoerregio Amsterdam*. Verplicht neemt Haarlemmermeer slechts deel aan de Vervoerregio en de RES. In de andere verbanden in dit domein participeert de gemeente op vrijwillige basis.

Deze vrijwillige basis biedt deelnemende partijen de keuze uit vele verschillende soorten samenwerkingen. In dit domein tref je veel meer publiek-private samenwerkingsconstructies en maar een klein aantal is vormgegeven binnen de Wgr (*Amstelland-Meerlanden*, *Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied*, *Vervoerregio Amsterdam*). Er wordt meer gebruik gemaakt van andere vormen, zoals samenwerkingsafspraken (*Metropoolregio Amsterdam*), stichtingen (*Greenport Aalsmeer*) of private constructies, zoals een naamloze vennootschap (*Meerlanden*). De recente *Regionale Energiestrategie* is verplicht, maar introduceert het novum van verplichte publiek-private samenwerking om te komen tot nieuw beleid.

4.2.2 Sociaal en veiligheidsdomein

Samenwerking op het gebied van sociale zaken en veiligheid doet Haarlemmermeer veel minder lang. En de samenwerkingsverbanden hebben in dit domein bijna allemaal een verplicht karakter.

Haarlemmermeer kiest in het sociaal domein voor 'onverkort lokaal wat lokaal kan, regionaal wat wenselijk is of moet'. Deze samenwerkingsverbanden vinden hun oorsprong in de decentralisaties van het sociaal domein en dit verklaart ook het verschil met het ruimtelijk en economisch domein. Niet het oplossen van een sociaal vraagstuk op regionale schaal was aanleiding om samenwerking aan te gaan, maar veelal het zo efficiënt mogelijk organiseren van taken, of voorzieningen, die voor sommige gemeenten niet op te brengen waren. Voorbeelden van dit type samenwerkingen zijn de *AM match* en de uitvoering van de Wlz door het *Zorgkantoor Zorg en Zekerheid Amstelland en de Meerlanden*.

Geen enkel samenwerkingsverband in dit domein is te bestempelen als een organisatie met een puur beleidsrijke doelstelling. Hierin verschillen het ruimtelijk en economisch én het sociaal beleidsterrein fundamenteel. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat beleidsvorming vooral wordt gedaan door een hogere overheid (het Rijk); of wij als gemeente hebben de keuze gemaakt de uitvoering van deze taken op het meest lokale schaalniveau vorm te geven en daarom niet samen te werken. De jeugdzorg, die Haarlemmermeer als één van de weinige gemeenten in Nederland niet op regionaal niveau vormgeeft, is een voorbeeld hiervan.

Een opvallende ontwikkeling in de regionale samenwerking binnen dit domein is de bundeling van taken onder de paraplu van de *Veiligheidsregio Kennemerland*. Aanvankelijk was de veiligheidsregio bedoeld als instrument om hulpdiensten in crisissituaties effectief samen te laten werken. Inmiddels hebben, naast de hulpdiensten,

ook andere onafhankelijke organisaties onderdak gevonden binnen dit samenwerkingsverband ten einde meer congruente regio's te vormen en te komen tot meer efficiëntie. Dit geldt voor de voormalige *Gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD)* (2011¹⁰), het *Veiligheidshuis* (2014¹¹) en *Veilig Thuis Kennemerland* (2019¹²). In de veiligheidsregio's komen nu zoveel dingen samen, dat deze niet meer louter uitvoerend kunnen worden genoemd. De aanpak van de coronapandemie in 2020 liet ruimte voor inhoudelijke keuzes per veiligheidsregio. Men heeft weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in aanpak te differentiëren tussen de 25 Veiligheidsregio's (van den Berg et al, 2021)¹³.



¹⁰ Wet van 19 mei 2011 tot wijziging van de Wet publieke gezondheid onder meer in verband met de Wet veiligheidsregio's

¹¹ Veiligheidsregio Kennemerland (2017) Koersnotitie Veiligheidshuis Kennemerland 2017-2020

¹² Gemeente Haarlemmermeer (2020) Nota van B&W, Nadere uitwerking bestuurlijke opdracht Veilig Thuis, financiering en mandaten 2020

¹³ Van den Berg, Boogaard, Dreef en Geertjes (2021), Corona: stresstest voor binnenlands bestuur? in Bestuurskunde 2021 (30) 3



4.2.3 Overige domeinen

Er blijft een vijftal samenwerkingsverbanden over, die niet in één specifieke thematische categorie passen. Deelname aan deze vier verbanden is op vrijwillige basis. De twee hybride verbanden, het *G40 Stendennetwerk* en de *Vereniging van Nederlandse Gemeenten*, hebben een breed scala aan doelstellingen. Wat beide verbanden verbindt, is hun doel om kennis tussen gemeenten te delen en zich als collectief te profileren in Den Haag. Beide zien zichzelf als spreekbuis van gemeenten met een vergelijkbare problematiek. De drie samenwerkingen *Cocensus*, *A&O fonds Gemeenten* en *Dimpact* zijn gericht op efficiëntie en doen dit op een terrein waarbij geografie en regio nauwelijks een rol spelen; namelijk financiën en bedrijfsvoering.

¹⁴ Vervoerregio Amsterdam (2020) Begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2014

¹⁵ Gemeente Haarlemmermeer (2022) Programmabegroting 2022-2025

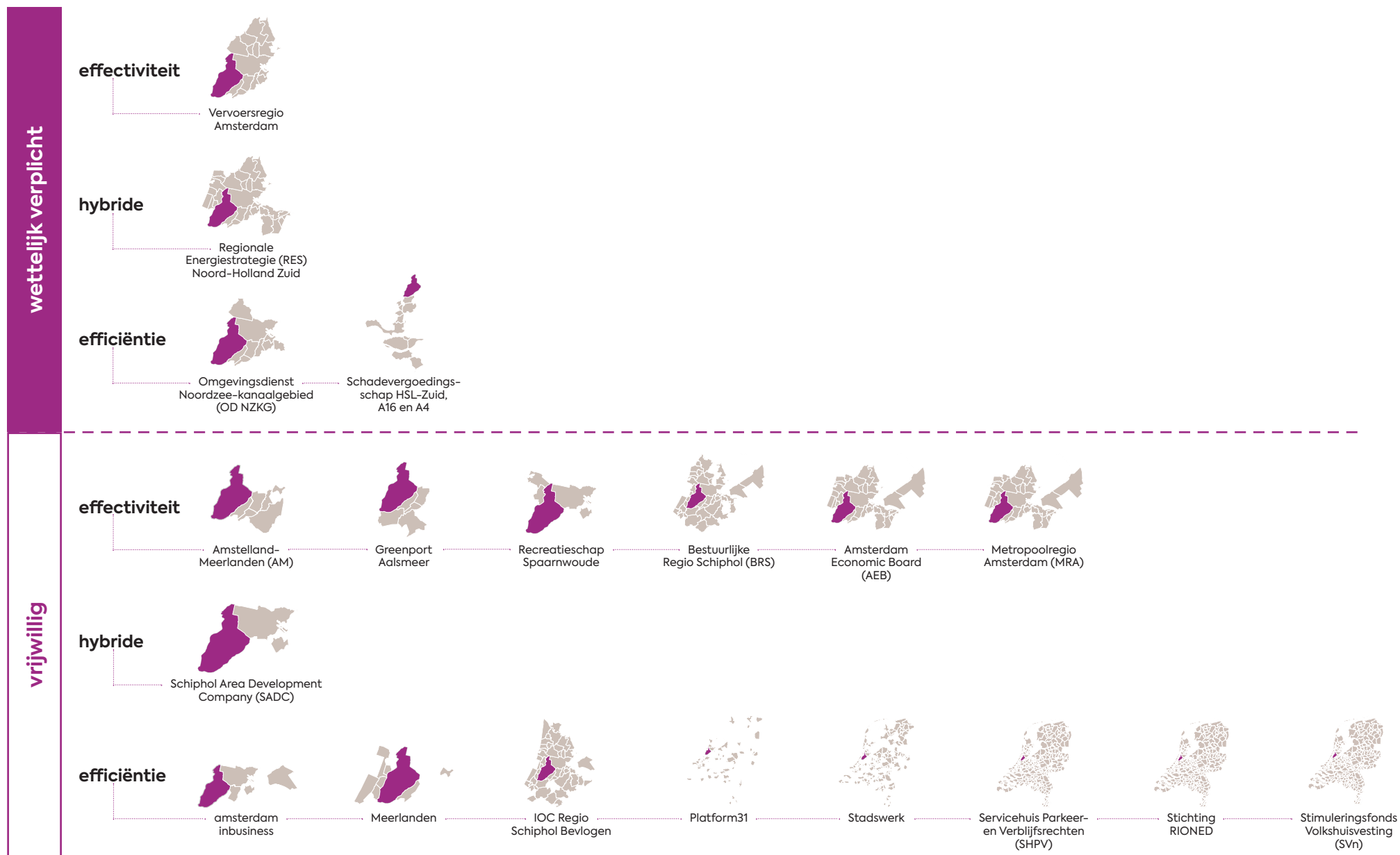
4.3 Kosten volgens de paragraaf Verbonden Partijen

De jaarlijkse kosten van samenwerking zijn niet altijd duidelijk in beeld te brengen. De gemeente werkt namelijk op vele manieren samen in zowel publiekrechtelijke verbanden (gemeenschappelijke regelingen) als privaatrechtelijke constructies (convenanten, stichtingen, coöperaties, verenigingen, naamloze vennootschappen, et cetera). De samenwerkingsconstructies zijn zeer divers en dat geldt dus ook voor de spelregels binnen een samenwerkingsverband. Mede daardoor staan niet alle verbanden vermeld in de Programmabegroting. In de verplichte paragraaf 'Verbonden Partijen' van de Programmabegroting 2022-2025 worden tien van de 32 verbanden genoemd. Acht kennen een jaarlijkse bijdrage. De volgende uitspraken zijn uitsluitend gebaseerd op deze paragraaf van de Programmabegroting.

De hoogste kosten worden gemaakt voor verbanden die belast zijn met het uitvoeren van specifieke taken. Dit geldt voor het vrijwillige *Cocensus* en de verplichte *Veiligheidsregio Kennemerland*, *Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied* en *AM match*. Van de ruim € 34.5 miljoen, die de gemeente besteedt aan samenwerkingsverbanden, gaat 96% naar deze vier. Beleidsrijke verbanden, zoals *Amstelland-Meerlanden* en de *Metropoolregio Amsterdam* vragen veel bescheidenere financiële bijdragen. Daarentegen zegt dat nauwelijks iets over de ambtelijke en bestuurlijke capaciteit die nodig is om tot afstemming van nieuw beleid te komen. Van de 24 samenwerkingsverbanden, die niet in de paragraaf Verbonden Partijen staan, wordt een deel anders gefinancierd. Zo wordt de *Vervoerregio Amsterdam* betaald uit de landelijke doeluitkering van 414 miljoen per jaar.¹⁴ Daarentegen wordt *amsterdam inbusiness* bekostigd uit het gemeentelijke Programma Economische Zaken.¹⁵

Figuur 4.1 Categorisering samenwerkingsverbanden

Ruimtelijk en economisch domein



Sociaal en veiligheidsdomein



Overig

wettelijk verplicht

effectiviteit

hybride

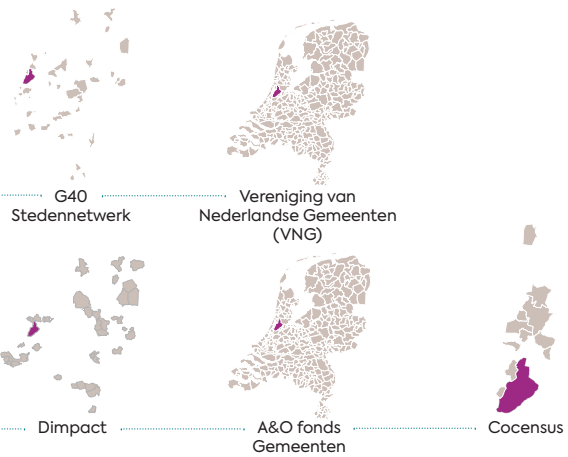
efficiëntie

vrijwillig

effectiviteit

hybride

efficiëntie





5. Een verkenning van de regio langs andere lijnen

Tot nu toe hebben we in deze publicatie met *regio* de indeling van het Nederlandse openbaar bestuur bedoeld, maar er zijn ook andere manieren om het land in regio's in te delen. Een regio kan ook een *streek* zijn, zoals het stroomgebied van een rivier, of een economische concentratie, zoals de Bollenstreek. Bij de afbakening van een gebied bepalen we, op basis van specifieke kenmerken, wat wél en wat niet bij een regio hoort. Deze ruimtelijke indelingen kunnen gebieden met elkaar verbinden, maar soms benadrukken ze juist hun verschillen. En zo beïnvloeden deze indelingen uiteindelijk ook de manier waarop we naar de gebieden kijken en hoe we hen besturen; *regio* en *regeren* hebben eenzelfde oorsprong.¹⁶

In dit hoofdstuk laten we een aantal regio's rond Haarlemmermeer zien, die niet primair op bestuurlijke, maar juist op andere gronden zijn gevormd. Hoewel deze regio's niet direct iets zeggen over met wie Haarlemmermeer wel en niet samenwerkt, bieden ze ons een breder perspectief en een inhoudelijke context om te reflecteren over toekomstige regionale indelingen en mogelijke samenwerkingspartners.

Als eerste kijken we naar het gedrag van de inwoners van een gebied. Welke regio bakent zich af wanneer we de feitelijke gedragingen en bewegingen van onze inwoners en bezoekers in kaart brengen? Waar en in welke richtingen wordt de gemeentegrens overgestoken? Juist deze ruimtelijke relaties waren ooit aanleiding om tot regionale samenwerking te komen (hoofdstuk 2). Verhuizingen,

forensenstromen en winkelgedrag tonen de contouren van een schetsmatige regio, die als een spiegel werkt voor de zo verlangde vraagstuksturing in bestuurlijke regio's. Een belangrijk uitgangspunt voor regionale bestuurlijke samenwerking is immers de overlap van bestuurlijke regio en een maatschappelijke opgave. Hoe sterker de overlap, des te meer effectiviteit er valt te behalen, aldus de basisvooronderstelling van de gedroomde congruente regio (hoofdstuk 1).

Een tweede perspectief op de regio vormt de regionale indeling van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Als hofleverancier van cijfers over Nederland bakent het CBS administratief verschillende regio's af. Waar is de woningdichtheid hoog? Waar leven veel mensen onder het sociaal minimum? Deze cijfers presenteert het CBS binnen regionale indelingen, omdat cijfers alleen in aggregaat betekenis hebben. De regionale indeling is echter niet alleen het resultaat van wat de cijfers laten zien, maar wordt ook gebaseerd op de bruikbaarheid voor het openbaar bestuur (en dus op de bestuurlijke indeling van Nederland). De regionale indelingen van het CBS zijn het product van de wisselwerking tussen objectieve statistische analyse en behoeftes van bestuurlijke regio's.

Als derde bieden we een conceptuele benadering van 'regio's' in de omgeving van Haarlemmermeer. Niet de feitelijke gedragingen van inwoners, of de maatschappelijke vraagstukken, noch een administratieve indeling ten behoeve van slagkracht van

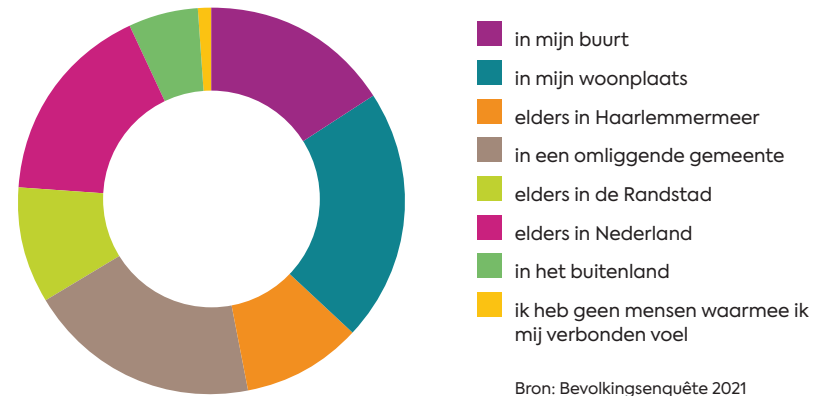
¹⁶Van het Latijn *regere*, Piliippa, M. (2005) *Etymologisch woordenboek van het Nederlands* (Ke-R, p.644) Amsterdam University Press, onder redactie van dr. Marlies Philippa

regiobesturen, maar een *idee* staat centraal in dit perspectief op de regio. Het betreft hier concepten, zoals de *Randstad* of het *Groene Hart*, die niet direct in de werkelijkheid aanwijsbaar zijn, maar desalniettemin niet weg te denken zijn uit het discours van bestuurders in de regio.

5.1 Ruimtelijke oriëntatie rond Haarlemmermeer

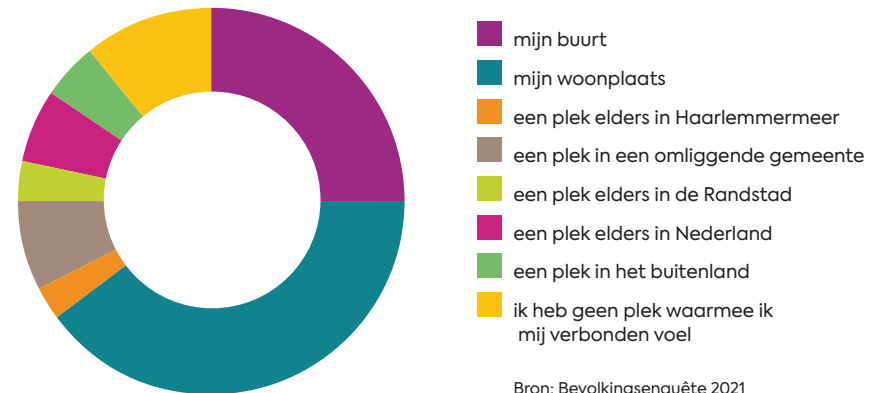
De ruimtelijke oriëntatie van Haarlemmermeeders lijkt in eerste instantie zeer lokaal. Onze bewoners voelen zich vooral verbonden met *plekken* in hun buurt of woonplaats. Toch wonen de *mensen* waarmee zij zich verbonden voelen verder weg. Hoewel bijna de helft van onze inwoners vrienden of familie in Haarlemmermeer hebben; geldt voor een kwart dat hun ‘naasten’ in de omliggende gemeenten of verder weg in ‘de Randstad’ wonen. Een nauwgezette analyse van verhuis- en forensenstromen en het winkelgedrag toont ons de complexe en uitgestrekte ruimtelijke oriëntatie van Haarlemmermeeders. De relatie met Haarlem en Amsterdam blijkt op al deze terreinen intensief. Maar het belang van de directe Haarlemmermeerse omgeving dient niet onderschat. Waar in de statistische gegevens de grote getallen het belang van Haarlem en Amsterdam direct zichtbaar maken, blijkt uit een fijnmazigere analyse hoe belangrijk Haarlemmermeer en haar buurgemeenten zijn bij de zoektocht naar een woning en baan, of om boodschappen te doen. Op de arbeids- en woningmarkt bestaat veel interactie met andere steden zoals Alkmaar, Leiden, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. De verbinding met steden als Utrecht, Den Haag en Rotterdam is voor Haarlemmermeer van vergelijkbaar belang als met sommige gemeenten binnen de *Metropoolregio Amsterdam (MRA)*.

Grafiek 5.1 Waar wonen de mensen waarmee u zich het sterkst verbonden voelt?



Bron: Bevolkingsenquête 2021

Grafiek 5.2 Met welke plek voelt u zich het meest verbonden?



Bron: Bevolkingsenquête 2021

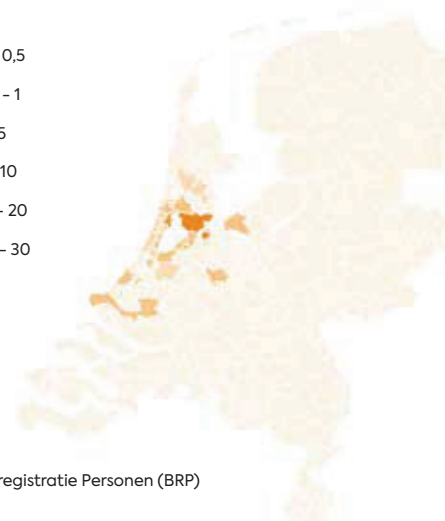
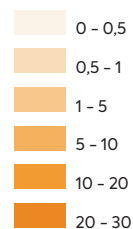
5.1.1 Verhuisstromen gaan van noord naar zuid

De woningmarkt van Haarlemmermeer richt zich op Amsterdam en in mindere mate op Haarlem en Amstelveen. De vele woningen in deze steden zijn goed voor 40% van alle verhuisbewegingen van en naar Haarlemmermeer. Het zijn tevens de enige drie gemeenten in Nederland van waaruit de afgelopen elf jaar duidelijk meer mensen naar Haarlemmermeer kwamen dan er mensen naartoe vertrokken vanuit Haarlemmermeer.¹⁷ Naar nagenoeg alle andere gemeenten in de omgeving wordt meer verhuisd vanuit Haarlemmermeer dan er mensen naar de gemeente komen. Met buurgemeenten Aalsmeer, Hillegom, Heemstede, Lisse en Zaanstad wisselden we over en weer tussen de 4.000 en 2.000 inwoners uit, ongeveer half zoveel als met Amstelveen. Met onderaan de streep bij elke gemeente een negatief verhuissaldo. Vergelijkbare stromen zien we van en naar steden verderop in de Randstad, zoals Den Haag, Almere, Leiden en Rotterdam.

In deze periode – van voor Haarlemmermeerse begrippen geringe woningbouw – was de woningmarkt grotendeels gericht op de noordelijke steden. Tegelijkertijd had de Haarlemmermeerse woningmarkt een kleinere, doch aanwezige zuidwestelijke component. Dit wordt zichtbaar wanneer we het perspectief omdraaien en kijken naar het Haarlemmermeerse aandeel in de woningmarkt in omliggende gemeenten. In Hillegom, Lisse en Aalsmeer is de gemeente goed voor 10% tot 20% van alle verhuizingen over en weer in 2020. Ook voor Haarlem zijn wij een relatief belangrijke uitwisselingspartner met rond de 10% van alle verhuizingen.

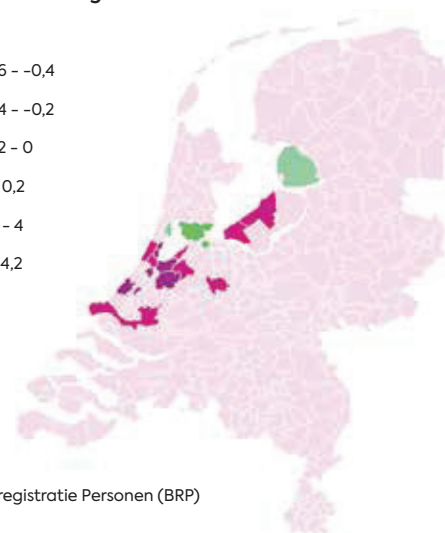
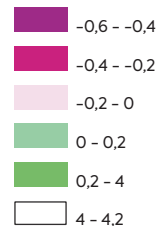
¹⁷ Aantal verhuisbewegingen sinds 2011 is 127.101: van en naar Amsterdam zijn dat er 32.243 (met een verhuissaldo van +4.623), met Haarlem 14.369 (+171) en Amstelveen 4.430 (+58). Op de kaart valt ook het positieve saldo van +86 inwoners van de Noordoostpolder op, maar met 294 verhuisbewegingen over 11 jaar in totaal, is die stroom veel minder relevant dan de 4.430 bewegingen van en naar Amstelveen.

Kaart 5.1 Percentage verhuisbewegingen 2011-2021



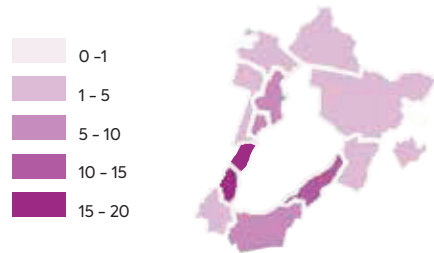
Bron: Basisregistratie Personen (BRP)

Kaart 5.2 Percentage saldo 2011-2021



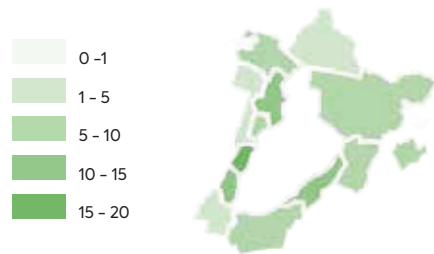
Bron: Basisregistratie Personen (BRP)

Kaart 5.3 Percentage vestigers in omgeving 2020 vanuit Haarlemmermeer



Bron: CBS

Kaart 5.4 Percentage vertrekkers uit omgeving 2020 naar Haarlemmermeer



Bron: CBS

5.1.2 Haarlemmermeer biedt werkgelegenheid aan de Randstad

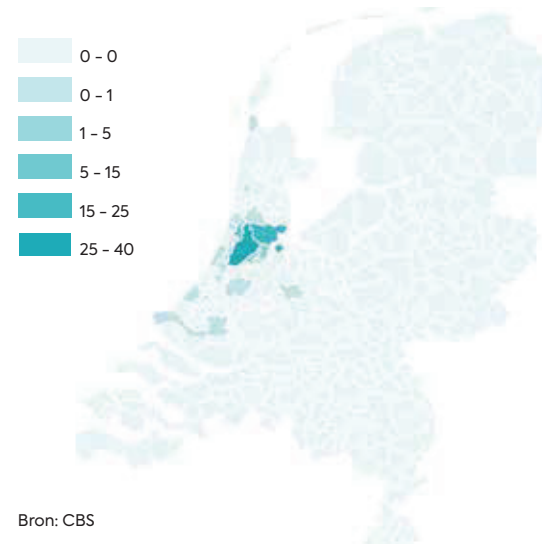
De arbeidsmarkt is een regionaal fenomeen. Haarlemmermeer voegt zowel arbeidsplaatsen als werknemers toe aan het economische systeem van de Randstad. De gemeente onderscheidt zich door de vele arbeidsplaatsen op haar grondgebied (155.100). Nog geen vijfde van alle banen wordt vervuld door een Haarlemmermeerder. Van de werknemers die in Haarlemmermeer wonen, werkt 60% in een andere gemeente. En dit wordt zichtbaar en voelbaar tijdens de drukke spitsuren op de wegen en in het openbaar vervoer van Haarlemmermeer.

Werknemers komen vooral uit Amsterdam en in mindere mate uit Haarlem. Ook zijn veel werknemers afkomstig uit nabije steden, zoals

Den Haag, Almere en Utrecht of buurgemeenten, zoals Amstelveen en Zaanstad. Het Haarlemmermeerse aandeel in de arbeidsmarkt van omliggende gemeenten is dan ook aanzienlijk: in Hillegom werkt een op de vijf werknemers (20%) in Haarlemmermeer; en in Aalsmeer, Heemstede en Lisse is dat aandeel rond de 16%.

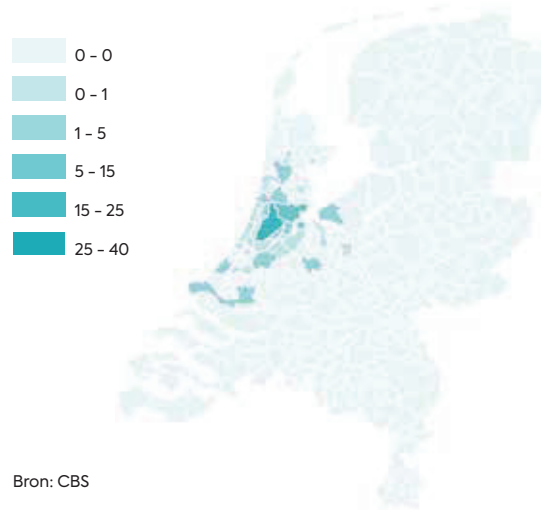
De reikwijdte van de 76.400 werkende Haarlemmermeeders is een stuk beperkter. Na Amsterdam en Haarlem werken Haarlemmermeeders vooral in buurgemeenten, zoals Amstelveen, Aalsmeer en Heemstede, of in andere steden in de buurt, zoals Utrecht, Den Haag, Leiden en Rotterdam. In Heemstede is dat met 16% van alle werknemers een behoorlijk aandeel. En ook in Aalsmeer, Bloemendaal, Heemstede en Hillegom komen meer dan 10% van de werknemers uit Haarlemmermeer. Werknemers komen van heinde en verre in de gemeente werken, maar Haarlemmermeeders werken een stuk dichterbij huis. De werkregio van Haarlemmermeerse inwoners is beter vergelijkbaar met de Haarlemmermeerse verhuisregio.

Kaart 5.5 Waar werken Haarlemmermeeders 2020 (percentage)?

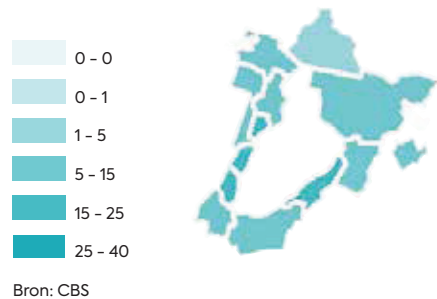


Bron: CBS

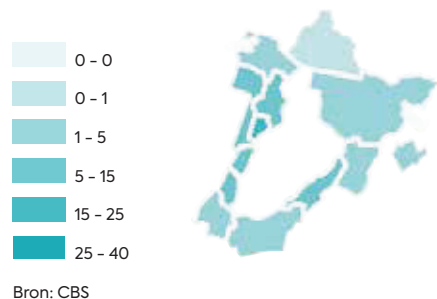
Kaart 5.6 Wie werken in Haarlemmermeer 2020 (percentage)?



Kaart 5.7 Werken in Haarlemmermeer vanuit buurgemeenten (%)



Kaart 5.8 Werknemers uit Haarlemmermeer in buurgemeenten (%)



5.1.3 De aantrekkingskracht van het stadscentrum

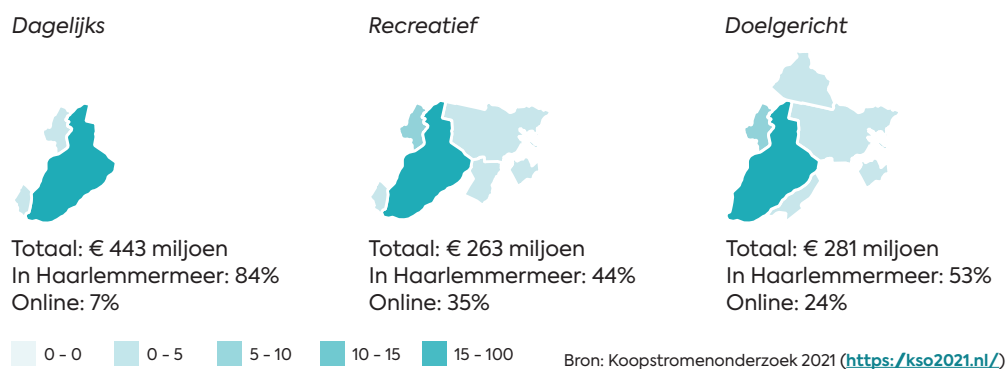
Traditionele stadscentra zijn nog steeds belangrijke trekpleisters voor hun omgeving. Uitgaansgebieden en culturele voorzieningen in steden, zoals Amsterdam, Haarlem en Leiden trekken veel Haarlemmermeeders van alle leeftijden (Staat van Haarlemmermeer 2, Jeugdpublicatie 2019). De coronabeperkingen maakten dat in 2021 grotendeels onmogelijk en het recreatieve winkelen werd ook minder aantrekkelijk. Maar nog steeds waren de centra van Haarlem, Amsterdam en Amstelveen de meest bezochte winkelgebieden buiten Haarlemmermeer. Aan dagelijkse boodschappen en doelgerichte aankopen voor in-en-om-het-huis werd tijdens de pandemie vooral online meer geld uitgegeven. Toch doen Haarlemmermeeders hun dagelijkse boodschappen nog steeds vooral fysiek en dicht bij huis, hoewel voor sommigen dat in Haarlem of Lisse kan zijn. Voor doelgerichte aankopen reizen zij iets verder, naar winkelgebieden in Zaanstad en Aalsmeer.

Haarlemmermeerse winkels krijgen vooral klanten uit de eigen gemeente. Voor recreatief winkelen en doelgerichte aankopen komt bijna de helft van de klanten wel uit de omliggende regio. Amsterdam The Style Outlets in Halfweg trekt bijvoorbeeld meer ‘kledingklanten’ uit de steden waartussen het halverwege ligt – Haarlem en Amsterdam – dan uit Haarlemmermeer zelf. Boulevard Cruquius trekt juist weer veel doelgerichte klanten die aankopen doen vanuit gemeenten ten westen van de Ringvaart. Ondanks de pandemie en de opkomst van online shoppen, was winkelen in 2021 voor een deel nog steeds een regionaal fenomeen, waarin steden een grote rol bleven spelen.

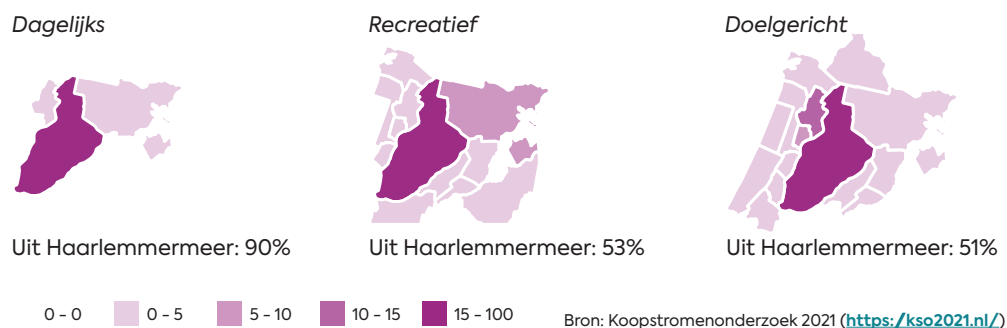
Tabel 5.1 Indeling artikelgroepen Koopstromenonderzoek 2021

Dagelijks	Dagelijkse boodschappen
Recreatief	Mode en Luxe: mode en huishoudelijk Vrije Tijd: sport en spel, media en hobby
Doelgericht	In en om het huis: elektronica, doe-het-zelf, woninginrichting, tuinartikelen en planten

Kaarten 5.9, 5.10 en 5.11. Waar deden Haarlemmermeeders in 2021 hun bestedingen binnen de detailhandel (percentage)?



Kaarten 5.12, 5.13 en 5.14. Waar komt de omzet van Haarlemmermeerse winkels in 2021 vandaan (percentage)?



5.2 Administratieve indelingen van het Centraal Bureau voor de Statistiek

In Nederland bestaan tal van administratieve 'regio's'. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hanteert 25 regionale indelingen voor de ordening van statistische informatie; 'de gemeente' is daarbij wel meestal het startpunt. Een deel betreft bestuurlijke regio's en voor vijf van de 32 verbanden uit deze publicatie zijn regionale cijfers beschikbaar op een aantal onderwerpen (Tabel 5.2). Niet alleen voor gemeentelijke samenwerkingsverbanden rangschikt het CBS zijn informatie. Ook regio's van andere partijen, zoals politie, justitie en de Kamer van Koophandel worden hierin voorzien. Dit type regionale indelingen bepaalt in hoge mate ons beeld van een gebied, omdat het CBS op dit schaalniveau veel informatie verzamelt, ordent en presenteert.

Naast deze bestuurlijke indelingen zijn er regio's die uitgaan van een thematische of analytische samenhang; zoals de landbouw- en toeristengebieden, die gemeenten indelen naar kenmerken van deze sectoren. Of de economische COROP-gebieden, die de Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeksprogramma in 1970 creëerde op basis van forensenstromen. Deze laatste indeling houdt echter wel rekening met provinciegrenzen. Deze administratieve indelingen zijn dus evenmin zuiver inhoudelijk. Zij worden gemaakt binnen de bestuurlijke werkelijkheid van Nederland. Dat zien we ook duidelijk terug. Haarlemmermeer vormt in veel van deze regionale indelingen de zuidgrens van de regio. Of het nu gaat om rechtspraak, politie, landbouw, zorg, opvang of economie. Haarlemmermeer behoort tot een regio met andere Noord-Hollandse gemeenten en het tellen houdt dus op bij de Ringvaart. Alleen de toeristengebieden lijken daar geen rekening mee te houden. Eenzelfde effect zien we bij andere statistische analyses van de regio, zoals in de Economische Verkenningen van de MRA, of de cijfers uit de Regiomonitor Groot Amsterdam. Ook daar stopt de analyse bij de provinciegrens.

Noemenswaardig in het licht van de invloed van het idee van stadsgewesten in de regionale geschiedenis van Haarlemmermeer (Hoofdstuk 2), zijn de oude CBS's regio's Stadsgewesten en Grootstedelijke agglomeraties, die werden gehanteerd tussen 2000 en 2016. Deze waren gebaseerd op forensenstromen, verhuizingen en het gebruik van stedelijke voorzieningen (Daily Urban Systems). Het CBS hanteert deze indeling niet meer, omdat deze niet landelijk

dekkend was en het gedachtegoed van het Stadsgewest, door maatschappelijke ontwikkelingen inmiddels was ingehaald. Het opkomen en verdwijnen van regio-indelingen toont, dat niet alleen het bestuurlijk landschap veranderlijk is, maar ook dat de statistische werkelijkheid alles behalve een statisch gegeven blijkt. Er bestaat een duidelijke wisselwerking tussen beide.

Tabel 5.2 Regionale indelingen Centraal bureau voor de Statistiek

Overzicht regionale indelingen waarop het CBS statistieken samenstelt. Vijf indelingen zijn meegenomen in onze analyse van samenwerkingsverbanden (cursief). Acht andere zijn hieronder als kaart weergegeven. Twee indelingen die sinds 2015 niet meer worden gehanteerd beelden wij af vanwege de relatie met het ontstaan van regionale samenwerking.

COROP-plusgebieden	<i>Arbeidsmarktregio</i>	Basisteam
COROP-subgebieden	Arrondissement (rechtsgebieden)	- Politiedistrict
COROP-gebieden	- Ressort	- Regionale eenheid
Provincies	Cluster van gemeenten	<i>Regionale Energiestrategie regio</i>
Landsdelen	GGD-regio	- SubRES-regio's
(Rijk) Nederland	Jeugdregio	<i>Regionaal Meld- en Coördinatiepunt regio's</i>
	Kamer van Koophandel regio	Toeristengebieden
	Landbouwgebieden	<i>Veiligheidsregio</i>
	- Landbouwgebieden (groepen)	Veilig Thuis regio
		<i>Zorgkantoorregio</i>

Kaart 5.15 Arrondissement Noord-Holland



Kaart 5.16 Politie-eenheid Noord-Holland



Kaart 5.17 Landbouwgebieden



Kaart 5.18 COROP-gebieden



Kaart 5.19 Jeugdregio's



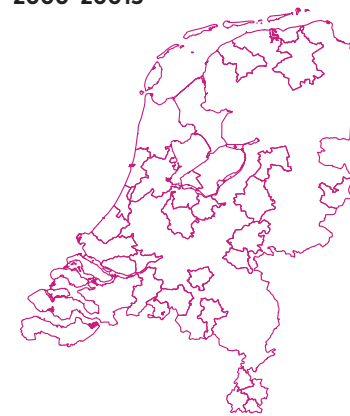
Kaart 5.20 Kamer van Koophandel regio's



Kaart 5.23 Grootstedelijke agglomeraties 2000-2015



Kaart 5.24 Stadsgewesten 2000-2015



Kaart 5.21 Toeristengebied

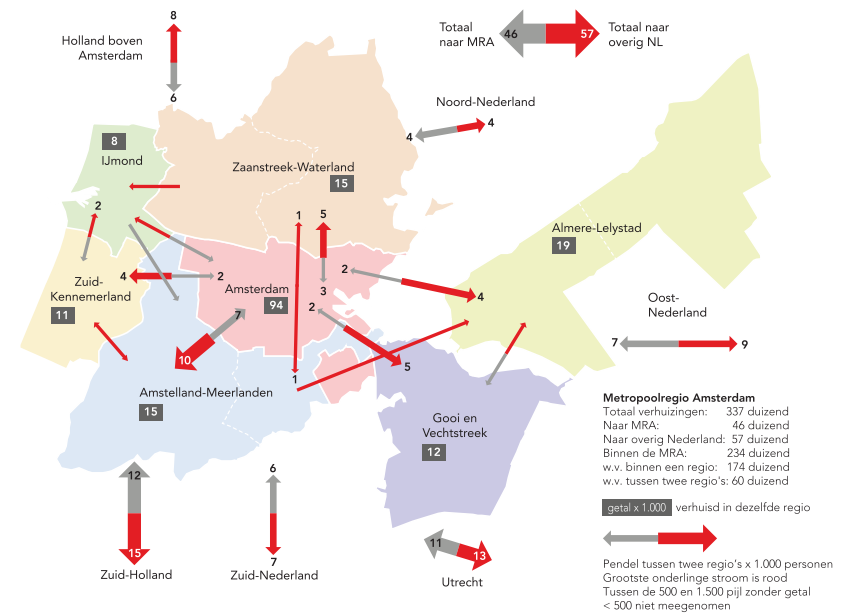


Kaart 5.22: Veilig Thuis regio



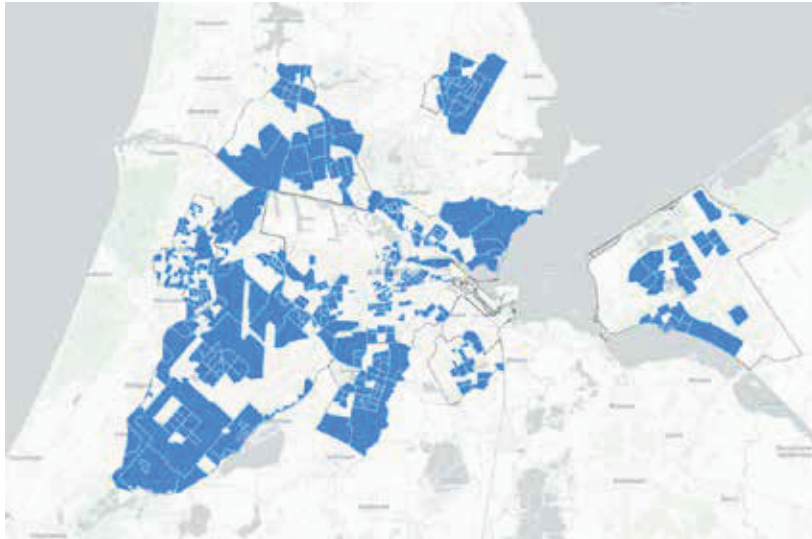
Kaart 5.25 Verhuisanalyse Economische Verkenningen

Metropoolregio Amsterdam 2021



Bron: <https://www.metropoolregioamsterdam.nl/wp-content/uploads/2021/12/EVMRA-2021.pdf> p.37

Kaart 5.26 Regiomonitor Groot Amsterdam, buurten met 28 t/m 84 procent 55-plussers in 2020



Bron: <https://onderzoek.amsterdam.nl/static/regiomonitor/>

5.3 De idee 'regio'

Naast aanwijsbare indelingen als bestuurlijke samenwerking, ruimtelijke oriëntatie van bewoners, en administratieve indelingen, kan het zuivere idee van een regio al bruikbaar en invloedrijk licht op de werkelijkheid werpen. De *Randstad* en het *Groene Hart* behoren tot de meest succesvolle van die regionale ideeën. Deze ideeën of planningsconcepten kenmerken zich door een sterke verbeeldings- en overtuigingskracht. Hierdoor werden ze in de praktijk van plannenmakers gemeengoed. Doordat deze twee concepten letterlijk op de kaart zijn gezet, gaven ze richting aan de discussie over een leefbare verstedelijking van Nederland en raakten ze geïnstitutionaliseerd. Zo ontstonden twee nieuwe regio's, louter door met een andere blik naar de te besturen ruimte te kijken. En deze gingen wél dwars door provincie- en gemeentegrenzen heen.

In de planvorming in en rond Haarlemmermeer doen meer van dit type concepten de ronde. Het verstedelijkingsconcept van de *Metropoolregio Amsterdam* (MRA) visualiseert de verstedelijking in de regio met meer fluïde grenzen dan de gemeentegrenzen van de MRA. Waar dit concept de zuidgrens van Haarlemmermeer niet verder inkleurt, pakt het Atelier Oostflank Haarlemmermeer de draad op en trekt hem in de twee toekomstperspectieven *Metropolitane Schaalsprong* en *Backbone* door tot aan Rotterdam. Niet voor niets benoemt de Omgevingsvisie van Haarlemmermeer een aantal ruimtelijke opgaven die de gemeente deelt met het samenwerkingsverband *Holland Rijnland*. En ook niet vreemd dat de Omgevingsvisie de rol benoemt die Haarlemmermeer zou kunnen spelen bij het verbinden van de *Metropoolregio Amsterdam* (MRA) en de *Metropoolregio Rotterdam Den Haag* (MRDH) (Omgevingsvisie, 2021). *Holland Rijnland* is ten opzichte van de MRA het aansluitende puzzelstukje.

En juist op dit puzzelstukje treffen we het beste voorbeeld aan van concrete overlap tussen vraagstuk en bestuur; van perfecte *congruentie*. Niet in de samenwerking met andere gemeenten, maar in onze samenwerking met het Hoogheemraadschap van Rijnland. Dit waterschap bestaat al sinds 1255 en is vormgegeven aan de hand van de Nederlandse stroom- en afwateringsgebieden. Het waterhuishoudingsvraagstuk bepaalt de vorm van de functionele bestuurslaag van de waterschappen. Hoe concreet of abstract we regio's ook indelen, een dergelijk vergaande overlap tussen vraagstuk en bestuur komen we bij de bestuurlijke regio's zelden tegen. Ook niet waar dit wel wordt voorondersteld om effectiviteitsvoordelen te behalen.

Kaart 5.27 De Randstad



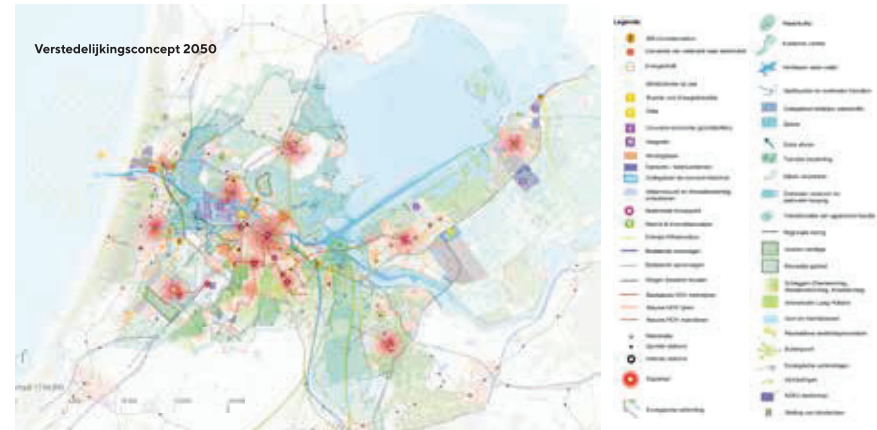
Bron: Stedelijke ring uit Nota Westen des Lands (1958)

Kaart 5.28 Het Groene Hart



Bron: <https://groenehart.info/> (mei 2022)

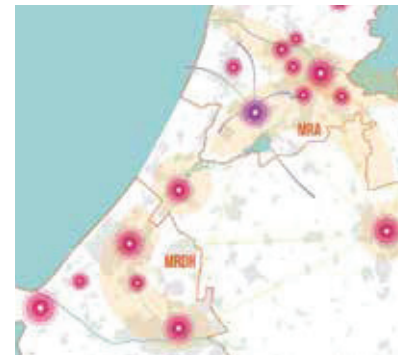
Kaart 5.29 Verstedelijkingsconcept 2050 MRA



Bron: Verstedelijkingsconcept 2050, MRA en Rijksoverheid, (3 november 2021)

Kaart 5.30 Onderdelen toekomstperspectief Oostflank

Metropolitane schaaIsprong



De Oostflank is deel van een **polycentrische Randstad**: nieuwe metropoolkernen versterken het ruimtelijk-economische systeem.

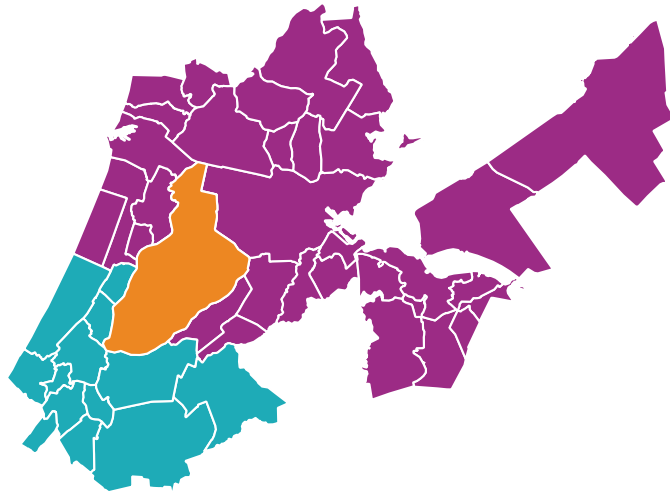
Backbone



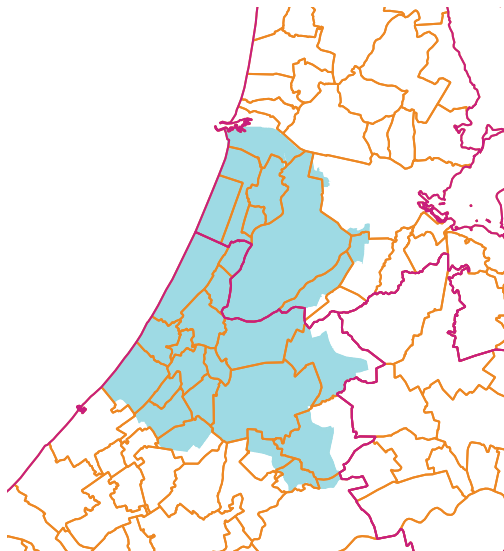
De Oostflank ligt in de **backbone van de Randstad**: schakel in verbindingen en interactieve kenniseconomie, deze backbone is ook een landschap.

Bron: Toekomstperspectief geniecampus van de westelijke randstad, Oostflank Atelier Haarlemmermeer 2021

Kaart 5.31 Samenwerkingsverbanden Metropoolregio Amsterdam en Holland Rijnland



Kaart 5.32 Hoogheemraadschap van Rijnland en grenzen van gemeenten en provincies



5.4 Slotparagraaf: tussen droom en werkelijkheid

Of het nu gaat om bestuurlijke, ruimtelijke, administratieve of conceptuele regio's, uiteindelijk gaan discussies over schaalniveaus in de kern slechts over afspraken die worden gemaakt om onze wereld overzichtelijk te maken en te houden (Marston, 2000; Allmendinger et al., 2007). Dit betekent enerzijds dat voor sommige vraagstukken een regionale schaal kan leiden tot een beter beeld van het vraagstuk, of tot een effectievere aanpak. Maar het kan ook inhouden dat de regio steeds weer een ander gebied is, niet langs bestuurlijke grenzen hoeft te lopen, en dat de afbakening ervan continu onderwerp van bewuste overweging kan zijn. Veranderlijke grenzen kunnen er ook op duiden, dat de samenwerkingspartners veranderlijk zijn. Een herdefinitie van de regio betekent dus altijd een heroverweging van de eigen positie binnen die regio('s) (Allmendinger et al., 2007). Ruimtelijke schalen zijn fluïde en afhankelijk van de vraagstukken, of die nu bestuurlijk, administratief of inhoudelijk zijn, en dus te allen tijde te veranderen door politieke besluitvorming.

De afgelopen tachtig jaar is er dan ook veel gediscussieerd en gesleuteld aan het regionaal bestuur van Nederland. De rol en taak van gemeenten werden uitgebreid, gemeenten werden steeds groter, en er is een grote variëteit aan bestuurlijke samenwerking ontstaan. Haarlemmermeer verzette zich als agrarische gemeente lang en vergeefs tegen de regionale samenwerking met Amsterdam op ruimtelijk en economisch gebied en werd tegelijkertijd ingedeeld in samenwerkingsverbanden met Haarlem in het sociaal en veiligheidsdomein. De huidige bestuurlijke regio van Haarlemmermeer splitst zich daardoor op en vertoont weinig overlap of *congruentie*. Landelijk onderzoek bestempelt haar als een 'twijfelgemeente'. Maar die benaming blijkt misleidend: dit was immers geen eigen strategische keuze! Er zijn bovendien goede redenen om zowel de banden met Amsterdam als met Haarlem goed te onderhouden. Sterker, de verplaatsingen in onze

gemeente tonen het belang van afstemming met buurgemeenten, ook aan de overkant van de provinciegrens. In de huidige samenwerkingsverbanden en administratieve regio's is dit echter niet of nauwelijks terug te zien.

Haarlemmermeer is als groene woon- en werkgemeente zelf ook ingrijpend veranderd. De internationale luchthaven en grootschalige woningbouw hebben een voornamelijk agrarische samenleving getransformeerd in een verstedelijkte samenleving met landelijke en dorpse karaktertrekken. De lege polder werd op allerlei manieren door haar omgeving ingevuld. En het was ook die omgeving die grotendeels de vorm van de bestuurlijke samenwerking bepaalde. De renaissance van 'de stad' zorgde de laatste decennia voor veel economische dynamiek in de Randstad. Gelegen in haar midden, met veel ruimte, blijft de polder een aantrekkelijk gebied voor meer woningen, bedrijven- en luchthaventerreinen, en infrastructuur ten behoeve van verdere stedelijke ontwikkeling. Het is dan ook logisch dat het idee van het stadsgewest in het ruimtelijk en economisch domein de vraagstukken van de stad voorop zette. Sinds de jaren '60 zoeken we in Nederland naar de optimale verhouding tussen volkshuisvesting en wonen, mobiliteit en infrastructuur, werkgelegenheid, recreatie en milieu. Inmiddels is dit stukje Nederland wel fundamenteel veranderd en wordt het vraagstuk van rust, ruimte en groen in dit gebied steeds prangender, niet in de laatste plaats om een leefbare omgeving te creëren voor de stadsbewoners zelf.

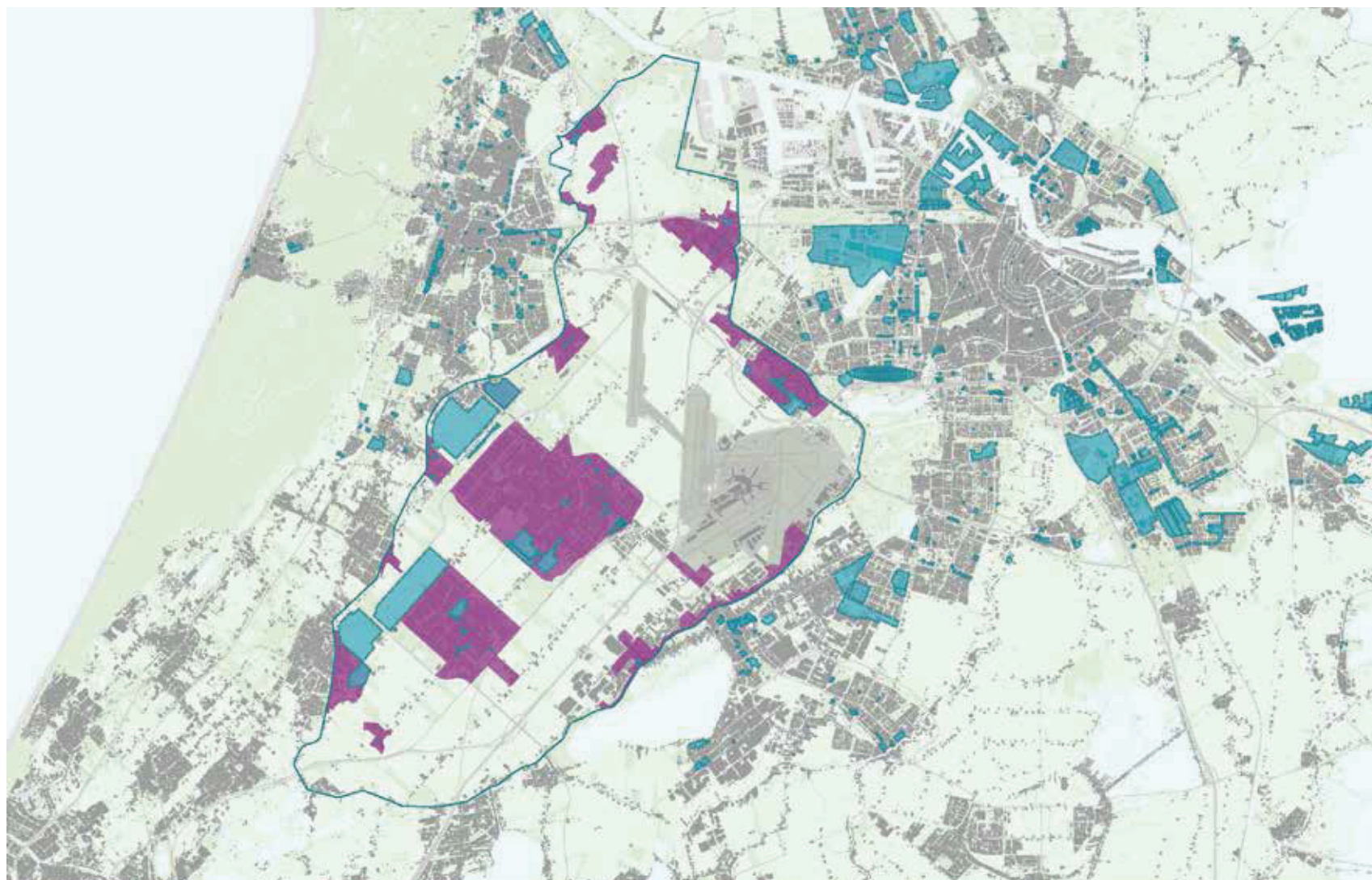
De intensieve relaties met Amsterdam en Haarlem zijn nog steeds belangrijk, maar anno 2022 strekt de Haarlemmermeerse regio zich ook in zuidelijke en oostelijke richting uit; en is zij voor haar directe omgeving van grote betekenis geworden. De geplande groei van Nieuw-Vennep en Lisserbroek tot 2040 zal de verbondenheid in zuidwestelijke richting alleen maar doen

toenemen. Bevolkingsprognoses van het CBS (2019) en de provincie Noord-Holland (2021) laten zien dat Haarlemmermeer door deze woningbouw na 2030 meer inwoners heeft dan Haarlem. Het veranderde karakter en de voorgenomen ontwikkeling van onze gemeente is aanleiding om vanuit Haarlemmermeers perspectief te kijken naar welke samenwerkingsbehoefte er met onze omgeving is, op welke vraagstukken dit speelt; en welke rol Haarlemmermeer daarin kan innemen. We mogen als gemeente vaak geen vrije keuze hebben tot welke verbanden wij behoren, de strategische keuze hoe daarin te opereren hebben we wel.

Deze afweging zal anders zijn voor samenwerking gericht op het efficiënt oppakken van taken, dan voor beleidsrijke samenwerkingsverbanden die inhoudelijk effectieve besluiten willen nemen voor de regio. Welke ruimtelijke en economische vraagstukken zien we als we Haarlemmermeer centraal stellen en wie zijn dan onze partners in de inhoudelijke keuzes die voor de regio moeten worden gemaakt? Betekent een hoger inwonertal dan Haarlem ook een andere verhouding tot die stad als centrumgemeente voor uitvoering in het sociaal en veiligheidsdomein? Het is belangrijk om deze vragen te stellen, omdat de flexibele laag van het regionaal bestuur in het huis van Thorbecke altijd in beweging is en zal blijven. De uitspraak uit 1991 van de Haarlemmermeerse wethouder De Leeuw gaat 30 jaar later daarom nog steeds op en wordt alleen maar relevanter:

“Wij zijn een gemeente, zó diep indalend in Zuid-Holland, met relaties met al die dertien omliggende gemeenten, dat wij onze tentakels naar verschillende kanten moeten hebben. Haarlemmermeer kan niet zeggen: Wij zijn nu eenmaal ROA en verder ogen dicht.”

Kaart 5.33 Woningbouwplanning 2040 (augustus 2022)



Bebouwd gebied
Woningbouwplanning

Bron: Provincie Noord-Holland
Zuid-Holland ontbreekt omdat de woningbouwplanning daar niet in
dezelfde vorm beschikbaar is als voor Noord-Holland



6. Conclusies en dilemma's

In onderzoek naar samenwerkingsverbanden tref je grofweg twee opzetten aan. De eerste hanteert een landelijk perspectief en biedt inzicht in de regionale laag van het Nederlands bestuur. De centrale vragen bij dit type onderzoek luiden: hoe samenhangend zijn de verschillende regio's? Voegen ze iets toe aan het Huis van Thorbecke? Wat zijn de democratische risico's van deze regionale bestuurslaag? De tweede soort opzet kiest juist het lokale perspectief en neemt meestal één (of slechts enkele) specifieke samenwerkingsverband(en) onder de loep. Het geselecteerde verband wordt dan langs de meetlat gelegd volgens een aantal maatstaven: efficiëntie, effectiviteit, kosten. Het onderzoek van de Haarlemmermeerse Rekenkamercommissie '*Lerend onderzoek Rollen van de raad bij de Veiligheidsregio Kennemerland*' uit 2021 is een voorbeeld van deze tweede aanpak.

Dit onderzoek naar de 32 Haarlemmermeerse samenwerkingsverbanden nam de middenweg tussen bovengenoemde onderzoeksopzetten. We hebben het landelijke perspectief ingenomen om opkomst en context van het hele samenwerkingsnetwerk weer te geven en te analyseren; en ook om de regio met andere regio's en subregio's van Nederland te vergelijken. Maar we wisselden gaandeweg van perspectief. We kwamen namelijk tot het inzicht dat de toepasbaarheid van het landelijk perspectief op het gehele netwerk van samenwerkingsverbanden geen of nauwelijks concrete aanknopingspunten voor een lokaal bestuur biedt. In ieder geval niet voldoende om strategische besluiten te kunnen nemen zoals: aan welk samenwerkingsverband wel of niet mee te doen? Op welke manier deel te nemen? Tegen welke kosten? En niet in de

laatste plaats, tegen welke democratische prijs? Daarvoor zijn het landelijk perspectief en de daaruit voortkomende vragen te grof en te algemeen. Je zou kunnen zeggen dat het idee - het *regionale bestuur van Nederland* - en het concept - *regionaal samenwerkingsverband* - interessant zijn voor de bestuurskundige theorie, maar dat het geenszins impliceert dat je op één manier moet sturen, of er verantwoording over moet afleggen. Daarvoor is kennis van elk specifiek samenwerkingsverband onontbeerlijk. Daarom trekken we in dit hoofdstuk niet alleen conclusies over de 32 samenwerkingsverbanden als onderdeel van één regionaal bestuur, maar bieden we ook handvatten voor de waardering van individuele samenwerkingsverbanden.

Regionale samenwerking - zo luidt een van de belangrijkste conclusies van ons onderzoek - is niet primair een theoretisch idee of begrip, maar voornamelijk een praktische en politieke keuze. Bij elk afzonderlijk samenwerkingsverband dient dan ook de afweging plaats te vinden tussen organisatorische voordelen en democratische nadelen. Want, en dit is de andere belangrijke algemene conclusie: regionale samenwerking stelt elk lokaal bestuur voor een niet op te lossen dilemma. Enerzijds betekent een keuze voor effectiviteit en efficiëntie door regionale samenwerking, altijd een zeker verlies aan transparantie en democratische controle. Anderzijds kan niet regionaal samenwerken leiden tot verlies aan effectiviteit en efficiëntie van het democratisch gekozen bestuur. *Droomland* en *Niemandslaan* zijn geen perspectieven die men als ambtenaar, bestuurskundige of politicus naar believen kan innemen. Het zijn de uitersten van een onoverbrugbaar dilemma dat vastzit aan het samenwerken buiten het bestaande staatsbestel. En daarom

is het zo belangrijk om per samenwerkingsverband dat dilemma te benoemen en per keer een afweging te maken. Om deze afweging te vereenvoudigen hebben we de 32 Haarlemmermeerse samenwerkingsverbanden gecategoriseerd, zodat per type verband de afweging overzichtelijker wordt. We bieden hieronder eerst de algemene conclusies over het Haarlemmermeerse netwerk als geheel, reflecteren kort op het regionaal bestuur als concept en bieden als laatste handvatten voor het waarderen van verschillende samenwerkingsverbanden.

6.1 Conclusies over het Haarlemmermeerse netwerk als geheel

- *Regionale samenwerking* wordt vaak als één begrip gehanteerd, maar daaronder gaan vele vormen van samenwerkingsrelaties schuil. Elk verband kent zijn eigen geschiedenis en karakter en het totaal is niet aan een bestuurskundige tafel ontworpen. Het is historisch gegroeid door politieke besluiten, zowel landelijke als lokale. Haarlemmermeer kent op dit moment 32 samenwerkingsverbanden die op zichzelf staan, maar waarin wel patronen te herkennen zijn.
- De afgelopen 75 jaar nam het aantal samenwerkingsverbanden geleidelijk toe. De afgelopen twintig jaar raakte het, als gevolg van de uitbreiding van gemeentelijke taken, zelfs in een stroomversnelling. Als deze trends doorzetten zal het aantal samenwerkingsverbanden in de toekomst verder toenemen.
- Het geheel van Haarlemmermeerse samenwerkingsverbanden is en blijft ook na dit onderzoek onoverzichtelijk. We konden niet goed achterhalen welke samenwerkingsverbanden er wel en niet bij horen. En van een aantal verbanden blijven bepaalde aspecten onbekend: soms de ontstaansgeschiedenis, dan weer de (niet) gemeentelijke deelnemers, of de inzet van geld of ambtelijke capaciteit, en soms ook de juridische grondslag van het verband.
- De 32 Haarlemmermeerse samenwerkingsverbanden laten zich grofweg indelen in twee domeinen: ruimtelijk en economisch én sociaal en veiligheid. De eerste groep bestaat al langer en is veelal rondom Amsterdam georganiseerd. Deze verbanden zijn vooral gericht op afstemming en deelname is vaak niet wettelijk verplicht. Samenwerking in het sociaal en veiligheidsdomein is daarentegen meestal wel verplicht, is van recenter datum en gericht op de uitvoering van taken. De samenwerkingspartners verenigen zich in dit domein vaker in de regio Zuid-Kennemerland.
- Bij Haarlemmermeerse samenwerking ligt de focus vaak op Amsterdam en Haarlem. Met die steden deelt de gemeente grote vraagstukken en opgaven. Het perspectief van de centrumsteden op de vraagstukken is hier leidend. De vraag dringt zich op of de vraagstukken van Haarlemmermeer in dit perspectief voldoende in beeld zijn, en of er geen opgaven ontbreken. Ook rijzen er vragen omtrent de provinciegrens; is het wenselijk dat deze het vanzelfsprekende einde blijft van bijna al onze samenwerkingsverbanden? De regio Haarlemmermeer houdt niet op bij Amsterdam of de provincie Noord-Holland, dus het zou vreemd zijn als alleen vraagstukken op die regionale niveaus deel uitmaken van ons samenwerkingsnetwerk.
- Het complexe en ondoorzichtige stelsel van samenwerkingsverbanden vergroot de democratische hiaten. In de eerste plaats omdat elk verband een eigen vorm van verlengd lokaal bestuur kent, dat op verschillende manieren invulling geeft aan de rol van raad, college en ambtenarij. Daarnaast voegt elke nieuwe samenwerking een nieuwe vorm van verlengd bestuur toe, waardoor het hiaat verder toeneemt. Ten slotte zijn aantal en diversiteit van de samenwerkingen zo groot, dat het sturen op 'regionale samenwerking als geheel' door het lokale bestuur een schier onmogelijke taak wordt.

- De wettelijk verplichte paragraaf Verbonden Partijen in de programmabegroting geeft een financieel beeld van onze verbonden partijen. Regionale samenwerking is echter een breder – en diffuser – begrip. Dat heeft als gevolg dat 22 van de 32 verbanden niet in deze paragraaf zijn terug te vinden. Inzicht in het geheel van regionale uitgaven is daardoor niet of nauwelijks te verkrijgen.
- De verbanden die in de paragraaf Verbonden Partijen staan, kosten € 34.5 miljoen. Hiervan gaat 29.7 miljoen naar verplichte uitvoeringsverbanden, zoals *Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied*, *Veiligheidsregio Kennemerland* en *AM match*. *Cocensus* is als vrijwillige uitvoeringsorganisatie goed voor € 3.8 miljoen. De overige € 1.1 miljoen wordt besteed aan de *Vereniging van Nederlandse Gemeenten*, *Amstelland-Meerlanden* en het *Recreatieschap Spaarnwoude*. Al deze bedragen zijn exclusief bestuurlijke en ambtelijke inzet.

6.2 Reflectie op regionaal bestuur in Nederland

- Vanuit het landelijk perspectief is het idee van samenhangende bestuurlijke regio's bruikbaar om overzicht en controle te houden op het decentrale bestuur van Nederland. Als we echter inzoomen op de Haarlemmermeerse regio blijkt deze samenhang uit elkaar te vallen en vinden we 32 verschillende appels en peren in de fruitschaal van dat ene regionale bestuur. Er bestaat geen structuur waarin het geheel van samenwerking kan worden aangestuurd of gecontroleerd op lokaal niveau, omdat die samenhang alleen bestaat vanuit een landelijk bovenaanzicht.

- Vanuit het top-down perspectief lijkt (ruimtelijke) congruentie van verbanden een logische wens, maar op lokaal niveau blijft onduidelijk wat de voordelen zijn. Streven naar congruentie beperkt de mogelijkheid tot flexibel inspelen op de schaal van een vraagstuk, wat een voorwaarde is voor effectievere besluitvorming op regionale schaal. Voor het efficiënt uitvoeren van taken blijft het onduidelijk waarom het behalen van schaalvoordelen beter zou lukken met steeds dezelfde partners op hetzelfde grondgebied. Congruentie draagt alleen bij aan democratische transparantie als dat leidt tot samenvoeging van verbanden (zoals in de *Veiligheidsregio Kennemerland*).
- De veelheid van verplichte regionale samenwerking in het sociaal domein laat een zekere dubbelzinnigheid zien van het rijksbeleid. De verplichting om deze nieuwe taken op regionale schaal uit te voeren, vanwege het behalen van meer efficiëntie, staat immers haaks op de wens deze taken op lokaal niveau te organiseren, om meer maatwerk te bieden.

6.3 Handvatten voor omgang met individuele verbanden

- De historie, omschrijving en categorisering van de 32 Haarlemmermeerse samenwerkingsverbanden bieden mogelijkheden voor raad, college en ambtenaren om elk verband op zich te wegen en daarbij de eigen positie te bepalen.
- Welke rol pak je als lokale overheid in verplichte, tegenover vrijwillige, verbanden? Je kunt zeer actief participeren in vrijwillige verbanden, om daar het maximaal verwachte voordeel uit te halen. Je kunt ook verscherpt toezicht houden op samenwerkingen waartoe je verplicht bent, juist omdat het gemeentebestuur daar wellicht minder voordeel in ziet.

- Verbanden die gericht zijn op het efficiënt uitvoeren van taken kosten het meeste geld, maar vragen om minder beleidsinhoudelijke afweging. Controle op efficiëntie of kostenbesparing lijkt relevanter dan inhoudelijke keuzes vooraf. Bij het aangaan van deze samenwerking moet duidelijk worden welke schaalvoordelen te verwachten zijn.
- Verbanden gericht op het effectief aanpakken van regionale vraagstukken kosten de gemeente minder geld, maar plaatsen inhoudelijke afwegingen op een grotere afstand van raad en college. De nadruk kan hier liggen op input vooraf en controle op degelijke besluitvorming op regionaal niveau. Bij het aangaan van deze samenwerking is aandacht nodig voor welk deel - van het regionaal vraagstuk van Haarlemmermeer – door het verband behartigd wordt, en wat en wie daarbuiten vallen. Misschien vraagt dit om hulpconstructies met andere gemeenten (aan de andere kant van de provinciegrens).
- Samenwerkingsverbanden met een hybride karakter, tussen efficiëntie en effectiviteit in, zijn lastiger te beoordelen, omdat meerdere doelen tegelijk worden bediend. Deze dubbele doelstelling bemoeilijkt heldere aansturing en controle.
- Al deze afwegingen spelen mee in de positie die je als gemeente(bestuur) inneemt in een samenwerkingsverband. Afwegingen staan altijd onder invloed van de machtsposities van verschillende deelnemers. De dynamische aard van Haarlemmermeer vraagt om periodieke heroverweging van die positie. Dit decennium verwacht de gemeente van plaats vijftien naar plaats elf in de top van grootste gemeenten van Nederland te stijgen. Niet alleen veranderen daardoor onze vraagstukken, maar ook onze rol als actor in die 32 samenwerkingsverbanden.





7. Bijlagen

7.1 Literatuurlijst

Algemeen Handelsblad (1966, 4 augustus) Haarlemmermeer wil niet bij Groot-Amsterdam

Allers, M.; Greef, J.A. de (2018) Gemeentelijke samenwerking verlaagt uitgaven meestal niet, Economisch Statistische Berichten, 103(4757), pp. 38-41.

Allmendinger, P.; Haugton, G. (2007) The fluid scales and scope of UK spatial planning, Environment and Planning A, 39, pp. 1478-1496

Berg, C. van den; Boogaard, G.; Dreef, S.; Geertjes, G.J.A. (2021) Corona: stresstest voor binnenlands bestuur? Over de Nederlandse corona-aanpak: differentiatie tussen en inbedding in de veiligheidsregio's, Bestuurskunde, 3, pp. 45-54

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

Gemeente Haarlemmermeer (2019) Koersvast steeds beter (2019). Beleidskader voor het sociaal domein Haarlemmermeer 2019-2023

Gemeente Haarlemmermeer (2020) Nota van B&W, Nadere uitwerking bestuurlijke opdracht Veilig Thuis, financiering en mandaten 2020

Gemeente Haarlemmermeer (2022) Programmabegroting 2022-2025, Haarlemmermeer

Gerrits, Robin (1991, 6 juli) Gemeente Haarlemmermeer hoort overal en nergens bij, Parool

Groenleer, M.; Hendriks, F. (2018) Subnational mobilization and the reconfiguration of central-local relations in the shadow of Europe: the case of the Dutch decentralized unitary state, Regional & Federal Studies, 30, pp. 1-23

Heilbron, B; Voogt, F.; Salomons, F. (2022, 9 maart) Gemeentelijke Samenwerkingen Structureel over Budget. Investico. Geraadpleegd van <https://www.platform-investico.nl/artikel/gemeentelijke-samenwerkingen-structureel-over-budget/>

IFV (Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen), 2020, Als één overheid, Slagvaardig de toekomst tegemoet!, Geraadpleegd van <https://www.overheidvannu.nl/documenten/rapporten/2020/09/10/eindrapport-studiegroep-ifv---als-een-overheid-slagvaardig-de-toekomst-tegemoet>

Marston, S.A. (2000) The social construction of scale, Progress in Human Geography, 24, pp. 219-242

Metropoolregio Amsterdam (2022) Platforms en Portefeuillehoudersoverleggen, Geraadpleegd op 24 mei 2022, van <https://www.metropoolregioamsterdam.nl/platformen-en-overleggen/>

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2013, 11 juli) Gemeentelijke samenwerkingsverbanden sociaal domein, kamerbrief, Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/12/kamerbrief-over-samenwerkingsverbanden-gemeenten>

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2021) Staat van het bestuur 2020, Geraadpleegd van <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2021/01/21/staat-van-het-bestuur-2020>

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2022) De grote operaties, Geraadpleegd van <https://www.kennisvandeoverheid.nl/leren-van-het-verleden-oud/tentoonstellingen/werken-aan-een-moderne-overheid/1977-1986>

Nederlandse vereniging voor raadsleden (2021), Raad & Regionale samenwerking 2021, Derde landelijk Raadsledenonderzoek over grip en controle op regionale samenwerking, gemeenschappelijke taken en herindeling

Philippa, M. (2005) Etymologisch woordenboek van het Nederlands (Ke-R, p.644) Amsterdam University Press, onder redactie van dr. Marlies Philippa

Proof adviseurs, Kwink groep (2020), Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020, Geraadpleegd van <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2020/05/22/inventarisatie-regionale-samenwerkingsverbanden-decentrale-overheden-2020>

Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio;s, Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/06/24/adviesrapport-droomland-of-niemandsland>

Ranga, M. and H. Etzkowitz (2013), 'Triple Helix Systems: An Analytical Framework for Innovation Policy and Practice in the Knowledge Society', Industry and Higher Education 27, pp. 237-262

Reussing, R.; Boogers, M. en Denters, B. (2018), 'Gemeenteraden en regionale samenwerking' in De Gemeenteraad, ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie, Boom, pp. 257-278

Stil, H. (2021, 12 oktober) Schipholgemeenten blazen groeioverleg luchtvaart definitief op, Parool, Geraadpleegd van <https://www.parool.nl/amsterdam/schipholgemeenten-blazen-groeioverleg-luchtvaart-definitief-op~b97bba3d/>

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2012) Bouwen op de kracht van burgers. Naar een krachtige samenhangende aanpak op het sociale domein, Geraadpleegd van <https://vng.nl/publicaties/bouwen-op-de-kracht-van-burgers-vng-visie-op-het-sociaal-domein>

Veiligheidsregio Kennermerland (2017) Koersnotitie Veiligheidshuis Kennermerland 2017-2020, Geraadpleegd van <https://bestuursinformatie.vrk.nl/documenten/bijlagen/BC-PGMZ-2017-10-16-05-Bijlage-1-Koersnotitie-veiligheidshuis-Kennermerland.pdf>

Vervoerregio Amsterdam (2020) Begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2014, Geraadpleegd van <https://www.vervoerregio.nl/document/4fbcf805-be44-4600-b7d6-33da584b73d5>

Yesilkagit, K (2021), Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur, in Gebundeld Perspectief, Decentraal bestuur nader geduid, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Geraadpleegd van <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2021/01/01/gebundeld-perspectief>

7.2 Namen alle 32 samenwerkingsverbanden

AM match

Amstelland-Meerlandenoverleg (AM)

Amsterdam Economic Board (AEB)

amsterdam inbusiness (aib)

Arbeidsmarktregio Groot Amsterdam

Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS)

Centrumgemeente maatschappelijke opvang en beschermd wonen Haarlem

Cocensus

Coöperatie Servicehuis Parkeer- en Verblijfsrechten U.A. (SHPV)

De Meerlanden Holding N.V.

Dimpact

G40 Stedennetwerk

Greenport Aalsmeer

ICC Regio Schiphol Bevlogen

Koninklijke Vereniging Stadswerk Nederland

Metropoolregio Amsterdam (MRA)

Noord-Holland Samen Veilig (NH-SV)

Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG)

Platform31

Recreatieschap Spaarnwoude

Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Noord-Holland

Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC) Voortijdig Schoolverlaten

Regionale Energiestrategie (RES) Noord-Holland Zuid

Schadevergoedingsschap HSL-Zuid, A16 en A4

Schiphol Area Development Company (SADC)

Stichting Arbeidsmarkt en Opleidingsfonds Gemeenten

Stichting RIONED

Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten (SVn)

Veiligheidsregio Kennemerland (VRK)

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Vervoerregio Amsterdam

Zorgkantoor Zorg en Zekerheid Amstelland en de Meerlanden

7.3 Verklarende lijst nationale ontwikkelingen tijdlijn hoofdstuk 2 (pagina 16-24)

1848 | **Grondwetsherziening: Huis van Thorbecke**

Nederland wordt een gedecentraliseerde eenheidsstaat met de bestuurslagen Rijk, Provincies en Gemeenten.

1851 | **Gemeentewet**

Deze wet wijdt twee artikelen aan gemeentelijke samenwerking voor het gemeenschappelijk belang.

1901 | **Woningwet, Kinderwet en Gezondheidswet**

Met deze wetten wordt het takenpakket van de overheid uitgebreid.

1931 | **Herziening Gemeentewet met 18 nieuwe artikelen**

De 2 artikelen in de Gemeentewet worden vervangen door 18 nieuwe artikelen, die het behoorlijk regelen van het beheer van gemeenschappelijke bedrijven mogelijk maken.

1947 | **Commissie Koelma**

Voorstel voor vorming gewesten als oplossing voor verschil tussen grootstedelijke en kleinere gemeenten.

1950 | **Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)**

In plaats van een nieuwe bestuurslaag komt deze wet tot stand met 38 artikelen over gemeentelijke samenwerking.

1958 | **Nota Westen des Lands**

De eerste ruimtelijke nota van het Rijk. In deze regionale nota wordt de basis gelegd voor wat later het Groene Hart is genoemd. De nota verkent een oplossing voor het verstedelijkingsvraagstuk in de Randstad, met behoud van ruimte voor agrarisch land en recreatiegebieden. De ideeën uit deze nota zijn nog altijd het kader voor het ruimtelijk denken in de Randstad.

1960 | **1e Nota Ruimtelijke Ordening**

In deze nota wordt gepleit voor; het samenvoegen van kleine gemeenten, het uitbreiden van middelgrote gemeenten en het vinden van een nieuwe bestuursvorm voor grote agglomeraties. Het argument daarbij is dat de schaal van het bestuur moet worden aangepast aan de schaal van ons ruimtelijk gedrag.

1969 | **Nota Bestuurlijke Organisatie**

In deze nota wordt geconcludeerd dat er behoefte is aan grotere bestuursseenheden en stadsgewestvorming rond Amsterdam en Rotterdam wordt als rijksverantwoordelijkheid gezien.

1971 | **Ontwerp Gewestenwet**

Dit ontwerp is ingetrokken, vanwege onvoldoende steun vanuit de Tweede Kamer.

1974 | **Concept Structuurschets Bestuurlijke Indeling**

In deze schets wordt voorgesteld om Nederland in te delen in 44 rayons of gewesten met taken op het gebied van wonen, werkgelegenheid, zorg, recreatie, natuur, milieu en verkeer en vervoer.

1975 | **Concept Ontwerp Reorganisatie Binnenlands Bestuur**

Concept stelt 26 kleinere provincies met meer gemeentelijke taken voor.

1976 | **Ontwerp Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur**

In de aanpassing wordt uitgegaan van een vermeerdering/verkleining van provincies als nieuw middenbestuur.

1980 | **Nota Decentralisatie van Rijkstaken**

Deze nota is van toepassing op regionaal sociaal-economisch beleid, beleid voor volkshuisvesting en onderwijsbeleid.

1982-1986 | Zes grote veranderingsoperaties

Deze operaties hebben tot doel om de rijksdienst af te slanken, beheersbaarder te maken en effectiviteit en efficiëntie te verbeteren, onder andere door decentralisatie van rijkstaken.

1983 | Nota Organisatie Binnenlands Bestuur

Deze nota beschrijft gemeentelijke samenwerking als uitgangspunt voor regionaal bestuur; versterkt door herziening Wgr en overzicht door bundeling en integratie van regio's.

1985 | Aanpassing Wgr

Deze aanpassing maakt samenwerking eenvoudiger. Provincies worden gevraagd congruente samenwerkingsgebieden te bepalen.

1988 | 4e Nota Ruimtelijke Ordening (VINO)

In deze Nota komt het accent van het ruimtelijk beleid te liggen op het benutten van economische potentie van steden. Urban renaissance; nieuwe concepten zijn 'mainports' en 'stedelijke knooppunten'. In 1993 uitgebreid tot de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra (VINEX).

1989 | Externe Commissie Grote Stedenbeleid

De Commissie adviseert om agglomeratiegemeenten te vormen rond de vier grote steden (en een Bestuurlijk Platform Randstad) om internationale stedelijke concurrentie aan te kunnen.

1990-1993 | Nota's Bestuur op Niveau 1, 2 en 3

In deze nota's wordt het voorstel gedaan om stadsprovincies en 25 niet-stedelijke samenwerkingsgebieden te vormen, om steden als economische motoren te bevorderen.

1994 | Kaderwet Bestuur in Verandering

In zeven stedelijke gebieden worden tijdelijke bestuurlijke samenwerkingsstructuren verplicht als opmaat tot stadsprovincies (worden uiteindelijk Wgr plusregio's).

2001 | Discussie over Kaderwet

De Raad voor het Binnenlands Bestuur adviseert om regionaden in te stellen.

2004 | Nota Ruimte

Naast het al bestaande concept mainport, worden in de Nota Ruimte de concepten brainport en greenport geïntroduceerd.

2006 | Nota Maatwerk in het Middenbestuur

In deze nota worden beleidsuitgangspunten geformuleerd voor het middenbestuur (provincies, Wgr-(plus)regio's, veiligheidsregio's en andere samenwerking), en wordt de suggestie gedaan voor regiogemeenten/-provincies voor de randstad.

2006-2016 | Wgr-plus

Wgr krijgt hoofdstuk over samenwerking rond steden in plusregio's, waar verplicht wordt samengewerkt op wonen, verkeer en vervoer, werken en stedelijk groen.

2007 | Commissie Versterking Randstad

De commissie adviseert de vier provincies en Wgrplusregio's te vervangen met één Randstadprovincie, om in de top-5 van Europese stedelijke regio's te komen en te blijven.

2010 | Wet Veiligheidsregio's (Wvr)

Samenvoeging brandweerzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening (GHOR) in gemeenschappelijke regelingen (25 regio's in Nederland). De dagelijkse leiding is in handen van drie burgemeesters en twee portefeuillehouders volkshuisvesting. Voorzittende burgemeester heeft bij bovenlokale crisis bovenlokale (beslis)bevoegdheden. Veiligheidsregio stelt de GGD in en houdt deze in stand. Het gebied valt samen met de politieregio's, binnen provinciegrenzen.

2010 | Heroverwegingsrapport Openbaar Bestuur

In dit rapport worden voorstellen gedaan tot besparing door opschalen van provincies en gemeenten of afschaffen van provincies en waterschappen.

2012 | Wetswijziging Wet publieke gezondheid (Wpg)

GGD Regio's worden gelijk gebracht met veiligheidsregio's. Bestuur van de veiligheidsregio wordt verantwoordelijk voor de voorbereiding op een infectieziektecrisis (i.s.m. GGD). Daarbij maakt grootschalige infectieziektebestrijding een integraal deel uit van de regionale crisisplannen.

2013 | Inwerkingtreding Omgevingsdiensten (Wgr)

Met de inwerkingtreding van deze wet worden gemeenten en provincies verplicht onderdeel uit te gaan maken van gemeenschappelijke regelingen die namens hen de vergunningverlening, toezicht en handhaving verzorgen met betrekking tot activiteiten in de fysieke leefomgeving.

2013 | Bestuur in Samenhang

Plannen om de uitvoeringskracht van gemeenten te versterken door herindeling en congruente gemeentelijke samenwerking (i.v.m. decentralisaties), provincies omvormen tot 5 landsdelen te beginnen met Noordvleugelprovincie.

2015 | Jeugdwet

Met deze wet is de jeugdhulp overgeheveld naar gemeenten. In de Jeugdwet is de verantwoordelijkheid van de gemeenten uitgebreid met de provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg voor kinderen en jongeren, zorg voor jeugd met een licht verstandelijke beperking, geestelijke gezondheidszorg (GGZ) in het kader van jeugdstrafrecht (forensische zorg), jeugdbescherming en jeugdreclassering.

2015 | Wet langdurige zorg (Wlz)

Deze wet vervangt een deel van de AWBZ. Het gaat om intensieve zorg (vaak met verblijf) voor kwetsbare ouderen, mensen met een handicap of psychische aandoening. Landelijke instelling Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) beoordeelt en geeft de indicatie, het regionale zorgkantoor regelt zorg (in natura of persoonsgebonden budget). Dit zijn zelfstandige organen die nauw verbonden zijn met de grootste verzekeraar aldaar. De gemeente hoeft deze zorg dan niet meer te leveren.

2015 | Wmo 2015

Meer taken die eerst onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) vielen, komen nu onder de Wmo. Gemeenten hebben bredere verantwoordelijkheid voor de participatie van mensen met een beperking of psychische problematiek. Het gaat hier om een maatwerkvoorziening, in plaats van een compensatieplicht en meer beleidsvrijheid voor gemeenten.

2015 | Participatiewet

De participatiewet vervangt de Wwb, Wsw en de Wajong. Zoveel mogelijk mensen moeten participeren op de gewone arbeidsmarkt. Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid dat iedereen die kan, gaat werken. Daarbij moeten ze ook bepalen welke eventuele ondersteuning mensen daarbij nodig hebben. Regionale werkbedrijven (35) moeten, onder verantwoordelijkheid van gemeenten, mensen plaatsen bij bedrijven.

2015 | Opheffing Wgr-plusregio's

Dit betekent het einde van verplichte samenwerking in de 7 plusregio's/stadsregio's. Taken en bevoegdheden voor verkeer en vervoer, huisvesting, bedrijfsvestiging, recreatie en milieu zijn overgedragen aan de provincie. Alleen voor verkeer en vervoer gaan de taken en bevoegdheden in Rotterdam, Haaglanden en Amsterdam over naar de vervoerregio's.

2016 | Studiegroep Openbaar Bestuur

Pleit voor gevarieerde gemeentelijke samenwerking op basis van inhoudelijke opgave om economische groei te versterken.

2018 | Klimaatakkoord

In het Klimaatakkoord wijst het Rijk Regionale Energiestrategieën aan.

2021 | Wijziging Wgr

Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen.

7.4 Overzichtskaart omliggende gemeenten

