

Verkenning vorming nieuwe arbeidsmarktregio

Proces ontwerp

Januari 2021

1. Aanleiding

Na de herindeling van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik maakte de gemeente Vijfheerenlanden deel uit van twee arbeidsmarktregio's: Midden Utrecht (voormalig Vianen) en Gorinchem (voormalig Leerdam en Zederik). Aangezien het wettelijk niet is toegestaan om als gemeente deel uit te maken van twee arbeidsmarktregio's moest Vijfheerenlanden een keuze maken. Op 16 juli 2020 heeft de raad van de gemeente Vijfheerenlanden het volgende besloten:

- a. Voor wat betreft de arbeidsmarktregio grens-ontkennend te werken en in te zetten op een onderzoek naar een nieuw te vormen arbeidsmarktregio.*
- b. Met ingang van 2021 aan te sluiten bij de Arbeidsmarktregio Gorinchem voor een periode van 3 jaar en van daaruit met de AV-gemeenten, Lekstroomgemeenten en Culemborg de vorming van een nieuwe arbeidsmarktregio te onderzoeken.*
- c. Medio 2022 deze keuze en de resultaten van het onderzoek te evalueren en eventuele nieuwe ontwikkelingen op het gebied van wetgeving rond arbeidsmarktregio's te betrekken in de evaluatie.*

Met dit besluit beoogt Vijfheerenlanden een nieuwe arbeidsmarktregio te vormen die als samenwerkingsnetwerk voor Vijfheerenlanden recht doet aan de tweezijdige oriëntatie van onze inwoners en ondernemers én betere voorwaarden schept voor sociaal economische samenwerking in dit centraal gelegen gebied. Een arbeidsmarktregio die een stevig fundament biedt waarop werknemers kunnen terugvallen als het even tegenzit, maar die ook werknemers in positie brengt als de economie weer aantrekt.

De keuze tussen beide arbeidsmarktregio's was een heel lastige voor Vijfheerenlanden omdat de arbeidsmarktregio's Gorinchem en Midden Utrecht elk apart niet het samenwerkingsnetwerk bieden waaraan Vijfheerenlanden behoefte heeft. De arbeidsmarktregio Gorinchem is kleinschalig en daardoor slagvaardig en overzichtelijk. Maar deze is als kleinste arbeidsmarktregio van Nederland met relatief veel maak-industrie en een relatief grote agrarische sector ook kwetsbaar. De arbeidsmarktregio Midden Utrecht is een veel grotere regio, met meer kennis op het gebied van kantoor- en onderwijsfaciliteiten. Vanwege de schaal is de betrokkenheid bij dit samenwerkingsnetwerk weer kleiner. In de visie van Vijfheerenlanden biedt het gebied van Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, Lekstroom en Culemborg van zichzelf veel sociaal economische potentie door de combinatie van maakindustrie en (praktijk)onderwijs. Dat biedt goede kansen voor de meest kwetsbare werkzoekenden/werknemers. Door de bestaande bestuurlijke grenzen wordt die potentie met elkaar niet ten volle benut. Daarom heeft Vijfheerenlanden gekozen voor tijdelijke aansluiting bij de arbeidsmarktregio Gorinchem voor de duur van 3 jaar. Gedurende die periode wil Vijfheerenlanden met de gemeenten van de regio Alblasserwaard- Vijfheerenlanden, de Lekstroom regio en Culemborg een verkenning uitvoeren naar de vorming van een nieuwe arbeidsmarktregio.

Dit proces ontwerp schetst het proces van de verkenning naar de vorming van een nieuwe arbeidsmarktregio. Het proces is verdeeld in 4 fasen. De fasen worden beschreven in paragraaf 3. Risico's en kansen voor het proces komen in paragraaf 4

aan bod. De organisatie en werkwijze van het proces worden in paragraaf 5 beschreven. De communicatiestrategie wordt benoemd in paragraaf 6. Tussen de besluitvorming tot een verkenning van de vorming van een nieuwe arbeidsmarktregio en het afronden van deze notitie hebben verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden die van invloed zijn op dit proces. Daarom start deze notitie met de beschrijving van die ontwikkelingen.

2. Ontwikkelingen in 2020

In de tweede helft van 2020 heeft de arbeidsmarktregio als instrument in het beleid werk en inkomen aan belang gewonnen als gevolg van een aantal ontwikkelingen.

Dat zijn:

- Wijziging besluit Suwi

De wijziging van het besluit Suwi leidt per 1 januari 2021 tot versterking van de rol van de centrum gemeente, uniforme werkgeversdienstverlening en meer samenwerking tussen de gemeenten in het arbeidsmarktbeleid. De samenwerkende gemeenten en het UWV binnen 1 arbeidsmarktregio worden verplicht jaarlijks een gezamenlijk uitvoeringsplan op te stellen.

- De coronacrisis

Als gevolg van de coronapandemie en de maatregelen die zijn genomen om de pandemie in te dammen is de economie omgeslagen van een hoog conjunctuur naar een laagconjunctuur. De vraag op de arbeidsmarkt is afgenomen waardoor het aantal uitkeringsgerechtigden (WW en bijstand) is toegenomen, financiële problemen toenemen, uitkeringsinstanties met een nieuwe doelgroep van zelfstandigen (vooral ZZP-ers) te maken krijgen en de arbeidsmarktpositie van zowel jongeren als van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is verslechterd.

Als gevolg van deze ontwikkelingen wordt naar verwachting de doelgroep van Avres, WIL en de arbeidsmarktregio's veel heterogener van aard. Ook hoogopgeleiden en "werkfitte" mensen zullen tot de doelgroep gaan behoren. Dit vraagt een andere benadering, meer van werk naar werk leiden, opleidingen en dienstverlening aan ZZP-ers.

- Sociaal pakket kabinet

Het kabinet heeft een omvangrijk steun- en herstelpakket gepresenteerd. Gemeenten krijgen vanaf 2021 specifieke taken en verplichtingen ten aanzien van de ondersteuning en begeleiding naar werk. Ook het UWV krijgt hierin een belangrijke rol. Er komt meer geld vrij voor om- en bijscholing en daarnaast gaat het kabinet mensen die kwetsbaar zijn meer ondersteunen. Hierbij is extra aandacht voor jongeren en mensen met een hoog risico op armoede en problematische schulden.

De arbeidsmarktregio's krijgen een flinke rol in de realisatie van het sociaal pakket. Zij organiseren de mobiliteitsteams en de aanpak van jeugdwerkloosheid. De arbeidsmarktregio's / centrumgemeenten ontvangen hiervoor de nodige middelen. In 2020 is bijna 350.000 euro door de Arbeidsmarktregio ontvangen voor crisisdienstverlening. Per 2021 ontvangen de centrum gemeenten

structureel middelen van het Rijk voor de organisatie van en de samenwerking in de arbeidsmarktregio.

- Ambitie samenwerking in scholing

Ook in scholing krijgt de arbeidsmarktregio een belangrijker rol. Het is de gezamenlijke ambitie van SZW, OCW, VNG, Divosa, UWV, Cedris, MBO Raad, NRTO, sociale partners en SBB om praktijkleren in het mbo structureel te verankeren in de arbeidsmarktregio's. Dat vraagt van mbo-instellingen het ontwikkelen van een opleidingsaanbod passend bij de behoefte van de arbeidsmarkt en de doelgroep werkzoekenden en werkenden, van werkgevers/SBB het beschikbaar stellen van voldoende leerbanen, van gemeenten, UWV en sociale partners het aandragen van kandidaten alsook het investeren in onderlinge samenwerking. Het ondersteunen van de verschillende partijen in de regio en hun onderlinge samenwerking gebeurt door de vertegenwoordigers van deze partijen gezamenlijk. De Stichting School en Bedrijf Alblasserwaard-Vijfheerenlanden pakt deze taak voortvarend op.

Deze ontwikkelingen versterken de rol van de arbeidsmarktregio in de realisatie van het beleid werk en inkomen. De samenwerking binnen de arbeidsmarktregio wordt belangrijker evenals de resultaten die er mee geboekt worden. Extra reden om te verkennen hoe we regionale potentie van onze regio's kunnen verbinden en het verschil kunnen maken voor onze inwoners en ondernemers.

3. Verkenning in vier fasen

Het proces tot verkenning van de vorming van een nieuwe arbeidsmarktregio is opgeknipt in vier fasen.

1. De uitdaging (september 2020- maart 2021)
2. Richting bepalen (april 2021- najaar 2021)
3. Haalbaarheidsonderzoek (najaar 2021- zomer 2022)
4. Evaluatie en besluitvorming (najaar 2022- begin 2023)

Elke fase eindigt met een oriëntatie op waar we nu staan en of we verder kunnen (go / no go) en wat daarvoor de passende aanpak is.

De uitdaging

De uitdaging waar we in deze eerste fase voor staan in is het in beweging brengen van de AV en Lekstroom gemeenten zodanig dat de arbeidsmarktregio op de bestuurlijke agenda komt en er draagvlak ontstaat om meer gezamenlijk op te trekken. In september 2020 zijn we daarom begonnen met het formuleren van onze boodschap over de arbeidsmarktregio en de ontwikkelingen in beleid en economie die ons noodzaken om meer te gaan samenwerken. In bijlage 1 is de boodschap opgenomen. Vervolgens zijn de belanghebbenden in beeld gebracht. De strategie die in deze fase gevolgd wordt is de boodschap aan de hand van de inhoud en als logische consequentie van ontwikkelingen in economie en beleid brengen. In bestuurlijke, management en ambtelijke overleggen wordt telkens waar er aanleiding is het belang en de mogelijkheden van de arbeidsmarktregio benoemd.

De blik is daarbij toekomst gericht, dat wil zeggen richting de problemen die als gevolg van de coronacrisis op ons afkomen en het toenemend belang van de arbeidsmarkt als instrument om die problemen tegemoet te treden.

Vanaf november is een meer gerichte lobby gestart richting de Lekstroom en AV gemeenten. De gemeente Culemborg is geïnformeerd over de stand van zaken. Culemborg wil graag geïnformeerd worden over het proces maar hoeft er in verband met de rol die Culemborg nu speelt in de arbeidsmarktregio Rivierenland niet direct bij betrokken te worden.

Met verschillende bestuurders van de Lekstroom gemeenten is op bestuurlijk niveau gesproken en afgetast waar de ruimte voor verkenning van samenwerking op werk en inkomen zit. In het gemeentesecretarissen overleg Lekstroom is het proces toegelicht. In vervolg op die toelichting vindt er in januari een gesprek op ambtelijk niveau plaats over de ontwikkelingen die rond de arbeidsmarktregio's plaatsvinden, de arbeidsmarktregio als instrument in het beleid werk en inkomen en "wat kunnen wij doen om de arbeidsmarktregio optimaal in te zetten voor onze ondernemers en inwoners?"

Op zowel bestuurlijk als ambtelijke niveau is met de AV-gemeenten Molenlanden en Gorinchem gesproken. Daarbij is de bereidheid uitgesproken om gezamenlijk de verkenning naar de vorming van een nieuwe arbeidsmarktregio uit te voeren.

Na terugkoppeling aan het gemeentesecretarissen overleg Lekstroom is de volgende stap een gezamenlijk gesprek op ambtelijk niveau tussen de AV-gemeenten en de Lekstroom gemeenten.

De uitkomst van deze gesprekken kan zijn dat ambtelijk wordt erkend dat er reden is om nadere samenwerking rond de arbeidsmarktregio met elkaar te verkennen. Dan ontstaat er ruimte om het onderwerp op de bestuurlijke tafels te leggen. Blijkt er bestuurlijk draagvlak te ontstaan, dan gaan we door naar de volgende fase.

De uitkomst van de ambtelijke gesprekken en de bestuurlijke gesprekken kan ook zijn dat hoewel de arbeidsmarktregio aan importantie wint, dat geen aanleiding is om op dit punt verdere samenwerking met elkaar te verkennen. In dat geval beraden wij ons op een advies om te stoppen met dit proces of andere wegen te zoeken.

Richting bepalen

In de volgende fase, gaan we een gezamenlijke richting bepalen. Dat doen we door het ophalen en creëren van *commitment* bij de andere gemeenten om gezamenlijk oplossingen, perspectief en visie te creëren.

Idealiter leidt dit tot de volgende resultaten:

- a. Gedeelde opvatting: (extra) uitdagingen als gevolg van de coronacrisis en nadrukkelijker rol van de arbeidsmarktregio vergen de nodige slagkracht van de arbeidsmarktregio en zijn daarom aanleiding om met elkaar de vorming van een nieuwe arbeidsmarktregio te verkennen.
- b. De arbeidsmarktregio staat op de bestuurlijke agenda
- c. Gezamenlijke richting
- d. Gezamenlijke opdracht voor een haalbaarheidsonderzoek

Haalbaarheidsonderzoek

Uitvoering van onderzoek naar de haalbaarheid en mogelijke uitvoering van de voorgestane samenwerking in een nieuwe arbeidsmarktregio.

Het haalbaarheidsonderzoek geeft antwoord op vragen als

- i. Hoe we die beoogde samenwerking concretiseren
- ii. Welke alternatieven er zijn
- iii. Wat de consequenties zijn van de nieuwe samenwerking
- iv. Of het haalbaar en uitvoerbaar is
- v. Past het binnen de bestaande regionale samenwerking?
- vi. Is er een beter alternatief?

Evaluatie

Het sluitstuk van de verkenning is de evaluatie. Op basis van de uitkomsten van de haalbaarheidsstudie en de evaluatie van het proces vindt begin 2023 besluitvorming plaats in de colleges en raden.

4. Risico's en kansen

Dit proces is geen rechte lijn van opdracht naar het beoogde resultaat. Er zijn tal van risico's, zoals de afhankelijkheid van de andere gemeenten, bestuurlijke gevoeligheden, duur van het proces en omgevingsontwikkelingen. Voor het welslagen van het proces liggen onze kansen in: de urgentie, goede relaties, flexibiliteit van Vijfheerenlanden en constructieve regionale samenwerking op andere onderwerpen.

Afhankelijkheid van andere gemeenten

Voor het realiseren van een nieuwe arbeidsmarktregio is overeenstemming nodig op regionaal gebied. Het is niet goed voorstelbaar dat een nieuwe regio geen geografische en economische eenheid is. Met andere woorden als (buur)gemeenten het voornemen niet opportuun vinden dan is het lastig om een nieuwe arbeidsmarktregio te vormen. Impliciet is dit ook de reden dat de zeven gemeenten zoals genoemd in het raadsvoorstel van 16 juli 2020 onderdeel uit maken van het onderzoek naar een nieuwe regio.

Bestuurlijke gevoeligheden

Door de herindeling van Vianen, Leerdam en Zederik, is de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden uitgetreden uit verschillende regionale samenwerkingsverbanden en toegetreden tot andere. Elke verandering brengt emoties met zich mee. We moeten er daarom rekening mee houden dat niet iedereen positief staat tegenover veranderingen waarbij bestaande samenwerkingsverbanden een nieuwe rol krijgen of partners wisselen.

Duur van het proces.

Om deze verkenning te kunnen doen zijn we afhankelijk van de andere gemeenten. Doen ze mee of doen ze niet mee. Hoe lang dit proces om de anderen mee te krijgen gaat duren is niet van te voren precies vast te leggen. Het mag echter niet te lang duren, omdat 16 maart 2022 de gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden. We koersen erop om het besluit om wel of niet aan het haalbaarheidsonderzoek deel te nemen voor de verkiezingen in de verschillende gemeenten te laten nemen.

Omgevingsontwikkelingen

Omgevingsontwikkelingen, zoals economische ontwikkelingen of beleidswijzigingen in Den Haag blijven we goed monitoren en we spelen er zoveel mogelijk op in. Om deze ontwikkelingen te volgen zorgen we ervoor dat er voldoende capaciteit in ons team beschikbaar is.

Urgentie

De ongewisse economische vooruitzichten en de versterking van de rol van de arbeidsmarktregio in de uitvoering van het beleid werk en inkomen, voedt de urgentie voor de gemeenten om ons te heroriënteren op de samenwerking binnen de arbeidsmarktregio. Deze ontwikkeling steunt Vijfheerenlanden in de lobby voor het vormen van een nieuwe arbeidsmarktregio.

Regionale relaties

Goede relaties op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau ondersteunen het proces en zijn minstens zo belangrijk voor het welslagen als inhoudelijke overwegingen. Veel aandacht zal dus uitgaan naar het onderhouden van de relaties en goede relaties aangaan met bestuurders, gemeentesecretarissen en directeurs die zijn aangetreden na 2019 (afroeden uittreden uit WIL). Daarbij moeten we rekening houden met de regionale samenwerking op andere onderwerpen. Verloopt die samenwerking constructief, dan helpt dat deze lobby. Verloopt die samenwerking moeizaam en krijgt Vijfheerenlanden daarvoor de schuld, dan heeft dat een nadelige invloed op deze lobby.

Beleid Den Haag bevordert regionale samenwerking

Het beleid van "Den Haag" bevordert regionale samenwerking. Voor het behalen van resultaten op taken die de gemeenten hebben is die samenwerking ontegenzeggelijk positief. Niet voor niets hebben we de uitvoering van de participatiewet en de crisis en rampenbestrijding regionaal belegd. Daar staat tegenover dat de deelnemende gemeenten in een samenwerkingsverband in ruil voor efficiëntie en resultaat in de uitvoering, politieke invloed inleveren. (zie ook bijlage 2 waarin een artikel is opgenomen uit de NRC van 13 januari 2021 dat ingaat op de wirwar van regionale samenwerkingsverbanden). In dit lobbyproces moeten we er daarom rekening mee houden dat de ontwikkelingen enerzijds onze lobby steunen en anderzijds de weerstand tegen regionale samenwerking voeden.

5. Organisatie en werkwijze

Conform de lobby strategie is dit proces is gestart met de vorming van een pop-up team. Dit team bestaat uit de verantwoordelijk wethouder, de directeur Sociaal

domein, de senior Beleidsadviseur Programmamanager Arbeidsmarktbeleid en de strategische beleidsadviseur Sociaal Domein. Dit team haakt aan bij de verschillende overlegniveaus en ondersteunt zo op verschillende niveaus het proces van het in beweging krijgen van de gesprekspartners. Per fase en afhankelijk van het verloop van het proces wordt de samenstelling van dit team aangepast.

Het pop-up team komt in de eerste fase wekelijks bij elkaar, bespreekt de resultaten, reflecteert en bespreekt de volgende te zetten stappen. Iedere fase wordt afgesloten met een go / no go moment. Oftewel, zijn de resultaten zodanig dat we doorkunnen naar de volgende fase, moeten we pas op de plaats maken, een andere benadering kiezen of moeten we stoppen. Per fase wordt ook de werkwijze van het pop-up team aangepast aan wat op dat moment nodig is. Uitgangspunt is, vorm volgt inhoud.

6. Communicatie

De communicatie is erop gericht de AV-gemeenten en de Lekstroom gemeenten in beweging te krijgen. De communicatie strategie in dit proces is 1 boodschap naar buiten brengen en afhankelijk van de gesprekspartner bepaalde elementen uit die boodschap benadrukken.

Per fase wordt het college geïnformeerd over het verloop van het proces en geadviseerd over doorgaan of stoppen. De raad wordt geïnformeerd via de normale verantwoordingscyclus. In het pfo sociaal domein wordt de verkenning naar de vorming van een nieuwe arbeidsmarktregio vast agendapunt.

Bijlage 1: De boodschap

Veranderingen in wetgeving, arbeidsmarkt omstandigheden en de gevolgen van de coronacrisis (sociaal pakket) stellen ons voor nieuwe uitdagingen met betrekking tot werk en inkomen.

We worden geconfronteerd met nieuwe taken in preventie van instroom in de p-wet en begeleiding van werk naar werk. Bovendien vraagt het Rijk meer integrale samenwerking van de gemeenten en is de samenwerking binnen de arbeidsmarktregio minder vrijblijvend.

Uitdagingen die vragen om het bundelen van de krachten. Zowel de lokale overheden als het bedrijfsleven als het onderwijs moeten immers gesteld staan om de grote uitdagingen op het gebied van arbeid het hoofd te kunnen bieden. Hierin speelt een sterke arbeidsmarktregio als het verbindend samenwerkingsverband van ondernemers overheid en onderwijs, een hele belangrijke rol. Juist binnen de arbeidsmarktregio is het mogelijk om goede samenwerking aan de opgave te organiseren, met de juiste partners, kennis, netwerken en schaalgrootte om de gewenste resultaten te realiseren.

In het gebied van onze gezamenlijke gemeenten liggen mooie kansen om de regionale opgave succesvol op te pakken. Dat denken wij te bereiken met behoud van de kwaliteiten die er nu zijn, het verstevigen van de samenwerking met onze partners en creëren van bestuurskracht op voldoende regionaal schaalniveau. Samen kunnen we een nieuw werkgebied vormen dat groot genoeg is om krachtig te kunnen opereren maar klein genoeg om snel te kunnen handelen. Kennen en gekend worden is daarbij essentieel. Een werkgebied waarbinnen de uitvoeringsorganisatie(-s) Werk en Inkomen, met ondernemers en het onderwijs passende dienstverlening aan inwoners en ondernemers ondersteunt en de benodigde variëteit in aanbod aan onderwijs en werkgelegenheid biedt.

Wij nodigen u uit om met ons op zoek te gaan naar de vorming van deze slagvaardige toekomstbestendige arbeidsmarktregio. En met ons te onderzoeken welke mogelijkheden en onmogelijkheden er zijn en welk nieuw samenwerkingsverband het beste aan onze wensen en opgaven tegemoetkomt. In het onderzoek laten we ons niet leiden door administratieve grenzen. Grensontkennend samenwerken in het belang van onze inwoners en ondernemers is ons adagium.

Onze ervaring is dat de arbeidsmarktregio een stevig fundament biedt waarop werknemers kunnen terugvallen als het even tegenzet, maar die ook de werknemers in positie brengt als de economie weer aantrekt. Zo heeft de arbeidsmarktregio een belangrijke functie in hulp en ondersteuning aan een ieder die dat vanwege beperkingen of pech nodig heeft. Zonder de eigen verantwoordelijk om te voorzien in voldoende middelen van bestaan bij inwoners weg te nemen.

Samenwerking in de arbeidsmarktregio draagt eraan bij om iedereen die het nodig heeft een passend traject naar werk, vrijwilligerswerk of anderszins participatie in de samenleving te kunnen bieden. Zo maken we van de gemeente Vijfheerenlanden (onze gemeenten) een gemeente waarin iedereen mee doet en voor iedereen plek is.

Bijlage 2, Hoe de regio een blijvertje werd

Uit: NRC 13 januari 2021

Hoe 'de regio' een blijvertje werd

Openbaar bestuur

De bestuurslaag tussen gemeente en provincie wordt steeds groter. Verstandig bij crises als de coronapandemie, maar het gevaar is dat lokale bestuurders het nakijken hebben.

Door Titia Ketelaar Illustratie XF&M

Stel, de buslijn die door uw buurt gaat verdwijnt dit jaar en het vervoersbedrijf zegt dat het niet anders kan. Bij welke volksvertegenwoordiger klopt u aan om te protesteren? Een gemeenteraadslid misschien, een provinciaal Statenlid? Daar verhaal halen heeft vaak geen zin meer. De besluitvorming ligt bij een andere bestuurslaag, een die ook aan zet is als het over gespecialiseerde pleegzorg gaat, of over de dagbesteding van gehandicapten. Over hoe het vuilnis wordt gerecycled, de hondenbelasting wordt geïnd, of er een nieuwe brandweerauto nodig is. Dat is het regionale samenwerkingsverband.

Die nieuwe bestuurslaag, tussen gemeente en provincie in, is er al jaren. Maar pas vorig jaar, door de coronacrisis, werd hij voor veel Nederlanders zichtbaar. In de vorm van de veiligheidsregio, waarin gemeenten samenwerkten bij de crisisaanpak. „De regionale schaal kwam de huiskamer binnen”, zegt hoogleraar Caspar van den Berg, hoogleraar bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. „De veiligheidsregio's – 25 in totaal – waren ook niet nieuw, maar hadden een slapend bestaan voor niet-betrokkenen.”

Van een hulpstructuur die zorgt dat er een brandweer is en dat hulpdiensten samenwerken, werd de veiligheidsregio opeens een hoofdstructuur. En betrokken bestuurders zagen dat veel meer zaken zo zijn te organiseren. „Je ziet de regionalisering van Nederland zich onder je handen voltrekken”, zegt Van den Berg.

Die trend was al gaande. Gemeenten hebben van het Rijk steeds complexere taken toegewezen gekregen en gingen daarom – soms door het Rijk opgelegd, soms uit eigen beweging – samenwerken. Soms gaat het louter om de uitvoering van taken, in andere gevallen gaat het om beleidsinhoudelijke samenwerking. Het gaat om onderwijs, cultuur, woningbouw, verduurzaming, arbeidsmarkt, gezondheidszorg.

Spinnenweb

Er is geen gemeente meer die al zijn taken volledig zelfstandig uitvoert, concludeerde in 2019 [het Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden](#) (COELO). En ministeries, zegt Van den Berg, keken de afgelopen jaren voor de uitvoering van nieuwe wetten naar nieuwe bestuursstructuren die gemeente noch provincie zijn.

Op de [website van de RegioAtlas](#) van het ministerie van Binnenlandse Zaken is te zien dat Nederland inmiddels bestaat uit één groot spinnenweb van samenwerkingsverbanden; het zijn er meer dan 1.200, gemiddeld 33 per gemeente. Het kabinet-Rutte III juicht dat ook toe: in 2019 hield de minister van Binnenlandse Zaken een pleidooi voor een overheid die zich rondom vraagstukken organiseert. „Over bestuurlijke grenzen heen, en wel omdat óók de maatschappelijke kwesties zich niet aan die grenzen houden”, [zei Kajsa Ollongren](#) (D66).

Bestuurders vinden de regio ook een werkbare schaal. Zeker als het gaat om de inkoop van diensten (de vuilophaal) of zorg (thuishulp). Maar vooral ook als het gaat om grote maatschappelijke opgaven als klimaatverandering. Ze roemen de slagkracht en de efficiëntie.

Bovendien kan er tussen regio's verschil worden gemaakt. Dat was afgelopen zomer de bedoeling in de veiligheidsregio's voordat de besmettingsgraad in het hele land opliep. Uiteindelijk was er weinig verschil in de coronaregels, die werden landelijk bepaald. Wél waren er verschillen tussen regio's in handhaving.

Omdat grensregio's te maken kregen met Duitse en Belgische winkelklanten, en de kustregio's juist met vakantievierende Nederlanders bijvoorbeeld. Gelderland had besmettingen bij slachterijen, in Noord-Brabant waren er nertsenfokkers, in Zuid-Holland studentensteden, en in andere provincies pretparken.

Zo kunnen ook op bijvoorbeeld energiegebied verschillen ontstaan. Het gebied tussen Amsterdam en Den Haag vraagt misschien om een andere energietransitie dan in de grote steden. Zie daar de regio Holland Rijnland, dat dertien gemeenten vertegenwoordigt als Katwijk, Oegstgeest en Zoeterwoude.

Democratisch tekort

De regio is „een blijvertje”, denkt Rien Fraanje, secretaris-directeur bij [Raad voor het Openbaar Bestuur](#) (ROB), een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement.

Wat corona nog duidelijker heeft gemaakt, zegt hij, is „dat discussie niet gaat over ‘wie gaat waarover’, maar over ‘wat is de opdracht die moet worden opgelost’”.

De coronacrisis legde ook iets anders bloot: een democratisch tekort. Het college van wethouders en burgemeesters legt verantwoording af aan de gemeenteraad, de Gedeputeerde Staten aan de Statenleden. In de veiligheidsregio's legt, zo is het wettelijk geregeld, de voorzitter pas ná een crisis verantwoording af. Dat is in een acute crisis handig; hij hoeft niet voorafgaand aan iedere handeling meerdere gemeenteraden te informeren. Maar de crisissituatie duurt al bijna een jaar, en lokale volksvertegenwoordigers staan buiten spel.

„Je ziet grote variatie in de manier waarop gemeenteraden zijn aangehaakt”, zegt hoogleraar Van den Berg. „Het hangt erg af van de individuele bestuurder en of de gemeenteraad zelf op de deur bonkt. Er zijn veiligheidsregiovoorzitters die zeggen ‘zolang we in een crisis zitten, wacht u uw beurt maar af’. Anderen informeren gemeenteraden proactief. Zij hielden online bijeenkomsten voor alle raadsleden en zien dat dat ook voor andere regionale thema's kan werken.”

Werkdruk gemeenteraadsleden

Want ook bij andere zogenoemde gemeenschappelijke regelingen staan gemeenteraadsleden op afstand. De besturen van de samenwerkingsverbanden bestaan uit de wethouders van de deelnemende gemeenten. Zij stemmen voor of tegen zo'n buslijn, een nieuwe thuishulporganisatie, en of de regio voor een warmtenet kiest of windmolens. Fraanje zegt: „Juist bij opgaven die zó belangrijk zijn, is democratische legitimiteit van belang.”

Lees ook: [Raadsleden kunnen nieuwe bestuursmoloeh niet de baas](#)

Raadsleden kunnen zienswijzen inzien. Maar doordat er zo veel extra taken naar de gemeente zijn overgeheveld, is ook hun werklast gestegen. Uit de [Basismonitor Politieke Ambtsdragers](#) bleek vorige maand dat raadsleden van kleine gemeenten (tot 20.000 inwoners) inmiddels 17 uur per week besteden aan hun raadswerk, in grote gemeenten (meer dan 50.000 inwoners) gaat het om 22 uur. En daarnaast gaat hun 'gewone' baan door, want het raadslidchap is vrijwilligerswerk.

Van die uren wordt gemiddeld zo'n 6 procent besteed aan 'activiteiten van regionale samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen', ongeacht de gemeentegrootte.

Dan is nog de vraag wát raadsleden doen. „Zien ze zichzelf als een soort raad van toezicht op afstand of als volksvertegenwoordigers met invloed op de koers van een regioverband”, vraagt Han Polman, voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur en commissaris van de koning in Zeeland, zich af. Hij waarschuwt dat risico's snel toenemen als er „geen stelsel van betrokkenheid” is.

Vraagstukken die op regioniveau worden opgelost, worden bovendien snel gedepolitiseerd. Omdat vastligt hoeveel elke gemeente financieel bijdraagt, kan een gemeenteraad wel over de bulk van het geld maar niet over de uiteindelijke verdeling meepraten, wat een politieke beslissing kan zijn. Ook dat draagt bij aan de democratische legitimiteit van de regiostructuren, zegt Polman. In 2005 ging gemiddeld 8 procent van de gemeentelijke uitgaven naar samenwerkingsverbanden, nu gaat het om meer dan 20 procent, berekende het COELO.

Polman waarschuwt: „Die ontwikkeling gaat een keer schuren.” Hij waarschuwt ook: „Als je niet oppast, wordt de gemeente een sectoraal uitvoeringskantoor.”

Van den Berg ziet dat door de coronacrisis en de rol van de veiligheidsregio's het besef er is dat de bestuurlijke controle bij regionalisering ook op orde moet zijn. „Maar de discussie moet nog komen. Zou je volksvertegenwoordigers op die schaal moeten hebben of moet de provincie meer in stelling gebracht? En waarschijnlijk is het antwoord op die vraag niet voor alle gebieden in Nederland hetzelfde”, zegt hij. „Een opgave gedreven bestuur is prima, maar nu is het een lappendeken die democratische input moeilijk maakt.”

Voor veel burgers is de overheid door die gemeenschappelijke regelingen, samenwerkingsverbanden en regionalisering uit het zicht geraakt, schreef [de Nationale Ombudsman in zijn jaarverslag 2019](#). Juist doordat taken zijn verschoven naar „onduidelijke uitvoeringsorganisaties”. Dat wordt komende jaren „de lakmoesproef” van de regio, meent hoogleraar Van den Berg. „Weet de burger waar het loket is. Niet alleen als het gaat om dienstverlening, maar ook om verhaal te halen?”

Herindeling Sinds 1 januari 352 gemeenten

Het Nederlandse openbaar bestuur was tot midden negentiende eeuw vooral een bestuur van dorpen, heerlijkheden, gewesten en regio's. Johan Rudolf Thorbecke harmoniseerde het binnenlandse bestuur in een verzameling van uniforme gemeenten, die binnen een provincie vielen, binnen de nationale staat.

Rond 1900 waren in Nederland nog ruim 1.100 gemeenten. Sinds 1 januari zijn het er [na herindelingen nog 352](#). Het [aantal samenwerkingsverbanden is sinds 2017 toegenomen](#) van 1.095 naar 1.284, waarin gemiddeld tien deelnemers zitten. Gemeenten werken in gemiddeld 33 samenwerkingsverbanden samen.