



Verkenning van samenwerkingsvormen voor de Leidse regio

Afronding beeldvormende fase

Versie 0.4

24 maart 2017

CONCEPT





Verkenning van samenwerkingsvormen voor de Leidse regio

Afronding beeldvormende fase

COLOFON

Dit document is een uitgave van de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude.

Teksten:

- Hoofdstukken 2, 3 en 4: prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers, hoogleraar Innovatie van Regionaal Bestuur, Universiteit Twente
- Overige hoofdstukken: Projectteam toekomstvisie Leidse regio

Opmaak: Teambart, projectteam toekomstvisie Leidse regio

Eindredactie: Pieter van der Straaten en Esther Peters



INHOUD

Inhoud	3
Leeswijzer	4
Voorwoord	5
1	Vertrekpunt voor de leidse regio: Toekomstvisie “Kwaliteiten versterken & krachten verenigen”7
1.1	HET DOEL: Ambities uit de toekomstvisie realiseren 7
1.1.1	Onderwerpen in de strategische agenda 7
1.1.2	“Verstedelijking” als voorbeeld van “Ambities voor wonen en groen” 11
1.1.3	“Energietransitie” als voorbeeld van “Voorop lopen in duurzaamheid” 12
1.1.4	Inwoners over ambities uit de toekomstvisie 13
1.2	HET MIDDEL: het vergroten van bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht..... 16
1.2.1	Inwoners over de bestuurskracht van hun gemeente..... 18
1.3	HET INSTRUMENT: “Een bestuurlijke en organisatorische samenwerkingsvorm” 20
1.3.1	Uitgangssituatie: huidige samenwerking in de Leidse regio..... 20
1.3.2	Wat inwoners belangrijk vinden bij samenwerking 22
1.4	Bouwstenen en barrières voor sterkere samenwerking 23
1.4.1	Inwoners over de regio..... 25
2	Toetsingskader voor samenwerkingsvormen27
2.1	Bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht versterken: zeven uitgangspunten 27
2.2	Van uitgangspunten naar toetsbare criteria 28
3	Verkenning van samenwerkingsvormen.....32
3.1	Op zoek naar een samenwerkingsvorm die wérkt 32
3.2	In vier stappen van inhoudelijke ambities naar concrete resultaten 33
3.3	Bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht in vier vormen 34
4	Samenwerkingsvormen getoetst41
4.1	De balans opgemaakt 41
4.2	Afstemming en overleg: lichte samenwerking 41
4.3	Taakoverdracht op maat: middelzware samenwerking 45
4.4	Regioraad: zware samenwerking 47
4.5	Samengestelde gemeente: fusie met aandacht voor dorpen en wijken..... 50
4.6	Modellen beoordeeld 53
Bijlagen	54
Bijlage: Van uitgangspunten naar beoordelingscriteria.....	54
Bijlage: Uitkomsten burgerpanel	55
Bijlage: Ervaringen met samenwerking elders in Nederland	56
Bijlage: Matrixmodel.....	65
Bijlage: Leeslijst, achtergrondinformatie over regionale samenwerking.....	68



LEESWIJZER

De gemeenten in de Leidse regio (Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude) hebben in 2016 een toekomstvisie vastgesteld die zij met elkaar willen gaan uitvoeren. In HOOFDSTUK 1 is te lezen welke ambities de toekomstvisie bevat, en waarom het nodig is om met elkaar een bestuurlijke en organisatorische samenwerkingsvorm te kiezen om de ambities te kunnen uitvoeren. Ook beschrijft hoofdstuk 1 de bouwstenen en barrières voor sterkere samenwerking in de Leidse regio. Voorts bevat dit hoofdstuk de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek onder inwoners van gemeenten in de regio.

HOOFDSTUKKEN 2, 3 EN 4 zijn geschreven door prof.dr. M.J.G.J.A. Boogers, hoogleraar Innovatie van Regionaal Bestuur (Universiteit Twente). HOOFDSTUK 2 bevat een toetsingskader waarmee verschillende samenwerkingsvormen objectief met elkaar kunnen worden vergeleken. HOOFDSTUK 3 bevat een verkenning van verschillende archetypen van samenwerking tussen gemeenten, waarbij telkens vier “niveaus” van samenwerking worden beschreven: agendering, beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering. In HOOFDSTUK 4 toetst Boogers de verschillende archetypische samenwerkingsvormen met het toetsingskader uit hoofdstuk 2. Hoofdstuk 4 sluit af met een handzaam overzicht waarin per toetsingscriterium wordt aangegeven welke samenwerkingsvorm als ‘meest effectief’ kan worden beoordeeld.

Op basis van Boogers’ analyse komt de stuurgroep Toekomstvisie Leidse regio tot een conceptvoorstel voor samenwerking tussen de gemeenten in de Leidse regio. Dit conceptvoorstel wordt, samen met de analyse uit HOOFDSTUKKEN 1 tot en met 4 op dinsdag 28 maart in de colleges besproken. Tijdens de bijeenkomst Klankbordgroep – Stuurgroep op 28 maart in de avond wordt dit conceptvoorstel, inclusief een korte terugkoppeling van de besluitvorming daarover in de vijf colleges mondeling toegelicht door de stuurgroep.

Op woensdag 29 maart gaat het document ‘Verkenning bestuurlijke samenwerkingsvormen’, inclusief Conceptvoorstel stuurgroep (HOOFDSTUK 5) naar de vijf gemeenteraden. Tot 13 mei zijn de gemeenteraden vervolgens in de gelegenheid wensen en bedenkingen op het document ‘Verkenning bestuurlijke samenwerkingsvormen’ te uiten. Op 13 mei 2017 worden de diverse wensen en bedenkingen van de vijf raden met elkaar gedeeld en besproken in een bijeenkomst klankbordgroep – stuurgroep, waarbij naast de reguliere klankbordgroepleden ook alle fractievoorzitters per gemeente aanwezig zijn. Medio mei volgt op basis van de geuite wensen en bedenkingen van de raden in de Leidse regio, alsmede de bespreking van 13 mei een nieuwe versie van het voorstel voor samenwerkingsvormen aan de colleges. Begin juni wordt deze in de colleges besproken, en volgt er bespreking in de raden, waarbij de raden de gelegenheid hebben tot het geven van zienswijzen op het voorstel voor bestuurlijke samenwerking in de Leidse regio. Op basis van de zienswijzen van de raden stelt de stuurgroep in afstemming met de klankbordgroep vervolgens een definitief voorstel op voor de organisatie van de bestuurlijke samenwerking in de Leidse regio. Direct na het zomerreces vindt besluitvorming in de gemeenteraden plaats.

De bijlagen bij deze notitie bevatten (verwijzingen naar) achtergrondinformatie.



VOORWOORD

De vijf gemeenten in de Leidse regio, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude, werken samen aan iets bijzonders. Vorig jaar hebben ze met elkaar een regionale toekomstvisie vastgesteld: "Kwaliteiten versterken & krachten verenigen". Daarin beschrijven ze hun gezamenlijke ambities: de bijzondere kwaliteiten van de regio, maar ook van de dorpen en wijken waaruit deze is opgebouwd, verder versterken en gezamenlijk werken aan ambities op terreinen als wonen, groen, duurzaamheid, sociaal domein, economie, bereikbaarheid en voorzieningen. Dit jaar spreken de gemeenten met elkaar af met welke samenwerkingsvorm zij deze ambities willen gaan uitvoeren.

De gemeenteraden en colleges van B en W van de vijf gemeenten in de Leidse regio hebben elkaar opgezocht omdat deze gemeenten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Ze grenzen aan elkaar en ze vormen samen één samenhangend stedelijk gebied. Inwoners gebruiken de regio ook op die manier, als een "daily urban system". Gemeentebesturen vinden het dan ook logisch om gebruik te maken van elkaars kracht, om samen te werken en om gezamenlijk de schouders te zetten onder een mooie toekomst voor de gehele regio.

De zoektocht naar een passende bestuurlijke samenwerkingsvorm is niet eenvoudig. Maar deze zoektocht wordt vergemakkelijkt door de uitgangspunten die de gemeentebesturen hiervoor hebben afgesproken in de toekomstvisie. Daarin staat onder meer dat zij besluiten voor de regio nemen in gesprek met elkaar, en pas nadat ze zich ervan hebben vergewist dat ze goed inzicht hebben in de belangen en behoeften van elkaar en van andere partners. In dat proces is ook ruimte om goed te luisteren naar afwijkende standpunten. Door thema's die relevant zijn voor de hele regio met elkaar te behandelen, is het mogelijk dilemma's te delen en gezamenlijk oplossingsrichtingen te verkennen. Daar hoort ook gedrag bij dat bijdraagt aan vertrouwen, zoals respect tonen, eerst luisteren, transparantie creëren, de realiteit onder ogen zien, duidelijkheid scheppen over verwachtingen, verantwoording afleggen en vertrouwen uitdragen. De colleges en gemeenteraden in de Leidse regio hebben deze uitgangspunten unaniem onderschreven.

Om de zoektocht naar een samenwerkingsvorm in goede banen te leiden, is deze in drie fases opgeknipt: beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. In de beeldvormende fase zijn de gemeenteraden en colleges begonnen met een open verkenning. Zij hebben kennis gemaakt met verschillende archetypen voor samenwerking en zij hebben informele gesprekken gevoerd over criteria die zij van belang vinden bij de beoordeling van samenwerking. Ook hebben ze kennisgenomen van de uitkomsten van een onderzoek onder zo'n tweeduizend inwoners uit de regio. In februari hebben raads- en collegeleden tijdens een gezamenlijke bijeenkomst vragen gesteld aan raadsleden met "ervaringsdeskundigheid" uit andere regio's in Nederland, en zij hebben gesproken met inwoners en vertegenwoordigers van bedrijven en instellingen



Project Toekomstvisie **Leidse Regio 2027**

in de regio, tijdens een grote bijeenkomst op 7 maart in Corpus. De stuurgroep¹ kijkt met veel genoegen op al deze bijeenkomsten terug.

Met de vaststelling door de colleges van B en W van het document dat u nu in handen heeft, wordt de beeldvormingsfase afgerond. We gaan nu over naar de fase van oordeelsvorming. Met oog op die oordeelsvormende fase is in dit document zo veel mogelijk relevante informatie uit de beeldvormingsfase samengebracht.

Op verzoek van de stuurgroep heeft hoogleraar Marcel Boogers (Universiteit Twente) een toetsingskader voor samenwerkingsvormen uitgewerkt, archetypische samenwerkingsvormen uitgeschreven en die vormen getoetst met behulp van het toetsingskader. Namens de stuurgroep bedank ik Marcel Boogers dat hij de verantwoordelijkheid heeft willen nemen voor de hoofdstukken 2, 3 en 4 in deze notitie.

Als aftrap voor de oordeelsvormende fase heeft de stuurgroep in hoofdstuk 5 een conceptvoorstel uitgewerkt voor de toekomstige samenwerking in de Leidse regio. De leden van de stuurgroep kijken uit naar bespreking van dit voorstel tijdens de oordeelsvormende fase in de maanden april en mei. En als alle betrokkenen er wederom in slagen "het open gesprek te voeren" zoals dat in de toekomstvisie is afgesproken, wordt de oordeelsfase net zo vruchtbaar als alle vorige. Daarbij wens ik u veel succes, vertrouwen en wijsheid toe.

Elco Brinkman

Voorzitter stuurgroep

Toekomstvisie Leidse regio 2027

¹ Het project "toekomstvisie Leidse regio 2027" wordt geleid door een stuurgroep onder voorzitterschap van Elco Brinkman. Namens de vijf gemeenten telt de stuurgroep verder de volgende leden: Robert Strijk (Leiden), Kees Wassenaar (Leiderdorp), Emile Jaensch (Oegstgeest), Pauline Bouvy-Koene (Voorschoten) en Liesbeth Bloemen (Zoeterwoude).



1 VERTREKPUNT VOOR DE LEIDSE REGIO: TOEKOMSTVISIE “KWALITEITEN VERSTERKEN & KRACHTEN VERENIGEN”

1.1 HET DOEL: AMBITIES UIT DE TOEKOMSTVISIE REALISEREN

De gemeenteraden van Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude hebben in het najaar van 2016 een gezamenlijke toekomstvisie voor de Leidse regio vastgesteld. Aanleiding voor deze toekomstvisie was het inzicht dat deze gemeenten meer kunnen bereiken voor hun inwoners wanneer zij meer samen optrekken.

De gemeenten willen met elkaar de kwaliteiten van de afzonderlijke gemeenten in de Leidse regio versterken, en daarmee de kwaliteiten van de regio als geheel. Daartoe willen ze hun krachten verenigen. Ook hebben de gemeenteraden ambities voor de toekomst geformuleerd. Die ambities gaan over zeven aspecten van “karaktervolle groei” voor de Leidse regio:

- Ambities voor wonen en groen
- Regionale economie blijft werkgelegenheid en welvaart opstuw
- Verbeteringen in infrastructuur houden ons duurzaam bereikbaar en veilig
- Als welvarende kennisregio lopen we voorop in duurzaamheid
- Onze woon- en leefomgeving helpt ons gezond en vitaal te blijven
- Iedereen telt mee en doet mee in onze samenleving
- Voorzieningen evolueren mee met de behoefte van inwoners in de regio

Hieronder wordt dieper ingegaan op deze zeven aspecten van “karaktervolle groei”. Eerst op ambities voor verstedelijking, daarna op de zogenoemde energietransitie en vervolgens worden de “punten op de strategische agenda” langs gelopen, zoals die zijn opgenomen in de toekomstvisie. De belangrijkste vraag daarbij is telkens: waar moeten de gemeentebesturen mee aan de slag om deze ambities te realiseren?

1.1.1 Onderwerpen in de strategische agenda

De toekomstvisie bevat bij elke ambitie een aantal punten voor de “strategische agenda” van de regio. Veel van die punten gaan over “beleid maken”, afstemmen of uit voeren, opgeschreven in het jargon van beleidsmakers. Maar wat is de betekenis van al die ambities en al dat beleid voor inwoners in de regio? En wat moeten gemeenten samen gaan doen om de ambities te realiseren? In de tabel hieronder hebben we dit op een rij gezet – als voorbeeld.



Onderwerpen in de strategische agenda uit de toekomstvisie	Voorbeelden: wat dit voor inwoners zou kunnen betekenen ²	Samenwerking die daarvoor nodig is:
“Ambities voor wonen en groen”		
> <i>Gezamenlijke uitvoering in onze regio van opgaven uit de nog vast te stellen “Regionale agenda Omgevingsvisie 2040 – Hart van Holland”, onder meer om de potentie van de Oude Rijn beter te benutten en om de kwaliteit en openheid van de groene ommelanden voor komende generaties te kunnen beschermen (denk aan Duin-Horst-Weiden, Oostvlietpolder, Groene Hart).</i>	Inwoners kunnen over 25 jaar nog steeds volop genieten van mooie open landschappen.	Beleidsvoorbereiding. Besluitvorming. Uitvoering. ⇒ zie ook §1.1.1
> <i>Gezamenlijk programma voor woningbouw, transformatie en verdichting van de bebouwde kom opstellen, waarmee we enerzijds voorzien in het gewenste aantal woningen en anderzijds de kwaliteit en openheid van de groene ommelanden beschermen. Hierbij ook prestatieafspraken betrekken met de woningcorporaties die in de regio actief zijn.</i>	Ook starters zonder hoog inkomen kunnen een betaalbare woning vinden in de Leidse regio. Ouderen kunnen in hun eigen leefomgeving blijven wonen, in een woning die past bij hun wensen.	Beleidsvoorbereiding. Besluitvorming. Uitvoering. ⇒ zie ook §1.1.1
> <i>Criteria formuleren voor begrenzing van waardevolle open landschappen en overig groen in de regio, om de steeds verder oprukkende verstedelijking (volbouwen van de Randstad) het hoofd te kunnen bieden en het schaarse groen en open landschap te beschermen.</i>	Inwoners uit de regio kunnen erop vertrouwen dat alle gemeenten waardevol groen beschermen.	Beleidsvoorbereiding. Besluitvorming. Uitvoering. ⇒ zie ook §1.1.1
“Regionale economie”		
> <i>Versterk de regionale economie met het programma Economie071 en bouw dit verder uit, met Katwijk, met aandacht voor vestigingsklimaat, “welcoming programme” voor expats en aanbod van internationaal onderwijs. Samen met Katwijk uitbouwen en versterken van Economie 071 met sterkere vertegenwoordiging van (en verbinding met) bedrijven en instellingen. Vanuit Economie 071 samen met deze nieuwe partners een gezamenlijke ontwikkelagenda opstellen.</i>	De regionale economie is sterk genoeg om voldoende werk te bieden op alle opleidingsniveaus.	Beleidsvoorbereiding. Besluitvorming. Uitvoering.

² Dit zijn geen “kaders”, maar illustraties die laten zien wat uitvoering van de toekomstvisie *zou kunnen* betekenen voor inwoners.



Onderwerpen in de strategische agenda uit de toekomstvisie	Voorbeelden: wat dit voor inwoners zou kunnen betekenen ²	Samenwerking die daarvoor nodig is:
> <i>Opstellen gezamenlijk bedrijventerreinenbeleid, met ontwikkelstrategie en acquisitie, onder meer voor de "toegangspoorten tot de regio", rondom Corpus in het westen en in het oosten bij de aansluiting op de N11 (met een nieuw station!) en bij de kruising N446-A4. Met onder andere aandacht voor verbinden en versterken accountmanagement voor nieuw te vestigen bedrijven in de regio en verkenning van gezamenlijk accountmanagement. Tevens waar mogelijk uniformering regelgeving en verminderen regeldruk richting bedrijven en instellingen</i>	Voor bedrijven is het aantrekkelijk om in deze regio actief te zijn. Hier kunnen bedrijven groeien. Bedrijven kunnen zich makkelijk hier vestigen.	Beleidsvoorbereiding. Besluitvorming. Uitvoering.
> <i>Uitvoeren en periodiek actualiseren van beleid voor bedrijventerreinen, kantoren en retail.</i>	Op de juiste plekken in de regio zijn winkels te vinden. En de regio heeft een aantrekkelijk winkelaanbod.	Beleidsvoorbereiding. Besluitvorming. Uitvoering.
> <i>Vermindering van restafval en bevordering van hergebruik, als opmaat naar volledig circulaire economie.</i>	Het is gemakkelijk en aantrekkelijk om je afval te scheiden. Afval belandt niet op straat. Geen "afvaltoerisme".	Beleidsvoorbereiding. Besluitvorming. Uitvoering.
"Infrastructuur en bereikbaarheid"		
> <i>Gezamenlijke beleidsstrategie opstellen voor verdere verbetering van infrastructuur en bereikbaarheid in de regio voor voetganger, fietser, OV-gebruiker en auto, met nieuwe knooppunten, zoals een nieuw treinstation "Zoeterwoude Meerburg".</i>	Belangrijke bestemmingen in de regio zijn goed bereikbaar met verschillende vervoersmiddelen.	Agendering. Beleidsvoorbereiding. Besluitvorming. Uitvoering.
> <i>Verkennen uitbreiding LAB071 met Voorschoten en Zoeterwoude.</i>	Betere bereikbaarheid van de zuidkant van de regio.	Agendering.
"Voorop lopen met duurzaamheid"		
> <i>Nationaal Energieakkoord (SER, 2013) en Akkoord van Parijs (2015) vertalen naar concrete doelstellingen voor Leidse regio voor korte, middellange en lange termijn, onder meer voor verduurzamen van bestaande woningen en andere gebouwen (met name door isolatie).</i>	Lagere energierekening, "groen" wonen, bijdrage leveren tegen klimaatverandering.	Beleidsvoorbereiding. Besluitvorming.
> <i>Regionale duurzaamheidsagenda opstellen met concrete doelen en investeringsprogramma voor terugdringen van gebruik van fossiele brandstoffen (met energiebesparing en isolatie), ruimtelijke inpassing van duurzame energieopwekking (zon, wind, biomassa, aardwarmte), meer hergebruik van grondstoffen en bevordering circulaire economie, adaptatie aan klimaatverandering (tegengaan van hittestress, verbeterde waterberging).</i>	We zijn voorbereid op een toekomst zonder aardgas en onze regio blijft een fijne plek om te wonen.	Beleidsvoorbereiding. Besluitvorming. Uitvoering.
> <i>Aansluiting mogelijk maken van zo veel mogelijke bestaande en nieuwe gebouwen op het stadswarmtenet.</i>		



Onderwerpen in de strategische agenda uit de toekomstvisie	Voorbeelden: wat dit voor inwoners zou kunnen betekenen ²	Samenwerking die daarvoor nodig is:
> <i>Gezamenlijke strategie ter bevordering van biodiversiteit en klimaatadaptatie.</i>	Geen wateroverlast als gevolg van de heftiger stortbuien die klimaatdeskundigen voorspellen.	Beleidsvoorbereiding. Besluitvorming.
"Gezonde woon- en leefomgeving"		
> <i>Kennis over gezondheid en vitaliteit toepassen bij inrichting en (her)ontwikkeling van bebouwing, straten, pleinen en groen.</i>	Ouderen en hulpbehoevenden kunnen langer zelfstandig in hun eigen leefomgeving blijven wonen.	Agendering.
> <i>Regionale visie op vitaliteit & gezondheid (inclusief (sport)voorzieningen, bebouwing en, infrastructuur).</i>	Meer gezonde levensjaren.	Beleidsvoorbereiding. Besluitvorming. Uitvoering.
> <i>Nastreven van een verbetering van de lucht- en waterkwaliteit in de regio.</i>	Minder luchtwegaandoeningen.	Beleidsvoorbereiding. Besluitvorming. Uitvoering.
"Sociaal domein – iedereen telt mee en doet mee"		
> <i>Beleidsontwikkeling voor veranderingen in het sociaal domein doen we regionaal; uitvoering doen we fijnmazig en lokaal. Dit uitgangspunt blijven we toepassen bij volgende veranderingen in het "sociaal domein", zoals de aanstaande decentralisatie van "Beschermd wonen".</i>	Overburen die aan verschillende kanten van een gemeentegrens wonen, kunnen rekenen op dezelfde inzet van hun gemeente.	Agendering en afstemming.
> <i>Opgaven voor werk en inkomen zoveel mogelijk gezamenlijk aanpakken en zorgen voor uniformiteit richting werkgevers.</i>	Grotere kans op werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.	Agendering en afstemming.
"Voorzieningen in de regio"		
> <i>Regionale afstemming van de ontwikkeling van voorzieningen voor sport, cultuur, recreatie, openbaar vervoer, onderwijs, zorg, winkels et cetera, met oog voor toegankelijkheid, spreiding, kwaliteit en diversiteit, aansluitend bij de behoefte van de gemeenschap.</i>	Elk dorp en elke stadswijk heeft voorzieningen die passen bij het karakter en de identiteit van die plek. Ook passen de voorzieningen bij de behoefte van omwonenden en van inwoners elders in de regio.	Agendering. Uitvoering.
> <i>Regionale evenementenkalender, als opmaat voor verdere verdieping van de samenwerking. Uitdaging aan evenementenorganisatoren: organiseer een regio-evenement.</i>	Grotere bekendheid van activiteiten in de regio.	Agendering.



1.1.2 “Verstedelijking” als voorbeeld van “Ambities voor wonen en groen”

Het eerste punt op die strategische agenda is (bij “Ambities voor Wonen en groen”): de gezamenlijke uitvoering in de Leidse regio van de nog vast te stellen “Regionale agenda Omgevingsvisie 2040 – Hart van Holland”³. En in die omgevingsvisie staat “Verstedelijking” boven aan de prioriteitenlijst.

De gemeenten in de Leidse regio willen (net als de andere gemeenten in het Hart van Holland) het waardevolle groen behouden en verder slim en gericht verdichten en transformeren binnen het stedelijke gebied en de overige kernen.

Uitvoering van de omgevingsvisie maakt het mogelijk om kwaliteiten van de Leidse regio en de rest van het Hart van Holland te versterken. Maar wat is daarvoor nodig?

Wat zeggen de “Regionale agenda omgevingsvisie” en de Toekomstvisie Leidse regio over verstedelijking?

Boven aan de regionale agenda “Omgevingsvisie 2040” staat verstedelijking. Een groot deel van die opgaven moet gerealiseerd worden in de Leidse regio. Zelfs voor de autonome groei is het lastig een plek te vinden in de Leidse regio. En tegelijkertijd zijn de demografische en planologische analyses van de

provincie Zuid-Holland helder. Er is behoefte aan meer woningen. De vraag is waar?

Zoals een ambtenaar vertelde in de denktank :

“Wil je woningbouwopgave binnenstedelijk kunnen oplossen, moet je slim vanuit de regio kijken. Een bedrijventerrein als het MEOB kan wellicht een binnenstedelijk probleem oplossen waardoor je daar nieuwe woningen kunt plaatsen”.

“Wonen, werken, voorzieningen en infrastructuur willen we concentreren langs de Oude Rijn en in de overige kernen in het Hart van Holland, zodat we waardevolle open landschappen daaromheen kunnen beschermen en versterken. [...] Verstedelijking wil je niet “zomaar” laten gebeuren, omdat dat de kans op onevenwichtige ontwikkeling, verrommeling van de leefomgeving en mismatches op de markten voor wonen, kantoren en bedrijventerreinen in de hand werkt.” Tot zover de Omgevingsvisie.

In de Toekomstvisie Leidse regio 2027 is bepaald dat de Leidse regio gezamenlijk uitvoering wil geven aan de Regionale Agenda Omgevingsvisie. Als onderwerp voor in de strategische agenda is bovendien letterlijk opgenomen: “Criteria formuleren voor begrenzing van waardevolle open landschappen en groen in de regio, om de steeds verder oprukkende verstedelijking het hoofd te bieden en het schaarse groen en open landschap te beschermen”.

Werk aan de winkel dus! Wil je gezamenlijk met deze opgaven aan de slag, moet je samen beleid kunnen voorbereiden en samen knopen kunnen doorhakken. Als je bijvoorbeeld een bedrijventerreinenbeleid gaat opstellen, moet je dit koppelen aan de woningbouwopgave (vanwege de ambitie om verstedelijking binnenstedelijk op te lossen), en ook aan de werkgelegenheidsopgave. Tevens wordt de Leidse regio

³ Het Hart van Holland omvat de volgende tien gemeenten: Kaag en Braassen, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Wassenaar en Zoeterwoude.



verondersteld het geheel te bekijken vanuit het “daily urban system” van de Leidse regio (met bijkomende infrastructuur en bereikbaarheid van de Leidse regio). En dat alles mag niet ten koste gaan van waardevol groen in de regio. Kortom, dit zijn complexe opgaven uit de Toekomstvisie Leidse regio 2027 die sterk met elkaar samenhangen.

Conclusie

De verstedelijking en het slim gericht verdichten en transformeren in de Leidse regio waarbij het groen wordt behouden, is een complexe en grote opgave die in termen van agendering, beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering voor de Leidse regio betekent:

- studies, verkenning en ontwerpend onderzoek. “Multidisciplinair” is daarbij een sleutelwoord (**beleidsvoorbereiding**).
- afspraken over programmering: wie gaat wanneer welke actie uitvoeren, waar is verdere verstedelijking wenselijk, wat blijft groen en hoe gaan we alles betalen? De colleges en gemeenteraden zullen daarover besluiten moeten nemen. (**besluitvorming**)
- Bij uitvoering van de alle ambities is samenwerking een must, stelt de ‘regionale agenda omgevingsvisie’: “De leefwereld van onze inwoners eindigt niet bij de gemeentegrenzen; het zou raar zijn als ons denken over de leefomgeving dat wel zou doen.” (**beleidsvoorbereiding en uitvoering**)

Casus uit de praktijk
Een architect vraagt aan de gemeente of hij in een nieuwbouwproject gebruik kan maken van aardwarmte, stadswarmte of aardgas.

Wat is het antwoord? En verschilt dat antwoord per gemeente?

Een zeer groot deel van de opgaven uit de Omgevingsvisie ligt in het aaneengesloten stedelijk gebied (de Leidse regio) en uitvoering van de ambities is daarom gemakkelijker en gaat sneller wanneer deze vijf gemeenten in staat zijn voortvarend samen keuzes te maken, beslissingen te nemen, geld te alloceren et cetera.

1.1.3 “Energietransitie” als voorbeeld van “Voorop lopen in duurzaamheid”

In 2050 koken we niet meer op aardgas. En woningen en andere gebouwen hebben dan geen cv-installatie meer, maar worden voornamelijk verwarmd door aardwarmte en elektriciteit. Het aardgas in Groningen raakt langzaam op. En aardbevingsgevaar maakt dat verdere winning van aardgas misschien al sneller moet stoppen. De “Energieagenda” van de Rijksoverheid⁴ schetst wat er nodig is om te voldoen aan de afspraken van het klimaatakkoord van Parijs. Voor Nederland betekent dat een overgang naar duurzame energie (“energietransitie”) en een drastische beperking van de CO₂-uitstoot naar bijna nul in 2050.

Bij de totstandkoming van de energietransitie zullen gemeenten een heel grote rol spelen, is de verwachting van de rijksoverheid. En de gemeenten in de Leidse regio hebben zich voorgenomen daarin voorop te lopen, zoals dat een welvarende kennisregio betaamt. Maar wat komt er dan eigenlijk op ons af?

⁴ Rijksoverheid (2016), “[Energieagenda](#)”



We gaan van het gas af!

Dit heeft een groot effect op de samenleving. Hoe komt warmte bij de bewoners en gebruikers van gebouwen in de regio? Infrastructuur en voorzieningen moeten vernieuwd worden, met als complicatie dat allerlei leidingen van verschillende netbeheerders over gemeentegrenzen heen lopen. Dit betekent onder andere meeliften met elkaars vervangingsprogramma's, samen met netbeheerders om tafel en gezamenlijke communicatie richting inwoners organiseren. Vervanging van infrastructuur kan overigens ook een positief effect hebben op de werkgelegenheid in de regio.

Conclusie

Al met al zal de duurzaamheidsopgave een grote maatschappelijke impact hebben. In termen van agendering, beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering voor de Leidse regio betekent het:

- bezien welke besparingsmogelijkheden en duurzame alternatieven geschikt zijn om woningen, kantoren en andere gebouwen van warmte te voorzien (**beleidsvoorbereiding**)
- dialoog met inwoners en bedrijven over de omvang van de verandering en over mogelijkheden om te anticiperen op de energietransitie: hoe verwarmen we straks onze huizen (**beleidsvoorbereiding en uitvoering**)
- Besluiten nemen over de lokale energievoorziening (**besluitvorming**)
- De omgeving betrekken; sociale innovatie benutten; gezamenlijke communicatie (**uitvoering**)
- In de regio: goed ruimtelijk beleid en samenwerking op alle niveaus, bijvoorbeeld bij de vervanging van gasleidingen door warmtenetten, in samenwerking met netbeheerders (**agendering, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering**)

Vanzelfsprekend is de energietransitie een belangrijk thema in de "Regionale agenda Omgevingsvisie". En net als bij "Verstedelijking" (een ander thema uit de omgevingsvisie 'Hart van Holland') hebben de gemeenten in de Leidse regio nog geen samenwerkingsafspraken die hen in staat stellen om de energietransitie te realiseren, laat staan om daarbij voorop te lopen. Toch staat als een paal boven water dat de gemeenten in de Leidse regio elkaar nodig hebben om de energietransitie en verstedelijkingsambities te kunnen realiseren.

1.1.4 Inwoners over ambities uit de toekomstvisie

Ongeveer tweeduizend inwoners uit de Leidse regio hebben op ons verzoek vragen beantwoord over de regionale toekomstvisie, over hun gemeente en over de regio. De deelnemers aan dit onderzoek zijn leden van huishoudens die middels een aselechte steekproef uit de adresbestanden van de gemeenten zijn geselecteerd. Een volledig overzicht van de uitkomsten van het onderzoek onder inwoners is opgenomen in een afzonderlijke rapportage. Daarin is ook een onderzoek verantwoording opgenomen. De totale rapportage is te lezen op de website www.leidseregio2027.nl.

Opmerkelijke uitkomsten uit het onderzoek onder inwoners zijn op verschillende plekken overgenomen in dit document, bijvoorbeeld over het relatieve belang dat inwoners hechten aan de verschillende ambities uit de toekomstvisie.

Deelnemers aan het onderzoek is gevraagd de zeven aspecten van "karaktervolle groei" (zeven ambities uit de toekomstvisie) in volgorde van belang te zetten. Dat gaf onderstaande uitkomst:



In volgorde van belang	totaal	Leiden	Leider- dorp	Oegst- geest	Voor- schoten	Zoeter- woude
1 Wonen en groen	1	1	1	1	1	1
2 Regionale voorzieningen	2	3	2	2	3	2
3 Betere bereikbaarheid	3	2	3	3	2	3
4 Iedereen telt mee	4	4	4	4	4	4
5 Gezonde leefomgeving	5	6	5	5	5	6
6 Duurzaamheid	6	5	7	7	6	5
7 Economie en werkgelegenheid	7	7	6	6	7	7

'Wonen en groen' is duidelijk het belangrijkste thema. Gedeeld op de tweede plaats staan regionale voorzieningen en betere bereikbaarheid. Hierboven is te zien dat de verschillen tussen de gemeenten minimaal zijn.

De toekomstvisie beschrijft ook kwaliteiten van de afzonderlijke gemeenten die zij graag verder versterken, zoals de woonkwaliteit. Natuurlijk zijn er veel aspecten die bepalen of mensen met veel plezier in hun gemeente wonen. Aan de deelnemers aan het burgerpanel is gevraagd wat zij daarvoor het belangrijkste vinden. Hierbij konden zij zeven aspecten rangschikken, van belangrijkste tot minst belangrijk. Dit waren de uitkomsten:

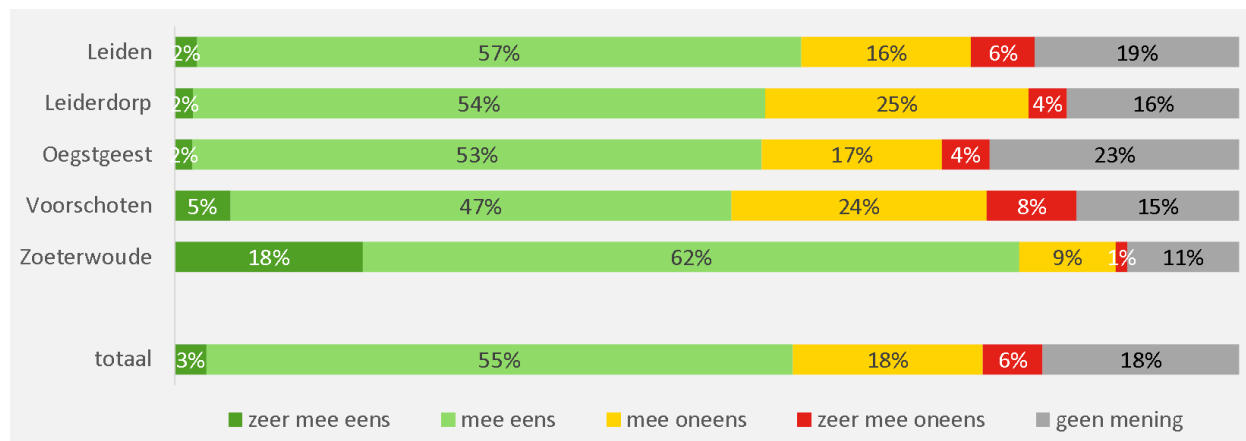
In volgorde van belang	totaal	Leiden	Leider- dorp	Oegst- geest	Voor- schoten	Zoeter- woude
Een prettige buurt en leefomgeving	1	1	2	1	1	1
Een goede woning	2	2	1	2	2	2
Het aanbod van voorzieningen zoals sport, scholen, winkels en zorg	3	3	3	3	4	5
Een groene leefomgeving	4	4	4	4	3	3
De nabijheid van culturele voorzieningen en een historisch stadscentrum	5	5	7	6	7	7
Goede contacten met andere mensen in mijn buurt of wijk	6	7	5	5	5	4
Een centrale ligging in de Randstad	7	6	6	7	6	6

Een "prettige buurt en leefomgeving" en een goede woning staan op nummer 1 en 2. Dat geldt voor alle gemeenten, zoals hierboven is te zien. De verschillen tussen de gemeenten zijn gering; in Zoeterwoude en Voorschoten hecht men wel wat minder aan het aanbod van voorzieningen en wat meer aan goede contacten in de buurt.

Een prettige buurt en leefomgeving is dus heel belangrijk, vinden inwoners. Maar geven de gemeenten ook voldoende aandacht aan wijken en buurten? Aan de respondenten hebben we gevraagd in hoeverre zij het eens zijn met de stelling "Mijn gemeente heeft voldoende aandacht voor wijken en buurten". Dit waren de uitkomsten:



Project Toekomstvisie Leidse Regio 2027



58% van de respondenten vindt dat de gemeente voldoende aandacht heeft voor wijken en buurten. In Zoeterwoude is dit het hoogst (80%), op enige afstand gevolgd door Leiden (59%) en de andere gemeenten.



1.2 HET MIDDEL: HET VERGROTEN VAN BESTUURLIJKE SLAGKRACHT EN REALISATIEKRACHT

De toekomstvisie beschrijft niet *hoe* de ambities uitgevoerd moeten worden. Op dit moment hebben de gemeenten nog geen spelregels om met elkaar prioriteiten te stellen. Ook zijn er geen vaste procedures om gezamenlijk beleidskaders te ontwikkelen, besluiten te nemen of uit te voeren. Voor de verdere uitwerking van de ambities uit de toekomstvisie en voor de realisatie hiervan, is het dus nodig dat de bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht van de regio wordt versterkt.

Versterking van de bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht is niet alleen nodig om de ambities uit de toekomstvisie uit te voeren, maar is ook op zichzelf waardevol. Tijdens de totstandkoming van de toekomstvisie hebben veel gesprekspartners gepleit voor meer bestuurlijke kracht in de Leidse regio. Zowel ondernemers als vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen hebben erop aangedrongen dat de vijf gemeenten vaker handelen vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid voor de hele regio, in plaats van te focussen op de eigen gemeentegrenzen.

Conclusies na analyse van de opgaven uit de Toekomstvisie

Nadere bestudering van de opgaven uit de Toekomstvisie Leidse regio 2027 maakt duidelijk dat de opgaven vragen om het volgende:

- A. Een samenhangende aanpak
- B. Regionale slagkracht die hand in hand gaat met versterking van 'couleur locale'
- C. Samenwerking op vier niveaus (afstemming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering)
- D. Goed partnerschap

A. Naar een samenhangende aanpak van de ambities uit de toekomstvisie

Wat is ervoor nodig om de toekomstvisie te kunnen uitvoeren? In december, januari en februari heeft een ambtelijke denktank⁵ zich uitgebreid over deze vraag gebogen. Op verzoek van de stuurgroep⁶ heeft deze denktank met het projectteam meegedacht over de vraag wat er nodig is om de ambities te kunnen uitvoeren.

Misschien wel het belangrijkste inzicht was dat de zeven inhoudelijke ambities uit de toekomstvisie niet allemaal een aparte aanpak zouden moeten krijgen, maar dat ze in samenhang met elkaar moeten worden gezien. Dit inzicht werd later overigens door raadsleden onderschreven in de beeldvormende raden-bijeenkomsten. Ook daar werd het belang van integraliteit benadrukt.

Tijdens de gesprekken van de denktank kwamen allerlei relaties tussen de zeven ambities aan de orde. Enkele in het oog springende relaties vermelden we hieronder:

- Woningbouw-ambities. Deze hangen nauw samen met spreiding en ontwikkeling van voorzieningen, zoals winkels, scholen, zorginstellingen, openbaar vervoer en horeca. Méér woningen betekent ook: meer behoefte aan voorzieningen. Bovendien neemt door toename van het aantal inwoners ook het gebruik van wegen, fietspaden en andere verbindingen toe. Dat stelt nieuwe eisen aan bereikbaarheid.

⁵Aan bijeenkomsten van de denktank is deelgenomen door een gevarieerd gezelschap beleidsmedewerkers, strategische adviseurs, leidinggevend en directieleden uit de vijf gemeenten. Dankzij bijeenkomsten van de denktank kon het projectteam kennisnemen van ambtelijke praktijkervaring met gemeentelijke samenwerking in de Leidse regio.

⁶Zie voorwoord.



- Ambities voor duurzaamheid. Realisatie hiervan vergt een combinatie van energiebesparing door middel van woningisolatie (wonen!), schonere auto's, meer OV en meer fietsen (bereikbaarheid) en meer opwekking van schone energie (economie, welvaart, leefomgeving en groen).
- Iedereen telt mee en doet mee. Deze ambitie krijgt extra scherpste door vergrijzing van de bevolking. In de komende generatie verdubbelt het aantal 75- en 85-plussers in de Leidse regio. Mee blijven doen aan de samenleving vergt aanpassing van de woningvoorraad (levensloopbestendig), nabijheid van voorzieningen, goede bereikbaarheid en een leefomgeving die uitnodigt tot beweging, ontmoeting en contact.

B. Regionale slagkracht en realisatiekracht voor de versterking van de 'couleur locale'

Met de titel "Kwaliteiten versterken & krachten verenigen" geeft de toekomstvisie duidelijk aan dat het regionaal 'krachten verenigen' ten dienste staat van het lokaal 'kwaliteiten versterken'. Om de bijzondere kwaliteiten van de dorpen en wijken van de Leidse regio beter tot hun recht te laten komen en om ervoor te zorgen dat die kwaliteiten elkaar beter aanvullen en versterken, is een aantal ambities geformuleerd waarmee de gemeenten gezamenlijk aan de slag willen. Daarvoor is het nodig dat de gemeenten in de Leidse regio meer gaan samenwerken. Dat betekent dat het versterken van bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht hand in hand moet gaan met aandacht voor de 'couleur locale': de eigen identiteit van dorpen en wijken. Anders dan soms wel eens wordt verondersteld, is er tussen beide geen tegenstelling. Integendeel: regionale samenwerking staat ten dienste van de lokale gemeenschappen.

Misschien wel het belangrijkste inzicht uit de gesprekken met belanghebbenden over de toekomstvisie is dat de buurt en de regio de twee niveaus zijn waarop de lokale overheid goed moet functioneren. De buurt is van belang voor prettig wonen, contacten, beweging en betrokkenheid. De regio is van belang voor werkgelegenheid, woningaanbod, bereikbaarheid, groen, landschappen en allerlei stedelijke voorzieningen. Dit inzicht kwam naar voren tijdens gesprekken met studenten, met het maatschappelijk middenveld, met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven uit de regio en met frisdenkers.

Een goed functionerende overheid op regionaal niveau betekent dat beslissingen die de hele regio aangaan, ook op het niveau van de regio worden genomen. De buurt is het niveau van het leven van alledag. In de buurt kan de lokale overheid het verschil maken, bijvoorbeeld met zorg en ondersteuning, met inrichting en onderhoud van de openbare ruimte en toegankelijkheid van wijkvoorzieningen. Dit betekent niet dat alle buurten hetzelfde behandeld moeten worden; een wijk met bewoners met een hoge sociaaleconomische status zal andere bemoeienis nodig hebben dan andere wijken. Als de lokale overheid goed functioneert op het regionale en het lokale niveau, biedt dat de best denkbare basis voor welvaart en welzijn in de regio.

C. Samenwerking op vier niveaus

De nadere bestudering van de opgaven uit de Toekomstvisie Leidse regio 2027 maakt duidelijk dat er idealiter verbeterde en intensievere samenwerking vereist is op verschillende niveaus van samenwerking. Om de bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht werkelijk te versterken is agendering en goede afstemming nodig, maar ook gezamenlijke beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering. Het is aan de gemeentebesturen om te beoordelen of en in hoeverre zij op al deze niveaus de samenwerking even intensief wensen te verbeteren en wat dit betekent voor de te kiezen samenwerkingsvorm.

In paragraaf 1.3.1 wordt toegelicht in welke verbanden deze vijf gemeenten nu al samenwerken bij ambities uit de toekomstvisie en op welk niveau van samenwerking dat gebeurt.



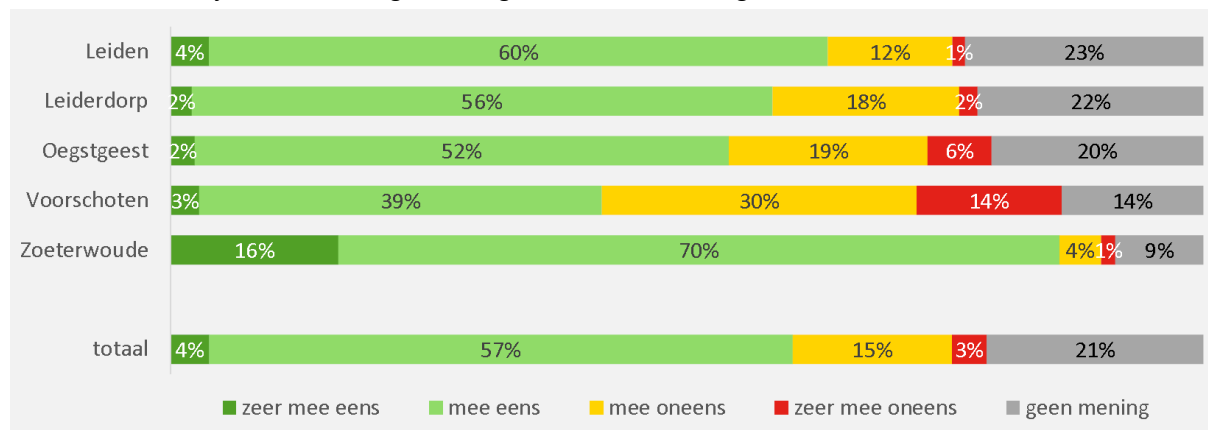
D. Goed partnerschap is vereist

We leven steeds meer in een netwerksamenleving. Het is van levensbelang dat de gemeentelijke overheid goede relaties onderhoudt met economische, maatschappelijke en bestuurlijke partners om ambities met kracht te kunnen realiseren. Je hoeft als overheid immers niet alles zelf te doen. Sterker nog, als je als overheid de juiste randvoorwaarde voor jouw partners en samenleving creëert, kan de rol van de overheid steeds kleiner worden.

Kortom, welke samenwerkingsvorm ook wordt gekozen, deze vorm zal het in zich moeten hebben dat de Leidse regio de maatschappelijke en economische kracht en het potentieel van partners optimaal inzet en benut. Om in staat te zijn de maatschappelijke en economische kracht in de regio te verbinden, benutten en versterken is het van belang dat de gemeenten op hun beurt ook een sterke en betrouwbare partner zijn. Daaraan werken de gemeenten in de Leidse regio door hun krachten te verenigen en een passende samenwerkingsvorm te kiezen.

1.2.1 Inwoners over de bestuurskracht van hun gemeente

In ons onderzoek onder inwoners van de Leidse regio hebben we onder meer gevraagd of mensen het eens zijn met de stelling dat hun gemeente haar taken goed uitvoert.

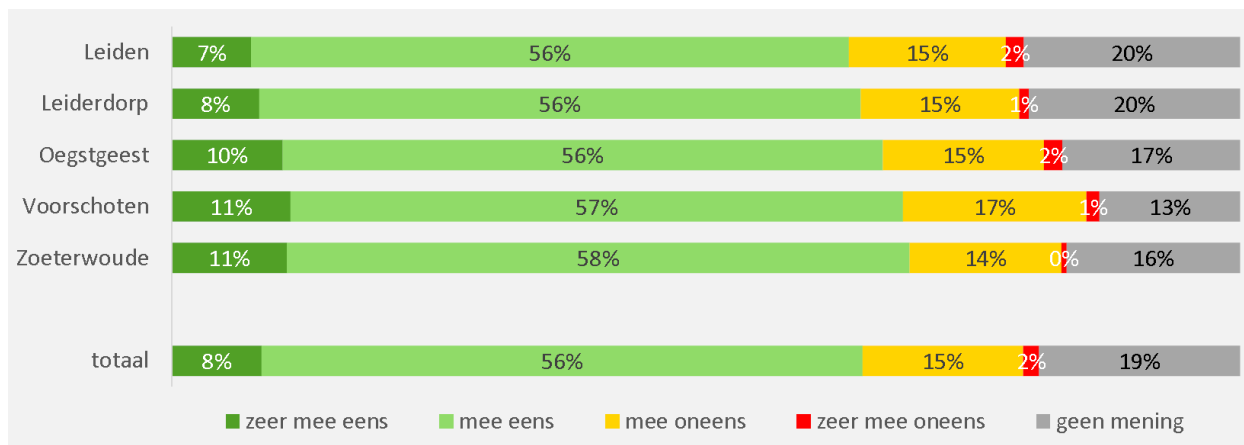


4% van alle respondenten is het er 'zeer mee eens' dat de gemeente haar taken goed uitvoert. In Zoeterwoude is dat hoger: 16%. Nog eens 57% is het er 'mee eens'. Ook dit aandeel ligt in Zoeterwoude hoger (70%). Leiden, Leiderdorp en Oegstgeest liggen rond het gemiddelde, in Voorschoten wordt hier minder positief over geoordeeld. Hier is ook 14% het er 'zeer mee oneens'. Over deze vraag heeft een substantieel aandeel van de respondenten (21%) overigens geen mening.

In alle gemeenten denken inwoners graag mee over (de uitvoering van) gemeentelijke plannen, blijkt uit onderstaande grafiek:

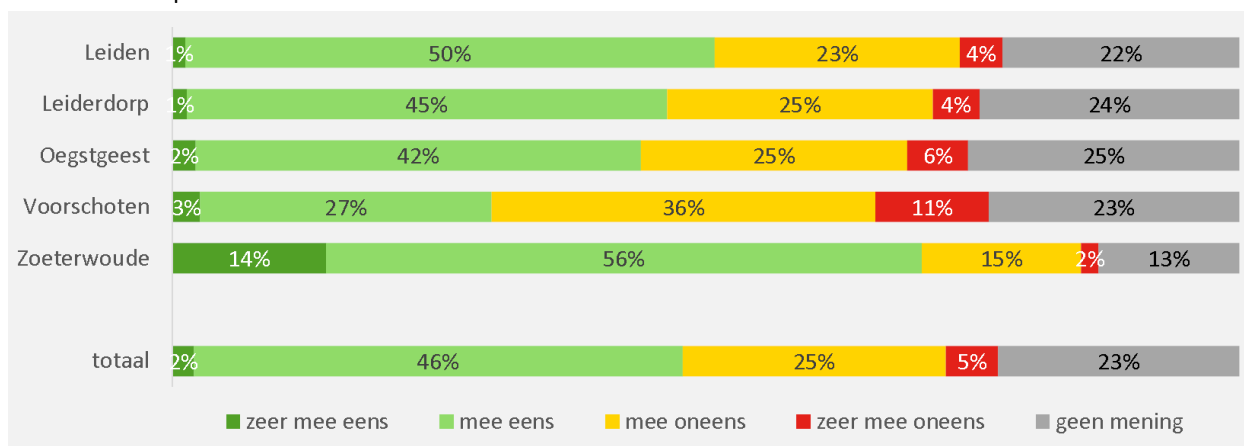


Project Toekomstvisie Leidse Regio 2027



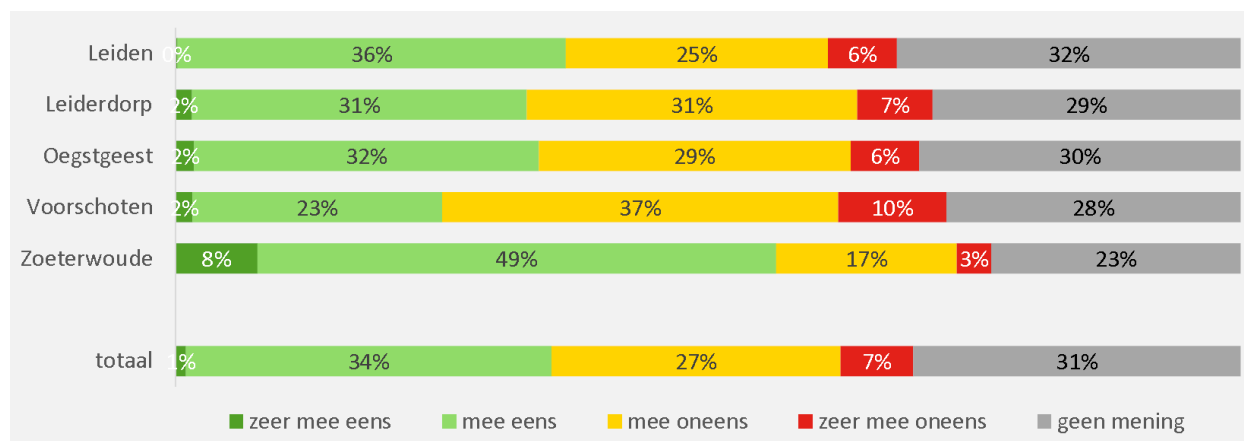
Bijna tweederde van de respondenten in de Leidse regio denkt graag mee over (de uitvoering van) gemeentelijke plannen. 17% wil dat niet. 19% heeft geen mening. In alle gemeenten in de Leidse regio wordt hier ongeveer hetzelfde over gedacht.

De mate waarin de gemeenten hun inwoners betrekken bij het maken van plannen, loopt volgens de respondenten uiteen.



Gemiddeld is 48% van de inwoners het (zeer) eens met de stelling dat de gemeente inwoners betreft bij het maken van plannen. In Zoeterwoude is men het meest positief: daar is 70% het (zeer) eens met de stelling. Leiden en de andere gemeenten volgen op afstand. 23% van de respondenten in de regio heeft geen mening.

De zeggenschap van inwoners over hun buurt of wijk kan beter, vinden veel inwoners in de regio. Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre zij het eens zijn met de stelling "Mijn gemeente geeft inwoners voldoende zeggenschap over hun buurt of wijk". Dit waren de resultaten:



Van de respondenten is 35% het (zeer) eens met de stelling dat de inwoners voldoende zeggenschap hebben over hun buurt of wijk. 27% is het hiermee oneens. 31% heeft geen mening. In Zoeterwoude zijn de mensen het meer dan gemiddeld (zeer) eens met de stelling.

1.3 HET INSTRUMENT: “EEN BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE SAMENWERKINGSVORM”

Als de vijf gemeenten daadkrachtig de toekomstvisie willen uitvoeren, hebben ze een goed functionerende samenwerkingsvorm nodig. Die samenwerkingsvorm moet de bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht vergroten, zodat de ambities uit de toekomstvisie kunnen worden gerealiseerd. Dat geldt voor de zeven inhoudelijke ambities, maar ook voor de ambitie om de bijzondere kwaliteiten in de vijf gemeenten te koesteren, te beschermen en te versterken.

De ambities in de toekomstvisie zijn nog tamelijk abstract geformuleerd. Om die abstracte ambities te kunnen uitvoeren is het nodig deze om te zetten in concrete voorstellen voor beleid, projecten en programma's, om over deze voorstellen besluiten te nemen en om die besluiten vervolgens daadkrachtig uit te voeren. Hiervoor hebben de gemeenten een passende bestuurlijke en organisatorische samenwerkingsvorm nodig.

1.3.1 Uitgangssituatie: huidige samenwerking in de Leidse regio

De vijf gemeenten in de Leidse regio werken al op allerlei manieren samen, formeel en informeel. Aan veel van die samenwerkingsverbanden doen ook (allerlei) andere gemeenten mee. Hieronder is een overzicht opgenomen van formele *bestuurlijke* samenwerkingsverbanden. Bij deze samenwerkingsverbanden is aangegeven waarop de nadruk ligt: agendering/afstemming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming of uitvoering.

Thema uit de toekomstvisie	Is er een bestuurlijk en organisatorisch samenwerkingsverband van de vijf gemeenten in de Leidse regio?	Welke samenwerking is bij dit thema het belangrijkste voor de Leidse regio?	Welke gemeenten nemen daaraan deel?	Waarvoor wordt die samenwerking voornamelijk gebruikt bij dit thema?
Ambities voor wonen en groen	Nee.	“Hart van Holland”	(1)	Agendering en afstemming
		Holland Rijnland	(2)	Afstemming en beleidsvoorbereiding



Project Toekomstvisie Leidse Regio 2027

Thema uit de toekomstvisie	Is er een bestuurlijk en organisatorisch samenwerkingsverband van de vijf gemeenten in de Leidse regio?	Welke samenwerking is bij dit thema het belangrijkste voor de Leidse regio?	Welke gemeenten nemen daaraan deel?	Waarvoor wordt die samenwerking voornamelijk gebruikt bij dit thema?
		"Leidse ommelanden"	Leidse regio plus Kaag en Braassem, Katwijk, Teylingen.	Afstemming Uitvoering van projecten
Economie	Nee.	Economie071 (triple helix)	Leidse regio plus Katwijk	Afstemming, beleidsvoorbereiding, uitvoering van projecten
		Holland Rijnland	(2)	Afstemming Besluitvorming over specifieke thema's
Infrastructuur en bereikbaarheid	Nee.	LAB071	Leiden, Leiderdorp en Oegstgeest	Afstemming, beleidsvoorbereiding, uitvoering
		"Hart van Holland"	(1)	Agendering
		Holland Rijnland	(2)	Uitvoering: afwikkeling projecten Regionaal investeringsfonds OV-concessie: afstemming, beleidsvoorbereiding
Duurzaamheid	Nee.	Holland Rijnland	(2)	Afstemming, beleidsvoorbereiding
		"Hart van Holland"	(1)	Agendering
		Omgevingsdienst	(3)	Uitvoering.
Gezonde woon- en leefomgeving	Nee.	RDOG Hollands Midden	Holland Rijnland en vijf gemeenten rondom Gouda	Uitvoering
		Omgevingsdienst	(3)	Uitvoering.
Sociaal domein	Nee.	Informeel in Leidse regio	Leidse regio minus Voorschoten	Afstemming Beleidsvoorbereiding
		Holland Rijnland (NB: Voorschoten is voor jeugdzorg lid van een andere samenwerking)	(2)	Afstemming ("Platformfunctie"), uitvoering voor specifieke thema's
Voorzieningen in de regio	Nee.	Holland Rijnland	(2)	Afstemming

(1) Hart van Holland: Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Wassenaar, Zoeterwoude.

(2) Holland Rijnland: Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude



(3) Omgevingsdienst West-Holland: Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude en de provincie Zuid-Holland

Er geen enkel samenwerkingsverband in de Leidse regio waarin agendering en afstemming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering zijn samengebracht voor *deze vijf gemeenten*⁷. Dit blijkt uit bovenstaand overzicht.

De huidige samenwerkingsvormen waaraan de gemeenten in de Leidse regio deelnemen, sluiten niet goed aan op de omvang, integraliteit en reikwijdte van de ambities uit de toekomstvisie, vonden veel deelnemers aan ambtelijke denktank-bijeenkomsten⁸. Tijdens deze bijeenkomsten kwam aan de orde dat voortvarende uitvoering van de toekomstvisie intensivering van de samenwerking vergt, met gezamenlijke agendering van onderwerpen in een vroegtijdig stadium, beleidsvoorbereiding op een “hoger” en integraal niveau, bundeling van strategische denkkraft en meer regionale besluitvorming.

Conclusie

Het ontbreekt daarmee op dit moment aan een regionaal platform waar omvangrijke bestuurlijke en maatschappelijke opgaven kunnen worden besproken en waar hierover door de gemeenten daadkrachtig knopen over worden doorgesneden. Ook zijn er geen samenwerkingsverbanden waarin de opgaven op verschillende beleidsvelden (bijvoorbeeld economie, zorg, wonen, duurzaamheid) voor de Leidse regio met elkaar in verband worden gebracht. Er is geen plek waar integrale beleidsvoorbereiding tot stand komt, of waar strategische denkkraft wordt gebundeld. Aan al deze zaken (van agendering tot en met besluitvorming en uitvoering) is wel behoefte, als de ambities uit de toekomstvisie daadkrachtig uitgevoerd moeten worden.

1.3.2 Wat inwoners belangrijk vinden bij samenwerking

Aan inwoners is gevraagd wat voor hen belangrijk is als gemeenten in de Leidse regio meer gaan samenwerken. Hierbij kon men maximaal vijf opties aankruisen uit een lijst van tien. De optie die het meest werd aangekruist (door 73% van de respondenten), is 'Goede gemeentelijke voorzieningen als zorg, welzijn, sport en cultuur'. Het minst vaak is gekozen voor 'Invloed van de gemeente in Zuid-Holland, Nederland en Europa'.

Aan de deelnemers aan het onderzoek is gevraagd wat voor hen belangrijk is wanneer de gemeenten in de Leidse regio beter en intensiever gaan samenwerken. Respondenten konden hierbij vijf punten aankruisen in een lijstje met tien opties. Dit waren de resultaten:

⁷ Tenminste, voor zover dit thema's uit de toekomstvisie betreft. De vijf gemeenten hebben één samenwerkingsverband zonder andere gemeenten: de crisisorganisatie Bevolkingszorg Regio Leiden. Deze komt in actie bij calamiteiten.

⁸ Zie ook de voetnoot in paragraaf 1.2 voor een beschrijving van de rol van de denktank.



Aspecten die men kon aankruisen	totaal	Leiden	Leider- dorp	Oegst- geest	Voor- schoten	Zoeter- woude
Goede gemeentelijke voorzieningen als zorg, welzijn, sport en cultuur	73%	75%	71%	71%	70%	64%
Het vermogen van mijn gemeentebestuur om huidige problemen daadkrachtig op te pakken	60%	62%	59%	60%	56%	48%
Zeggenschap van inwoners over hun buurt of wijk	54%	55%	54%	48%	53%	60%
Behoud van het eigen karakter en kwaliteit van mijn gemeente, buurt of wijk	54%	46%	58%	64%	72%	83%
Het vermogen van mijn gemeentebestuur om toekomstige kansen en problemen te analyseren en aan te pakken	51%	55%	45%	48%	42%	42%
Kwaliteit en klantvriendelijkheid van de gemeentelijke dienstverlening	46%	46%	47%	52%	41%	43%
Lage lokale lasten	41%	39%	45%	40%	48%	36%
Goede relaties met verenigingen, instellingen en bedrijven	30%	30%	36%	26%	27%	31%
De invloed van inwoners op het gemeentebestuur	29%	26%	34%	38%	32%	38%
Invloed van mijn gemeente in Zuid-Holland, Nederland en Europa	10%	11%	8%	12%	9%	7%
<i>Men kon maximaal vijf aspecten aankruisen</i>						

De bovenstaande vraag is niet in alle gemeenten hetzelfde beantwoord. Dat springt er het meest uit bij 'Het behoud van het eigen karakter en kwaliteit van mijn gemeente, buurt of wijk'. Deze opties is gemiddeld door 54% aangekruist. In Leiden was dat 46% en in Zoeterwoude 83%.

1.4 BOUWSTENEN EN BARRIÈRES VOOR STERKERE SAMENWERKING

Verbetering van regionale samenwerking bouwt logischerwijs voort op de samenwerking die er al is, en op de historie die de gemeenten met elkaar hebben. Verbetering van de samenwerking is wat de vijf gemeenten willen. Zo is het geformuleerd in de toekomstvisie. Hierboven is al een overzicht gegeven van samenwerkingsverbanden waaraan de vijf gemeenten deelnemen. De ervaringen die met samenwerking zijn opgedaan, bieden zowel bouwstenen waarop kan worden voortgebouwd bij de versterking van de samenwerking, als barrières die hiervoor moeten worden overwonnen.

Historie

In de afgelopen 70 jaar is het uiterlijk van de Leidse regio sterk veranderd. De dorpen en de stad zijn letterlijk en figuurlijk naar elkaar toegegroeid. Tegenwoordig merk je in de buitenwijken nauwelijks meer waar de ene gemeente ophoudt en de andere begint. Met name Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en delen van Voorschoten (vooral Noord Hofland) en Zoeterwoude (met name Rijndijk) vormen samen een aaneengesloten stedelijk gebied. Zoeterwoude-Dorp is de enige kern die nog steeds aan alle kanten door weiden wordt omgeven.

Zeventig jaar geleden telde Nederland nog meer dan 1000 gemeenten⁹. Tegenwoordig¹⁰ zijn dat er 388. De verschillende "herindelingsgolven" waarmee andere Nederlandse regio's sinds 1950 te maken hebben gehad, zijn volledig aan de Leidse regio voorbijgegaan. Geen van de vijf gemeenten in de Leidse regio is ooit gefuseerd. Wel zijn er in de loop der eeuwen vele grenscorrecties geweest, waarbij Leiden grondgebied kreeg toegewezen van de omliggende gemeenten. In 1966 gebeurde dit voor het laatst.

⁹ CBS (2004), "[Ontwikkeling van het aantal gemeenten sinds 1900](#)"

¹⁰ CBS (2017), "[Gemeentelijke indeling op 1 januari 2017](#)"



Project Toekomstvisie **Leidse Regio 2027**

Ondanks hun fysieke nabijheid hebben de besturen van Leiden en de omliggende gemeenten vaak met de ruggen naar elkaar toe gestaan. Wat daarbij niet hielp was de zwakke financiële positie van Leiden. In de jaren zeventig en tachtig was de stad een “artikel-12-gemeente”. De focus van het bestuur lag vooral op stadsvernieuwing. Van intensieve regionale samenwerking was geen sprake. In 2002 bleek dit ook in een bestuurskrachtmeting: Leiden had “geen geld, geen visie en geen vrienden”.

Verbetering met vallen en opstaan

De regionale samenwerking verbeterde in het eerste decennium van deze eeuw. Holland Rijnland werd opgericht, er kwam een regionaal investeringsfonds voor grote infrastructuurprojecten zoals de Rijnlandroute, en de regionale economie werd sterker door bloei van het Bio Science Park. Leiden stelde een breed gedragen ontwikkelingsvisie vast (“Leiden, Stad van Ontdekkingen”), verkoop van NUON-aandelen leverde enkele honderden miljoenen euro’s op, en de politieke cultuur in Leiden veranderde, met meer nadruk op samenwerking.

Rond 2010 kregen de onderlinge verhoudingen in de regio het nog een paar keer zwaar te verduren. Leiden maakte zo veel stampe over de RijnGouweLijn dat de provincie besloot te stoppen met dit project, Leiden besloot om géén bedrijventerrein aan te leggen in de Oostvlietpolder (deze “laatste polder van Leiden” moest groen blijven, vond een raadsmeerderheid) en Leidse plannen voor een oostelijke ringweg die deels over de Baanderij zou moeten lopen, zorgden voor spanningen met Leiderdorp. Op het laatste moment besloot Leiderdorp medewerking aan dit project te staken. En onderlinge verhoudingen kwamen ook op scherp te staan door provinciale plannen om de Rijnlandroute dwars door Voorschoten aan te leggen.

Dat was toen. Sinds 2012 zijn de onderlinge verhoudingen en de regionale samenwerking flink verbeterd. Veel gemeenteraadsleden uit Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Voorschoten herkennen deze verandering, bleek tijdens beeldvormende bijeenkomsten in januari en februari¹¹. Voorbeelden van verbetering zijn de samenwerking op bedrijfsvoeringsgebied in Servicepunt71 (Leidse regio exclusief Voorschoten), de totstandkoming van projectplannen voor de “Leidse ring” in LAB071 (“Leidse agglomeratie bereikbaar”, met Leiden, Leiderdorp en Oegstgeest), de samenwerking met ondernemers, onderwijs- en onderzoeksinstellingen in Economie071 (Leidse regio plus Katwijk), en de formulering van het “Manifest voor het metropolitane gebied Leiden” (Leidse regio) dat uiteindelijk is uitgemond in de “Regionale agenda Omgevingsvisie 2040, Hart van Holland” (Leidse regio plus Katwijk, Noordwijk, Wassenaar, Teylingen, Kaag en Braassem).

De waardering voor deze samenwerkingsinitiatieven loopt overigens uiteen, zowel onder raadsleden als collegeleden. Voor sommigen is het glas halfvol, voor anderen halfleeg. Het meest pregnante voorbeeld hiervan is de totstandkoming van de retailvisie, een van de projecten uit Economie071. Sommigen zien de vaststelling van deze visie door zes gemeenteraden als groot succes van democratisch georganiseerde regionale samenwerking. Voor anderen voelde de vaststelling als “tekenen bij het kruisje”; vooral raadsleden uit Leiden stoorden zich eraan dat een inhoudelijk debat nauwelijks meer mogelijk leek. Ook op andere manieren loopt de waardering voor Economie071 uiteen. Verscheidene raads- en collegeleden zien Economie071 als een geslaagd voorbeeld van “lichte samenwerking”; de maatschappelijke partners

¹¹ Tijdens de beeldvormende bijeenkomst van de Zoeterwoudse gemeenteraad is de vraag of de regionale samenwerking in de afgelopen vijf jaar is verbeterd, niet aan bod gekomen.



(ondernemers, onderzoeks- en onderwijsinstellingen) beklagen zich daarentegen regelmatig over de stroperige afstemmings- en besluitvormingsprocedures bij de deelnemende gemeenten. Ook bij andere samenwerkingsinitiatieven loopt de waardering uiteen. Sommigen zien de regionale agenda omgevingsvisie bijvoorbeeld als een waardevol resultaat; voor anderen is dat “slechts” een startdocument waarna nog veel gezamenlijke beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering gewenst is.

Bouwstenen

In gesprekken met raadsleden en met de ambtelijke denktank worden de volgende bouwstenen voor samenwerking genoemd: goede ervaringen waarop kan worden voortgebouwd bij de ontwikkeling van bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht voor de Leidse regio.

- Goede ervaringen met samenwerking met maatschappelijke partners in Economie071 (“Triple Helix”, met gemeenten, bedrijven en kennisinstituten)
- De regionale agenda omgevingsvisie 2040 “Hart van Holland” (samen met vijf andere gemeenten)
- Regionale samenwerking op bedrijfsvoeringsgebied in Servicepunt71 (exclusief Voorschoten)
- Gegroeid vertrouwen tussen colleges en gemeenteraden in de Leidse regio (onder meer als gevolg van traject Toekomstvisie)

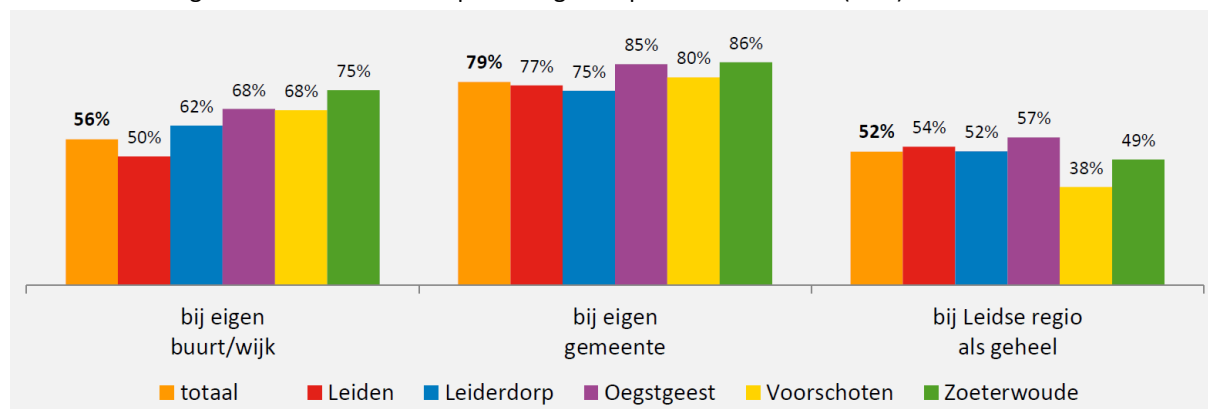
Barrières

Aan de andere kant worden ook barrières genoemd die overwonnen moeten worden:

- Stroperige besluitvorming aan de kant van de gemeenten in Economie071
- Ontbreken van gezamenlijke procedures voor beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering door de vijf gemeenten.
- Raadsagenda’s en regionale beleidsagenda’s die onvoldoende op elkaar zijn afgestemd.
- Cultuurverschillen (1): wat in de ene gemeente “vanzelfsprekend” met de raad wordt besproken is in de andere gemeente een zaak van het college.
- Cultuurverschillen (2): wat in de ene gemeente wordt overgelaten aan “de samenleving”, wordt in de andere gemeente gezien als verantwoordelijkheid van de gemeente.

1.4.1 Inwoners over de regio

In ons onderzoek onder inwoners van de Leidse regio hebben we onder meer gevraagd in hoeverre mensen zich betrokken voelen bij hun eigen buurt of wijk, bij hun gemeente en bij de regio als geheel. In de figuur hieronder staan de percentages respondenten die zich (zeer) betrokken voelen:





Project Toekomstvisie Leidse Regio 2027

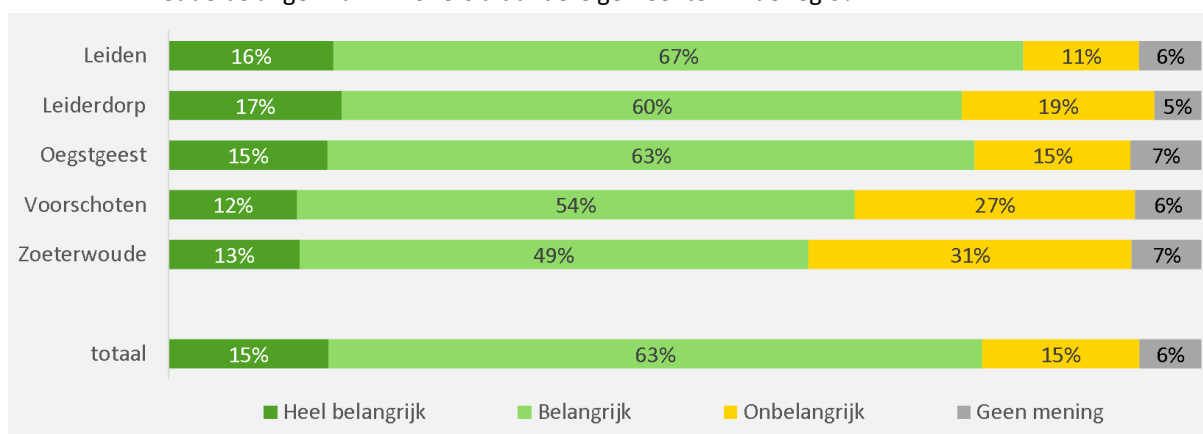
Inwoners van de Leidse regio zijn voor 79% (zeer) betrokken bij de eigen gemeente. Dit verschilt niet sterk per gemeente. De betrokkenheid bij de eigen buurt/wijk is met 56% lager en verschilt wel per gemeente: van 50% in Leiden tot 75% in Zoeterwoude. De betrokkenheid bij de Leidse regio als geheel is voor de meeste gemeenten ongeveer gelijk: rond de 52% is (zeer) betrokken. In Voorschoten ligt dat wat lager (38%).

Naast mensen die zich betrokken of zeer betrokken voelen bij de Leidse regio zijn er ook mensen die zich enigszins betrokken voelen. Als we deze mensen optellen bij de (zeer) betrokken mensen, ontstaat de volgende grafiek:



Hieruit blijkt dat 90% van inwoners van de regio zich ten minste “enigszins” betrokken voelt bij de Leidse regio als geheel.

Gemeenteraden zouden in hun besluiten ook rekening moeten houden met de belangen van inwoners uit andere gemeenten in de regio, vindt een overgrote meerderheid van de inwoners. Hieronder staat een grafiek met antwoorden op de vraag: “Vindt u het belangrijk dat gemeenteraden ook rekening houden met de belangen van inwoners uit andere gemeenten in de regio?”



Een grote meerderheid vindt het heel belangrijk (15%) of belangrijk (63%) dat gemeenteraden ook rekening houden met de belangen van de inwoners uit andere gemeenten. Opgeteld is dat 78%. 15% vindt dit niet belangrijk. In Zoeterwoude (31%) en Voorschoten (27%) vinden relatief veel mensen het niet belangrijk om rekening te houden met belangen van inwoners uit andere gemeenten.



2 TOETSINGSKADER VOOR SAMENWERKINGSVORMEN

Auteur van dit hoofdstuk: prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers

2.1 BESTUURLIJKE SLAGKRACHT EN REALISATIEKRACHT VERSTERKEN: ZEVEN UITGANGSPUNTEN

De toekomstvisie bevat zeven uitgangspunten voor het versterken van bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht in de Leidse regio. De meeste van deze uitgangspunten zijn nog abstract geformuleerd; andere zijn vooral procesgericht. Het merendeel van de uitgangspunten richt zich op houding en gedrag van bestuurders om zo het onderling vertrouwen te versterken. Dit is immers een zeer belangrijke randvoorwaarde voor het vergroten van de bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht. De uitgangspunten uit de toekomstvisie zijn door de gemeenteraden vastgesteld en vormen daarmee een belangrijke leidraad voor de beoordeling van de te kiezen samenwerkingsvorm.

Gaat de samenwerkingsvorm bijdragen aan het opbouwen van het onderling vertrouwen? Gaat het de bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht versterken?

Onderstaand de zeven uitgangspunten zoals in de Toekomstvisie opgenomen: de vetgedrukte woorden zijn toegevoegd omwille van leesbaarheid:

1. **Goed bestuur:** We realiseren ons dat we samen verantwoordelijk zijn voor betrouwbaar bestuur, met duidelijke, transparante en consistente besluitvorming, met heldere procedures en een goede democratische legitimatie. Participatie van belanghebbenden en benutten van het potentieel van de samenleving is een belangrijk onderdeel daarvan.
2. **Democratische legitimatie:** Democratische legitimatie is belangrijk. Het primaat van de besluitvorming ligt daarom bij de gekozen volksvertegenwoordiging. Altijd is voor iedereen duidelijk wie bevoegd is welke beslissingen te nemen, voor elk beleidsdomein. Dat geldt voor besluiten die één buurt betreffen, of één dorp of stadsdistrict, combinaties daarvan of de gehele regio.
3. **Zorgvuldig, doordacht en daadkrachtig:** Besluiten voor de regio nemen we doordacht en daadkrachtig, in gesprek met elkaar, en pas nadat we ons ervan hebben vergewist dat we goed inzicht hebben in de belangen en behoeften van elkaar en van onze partners. Een proces waarin ook goed wordt geluisterd naar afwijkende standpunten.
4. **Niet vrijblijvend:** De afspraken over verbeterde samenwerking in de Leidse regio zijn niet vrijblijvend. Dit betekent bijvoorbeeld dat we ons committeren aan de uitkomst van gezamenlijke besluitvorming voor onderwerpen die de gehele regio betreffen.
5. **Minder bestuurlijke drukte:** De verbeterde samenwerking in de Leidse regio vergroot daadkracht en slagkracht waarbij we slim kijken hoe we tegelijkertijd de bestuurlijke drukte kunnen terugdringen. Dit doen we door gericht op thema's samen te werken, door elkaars potentieel nog sterker te benutten en door meer met één mond te spreken in grotere samenwerkingsverbanden, zoals Holland Rijnland en de Veiligheidsregio.
6. **Gedrag:** Bij vertrouwen hoort ook bepaald gedrag: rechte doorzee zijn, respect tonen, eerst luisteren, transparantie creëren, fouten rechtzetten, loyaliteit tonen, resultaten boeken, jezelf verbeteren, de realiteit onder ogen zien, duidelijkheid scheppen over verwachtingen, verantwoording afleggen, toezeggingen en afspraken nakomen en vertrouwen uitdragen.
7. **Regionale verbondenheid:** In onze raads- en collegeagenda's laten we de onderlinge verbondenheid en de onderlinge betrokkenheid van de gemeentebesturen in de Leidse regio tot uitdrukking komen. Thema's die relevant zijn voor de hele regio, behandelen we met elkaar. Zo krijgen we inzicht in elkaars belangen, zo kunnen we dilemma's delen en zo kunnen we gezamenlijk oplossingsrichtingen



verkennen. Op aanbiedingsformulieren vermelden we regionale aspecten en consequenties van voorgestelde raadsbesluiten.

2.2 VAN UITGANGSPUNTEN NAAR TOETSBARE CRITERIA

Het is lastig om te beoordelen of een samenwerkingsverband goed functioneert, als daarbij *alleen* naar deze uitgangspunten wordt gekeken. De uitgangspunten zeggen bijvoorbeeld *niet* dat uitvoering van regionale taken klantgericht of kostenefficiënt moet verlopen. Om de zeven uitgangspunten uit de Toekomstvisie te concretiseren en toetsbaar te maken, hebben we ons laten inspireren door het landelijk veel gebruikte toetsingskader van bestuurskrachtmetingen, aangezien de zeven uitgangspunten uit de toekomstvisie primair gericht zijn op het versterken van de bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht. In deze criteria wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende rollen die de gemeente vervult: die van politiek bestuur, dienstverlener, bestuurlijk partner en ambtelijke organisatie.¹² Voor elke gemeenterol gelden andere kwaliteitscriteria.

Tijdens de beeldvormende werksessies met de gemeenteraden zijn deze toetsingscriteria gedeeld en toegelicht en bleek een grote meerderheid van de gemeenten zich te kunnen vinden in dit toetsingskader. Veel gemeenteraadsleden gaven aan behoefte te hebben aan zo concreet mogelijke toetsingscriteria voor het kunnen vergelijken van de voor- en nadelen van iedere samenwerkingsvorm. Tegelijkertijd gaf de klankbordgroep aan het van belang te vinden dat de stap van uitgangspunten naar de criteria duidelijk wordt toegelicht. In bijlage 1 wordt daarom aangegeven hoe ieder uitgangspunt uit de toekomstvisie is uitgewerkt in een of meer toetsbare criteria.

Onderstaand de toetsbare criteria, nader toegelicht per gemeentelijke rol:

A) Politiek bestuur

Hier zijn drie kwaliteitscriteria van belang: bestuurlijke slagvaardigheid, heldere besluitvorming en democratische legitimiteit.

- **BESTUURLIJKE SLAGVAARDIGHEID:** Bij bestuurlijke slagvaardigheid gaat het om besluitvormingskwaliteit: het vermogen om adequaat te reageren (en anticiperen) op vraagstukken die voortkomen uit de opgaven waarvoor het bestuur is gesteld.¹³ Dat betekent dat regionale belangen van inwoners, bedrijven en instellingen op een samenhangende manier ('integraal') daadkrachtig worden opgepakt en afgewogen. In het verlengde hiervan is het nodig om bij inhoudelijke of lokale belangenconflicten knopen door te kunnen hakken, tegen zo laag mogelijke bestuurlijke kosten ('bestuurlijke drukte') en een zo kort mogelijke doorlooptijd van de besluitvorming.
- **DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT:** Democratische legitimiteit heeft allereerst betrekking op de mate waarin inwoners en hun vertegenwoordigers invloed hebben op besluitvormingsprocessen. In het verlengde hiervan is het van belang dat inwoners hun wensen en problemen bij raadsleden naar

¹² Toonen, T. A. J. et. al. (1998), *Gemeenten in ontwikkeling*, Assen: Van Gorcum.

¹³ Hesse, H.J., G. Peters, C. Hood (2003) *Paradoxes in Public Sector Reform: An International Comparison*, München: C.H.BECK Verlag.



voren kunnen brengen en dat raadsleden zich hierover kunnen informeren. Toch kan democratische legitimiteit ook breder worden opgevat. Het gaat dan om de rechtstreekse inbreng van belanghebbenden in besluitvormingsprocessen.¹⁴ Voor de Leidsche regio betekent dit dat *zowel de lokale belangen als de gezamenlijke regionale belangen* van inwoners, instellingen en organisaties gehoord moeten worden in de besluitvorming. Hiervoor is het nodig dat er goede sturings- en verantwoordingsinformatie wordt gegeven waarop politieke oordelen kunnen worden gebaseerd. Dit vraagt ook om heldere en transparante besluitvorming (zie ook bij slagvaardigheid).¹⁵

B) Dienstverlener

Deze overheidsrol heeft betrekking op diensten en voorzieningen. Het gaat hierbij om twee sets van criteria: klantgerichtheid (lokaal maatwerk) en kostenefficiency.

- **KLANTGERICHTHEID:** Als taken en bevoegdheden op een regionaal niveau worden behartigd, zorgt lokaal maatwerk voor het nodige evenwicht. Ook omdat de toekomstvisie het 'kwaliteiten versterken' van de dorpen en wijken centraal stelt. Lokaal maatwerk betekent dat snel en effectief kan worden ingespeeld op vragen en problemen die in de leefomgeving van inwoners spelen, en dat recht wordt gedaan aan de eigen identiteit ('*couleur locale*') van de afzonderlijke wijken en dorpsgemeenschappen.
- **KOSTENEFFICIENCY:** Voor klantgerichtheid is het ook van belang dat de prijs-kwaliteit verhouding van de diensten en voorzieningen goed is. Dat vergt dat er efficiënt wordt gewerkt. Daar hoort bij dat kansen worden benut om bedrijfseconomische schaalvoordelen te behalen, door op grotere schaal voorzieningen te leveren worden de kosten per geleverde dienst lager.

C) Bestuurlijk partner

Bij deze gedaante van de gemeente gaat het om twee criteria: lobbymacht richting andere overheden en de kwaliteit van de relaties met inwoners én met maatschappelijke partners.¹⁶

- **LOBBYMACHT:** dit betekent dat de eenmaal genomen besluiten helder genoeg zijn om aan provinciale, landelijke en Europese onderhandelingstafels een rol te kunnen spelen. Lobbymacht houdt verder in dat de samenwerkende gemeenten met één mond kunnen spreken richting andere overheden.
- **KWALITEIT VAN RELATIES MET INWONERS EN ORGANISATIES:** dit criterium vertoont enige overlap met het eerdergenoemde democratische legitimiteit- en klantgerichtheids-criterium. Om recht te kunnen doen aan de verschillen tussen dorpen, buurten en wijken is het van belang dat de

¹⁴ Boogers, M. (2016), 'Meer democratie tegen regionale belangen-blindheid', in: H. Kennepohl en E. de Kluis (red.) *Lokale democratie in de steigers*. Leusden: ISVW-uitgevers, pg. 31-40.

¹⁵ Zie ook: Raad voor het openbaar bestuur (2015), *Democratische legitimiteit samenwerkingsverbanden* (briefadvies), Den Haag: Rob/RfV; Raad voor het openbaar bestuur (2015), *Wisselwerking: naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, Den Haag: Rob/RfV.

¹⁶ Boogers, M. (2013), *Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms succes heeft* (oratie), Enschede: Universiteit Twente, pg 29-36; Lowery, D. (2000), 'A transaction costs model of metropolitan governance: Allocation vs. redistribution in urban America', in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), pg 49-78; Healey, P. (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*, London: Routledge, pg 171-201.



gemeente een betrouwbare partner is van alle inwoners, clubs en verenigingen die hier actief zijn. Partnerschap betekent aandacht voor de vragen en problemen in dorpen, buurten en wijken en het kunnen ondersteunen van de initiatieven die zich hier ontwikkelen. Het partnerschap staat of valt met de nabijheid, de toegankelijkheid en de slagvaardigheid die inwoners ervaren, zowel van ambtelijke organisaties als van bestuurders en volksvertegenwoordigers.

- **VITALE RELATIES MET MAATSCHAPPELIJKE PARTNERS:** Tot slot zijn vitale relaties met maatschappelijke partners van belang. Voor het kunnen realiseren van de strategische visie is het nodig om krachtig samen te werken met het georganiseerde bedrijfsleven, woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars, zorgaanbieders, zorgverzekeraars, landschapsbeheerders, landbouworganisaties, enzovoorts. Partnerschap betekent hier het elkaar kunnen helpen en ondersteunen. Dat vraagt om een organisatie die voldoende beleidscapaciteit heeft om samen met deze partners beleid te ontwikkelen en voldoende uitvoeringscapaciteit om dit samen met de partners uit te voeren.

D) Ambtelijke organisatie

Bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht kan niet los worden gezien van de kwaliteit en effectiviteit van de ambtelijke organisatie(s). Voor de ambtelijke organisatie zijn vooral de criteria kwaliteit en kwetsbaarheid van belang.¹⁷ Daarnaast is het ook nodig dat er sprake is van een effectieve taakverdeling tussen de individuele gemeenten en het gezamenlijke samenwerkingsverband¹⁸:

- **KWALITEIT EN KWETSBAARHEID:** Om tegemoet te kunne komen aan de eisen van slagvaardigheid, klantgerichtheid en de kwaliteit van het partnerschap met inwoners en organisaties, moet in het ambtelijk apparaat ruimte zijn voor inhoudelijke specialisatie en dienen ambtelijke kwetsbaarheden worden geminimaliseerd. Naast deze bedrijfseconomische schaalvoordelen moeten ook beleidsmatige schaalvoordelen worden bereikt: de ambtelijke beleidsvoorbereiding (en besluitvorming, zie slagvaardigheid) moet zijn afgestemd op de schaal waarop vraagstukken spelen.
- **EFFECTIEVE TAAKVERDELING:** Om aan bovenstaande criteria tegemoet te komen is het nodig dat de uitvoering en beleidsvoorbereiding op de schaal worden georganiseerd waarop de meeste schaalvoordelen kunnen worden geboekt. Dat betekent dat bij de ambtelijke inzet moet kunnen worden gevarieerd van het niveau van de dorpen en wijken tot het niveau van Leidse regio als geheel.

E) Alle overheidsrollen

Het laatste criterium geldt voor alle gemeentelijke rollen: toekomstbestendigheid.

¹⁷ Zie o.a.: Bikker, J., D. van der Linden (2015), 'Schaalvoordelen bij de organisatie van het algemeen lokaal bestuur', in: *ESB Governance*, 4711 (100), pg. 344-347.

¹⁸ Albrechts, L., Healey, P., & Kunzmann, K. R. (2003), 'Strategic spatial planning and regional governance in Europe', in: *Journal of the American Planning Association*, 69(2), pg. 113-129.



Project Toekomstvisie **Leidse Regio 2027**

- **TOEKOMSTBESTENDIGHEID:** dit houdt in dat de gekozen bestuursvorm bestand is tegen voorziene nieuwe taken en maatschappelijke opgaven. Hoewel deze nooit precies te voorspellen zijn, is het wel van belang dat de bestuursvorm robuust genoeg om nieuwe bestuurlijke, technologische, maatschappelijke en demografische ontwikkelingen aan te kunnen. Om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen is het van belang dat de bestuursvorm enige mate van flexibiliteit heeft. Omdat de toekomstvisie de mogelijkheid openhoudt voor een groeimodel is dit ook van belang: de bestuursvorm moet een doorgroei mogelijk maken. Hierbij helpt het als de bestuursvorm bijdraagt aan de vergroting van slagkracht en realisatiekracht en aan het opbouwen van vertrouwen.



3 VERKENNING VAN SAMENWERKINGSVORMEN

Auteur van dit hoofdstuk: prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers

3.1 OP ZOEK NAAR EEN SAMENWERKINGSVORM DIE WÉRKT

Wat is de beste samenwerkingsvorm voor de Leidse regio, gezien de historie, het aantal gemeenten, hun omvang, hun ambities en de wens om de democratische legitimatie van besluiten goed te borgen? Tijdens bijeenkomsten van gemeenteraden is die vraag dit jaar vaak gesteld. Een eenvoudig antwoord is er helaas niet. Het vinden van een passende regionale samenwerkingsvorm is geen wiskundige opgave. “Maar is er dan niet een innovatieve manier om samen te werken?”, is dan vaak de vervolgvraag. Natuurlijk wel. Innovatieve regionale samenwerking is regionale samenwerking die *werkt*.

- Alle gemeenten in Nederland werken samen, van de allerkleinste tot de allergrootste. Veel van die samenwerking is wettelijk verplicht. Dat geldt bijvoorbeeld voor de veiligheidsregio, maar bijvoorbeeld ook voor samenwerking in omgevingsdiensten, samenwerking bij de uitvoering van de jeugdzorg en voor “regionale werkbedrijven”.
- Naast de wettelijk verplichte samenwerking hebben gemeenten ook samenwerkingsverbanden die zij uit eigen beweging zijn aangegaan. Daarvoor kunnen ze verschillende redenen hebben. Sommige samenwerkingsverbanden hebben als doel kwetsbaarheden van kleine gemeentelijke organisaties weg te nemen. Andere samenwerkingsverbanden zijn bedoeld om dienstverlening van hogere kwaliteit te kunnen leveren of om kostenvoordeel te behalen. En er zijn samenwerkingsverbanden die tot doel hebben om ruimtelijke, economische of andere ambities voor een regio te realiseren. De metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH) is daarvan een voorbeeld.
- De vrijwillige samenwerkingsverbanden tussen gemeenten in Nederland hebben niet alleen verschillende doelen, ze hebben ook allerlei verschillende vormen. Deze variëren van periodiek overleg tussen wethouders uit verschillende gemeenten (“kopjes koffie drinken”) tot heel intensieve samenwerking, zoals in de regio Drechtsteden. Daar wordt ongeveer de helft van de gemeentelijke begroting besteed via het regionale samenwerkingsverband. “Kopjes koffie drinken” is een lichte en enigszins vrijblijvende vorm van samenwerking. Zwaardere en minder vrijblijvende vormen van samenwerking tussen gemeenten zijn gebaseerd op mogelijkheden die de Wet Gemeenschappelijke Regelingen daarvoor biedt.
- In de praktijk zijn geen twee samenwerkingsvormen in Nederland exact gelijk. Elke regio en elk samenwerkingsverband heeft een eigen geschiedenis, eigen boegbeelden en vaandeldragers en mede daardoor eigen eigenaardigheden. De reikwijdte van de samenwerking verschilt, de democratische inbedding is anders en ook de gewenste doelen en resultaten zijn telkens weer anders.
- Regionale samenwerking is nooit een *garantie* voor succes. Een samenwerkingsvorm biedt geen garanties, maar *kansen*. Of de deelnemende gemeenten deze kansen benutten, is afhankelijk van hun eigen inzet en keuzes. En die inzet is afhankelijk van personen.

In dit document is allerlei informatie over samenwerking in de Leidse regio samengebracht, in de hoop en verwachting dat deze informatie inspireert om een samenwerkingsvorm voor de Leidse regio te kiezen die veel *kansen* biedt, en waarvan zal blijken dat die *werkt*.



3.2 IN VIER STAPPEN VAN INHOUDELIJKE AMBITIES NAAR CONCRETE RESULTATEN

Wanneer *werkt* de samenwerking in de Leidse regio? Het simpele antwoord is: als de samenwerking de gemeenten in staat stelt om alle wensen en ambities uit de toekomstvisie daadkrachtig uit te voeren. En dat gaat niet vanzelf. Daarvoor moet iets georganiseerd worden. Er moet een plek zijn om nieuwe wensen en initiatieven te bespreken, om afstemming mogelijk te maken en kennis te delen. Er moet beleid worden voorbereid. Er moeten besluiten worden genomen. En deze moeten worden uitgevoerd. Elk van deze vier stappen lopen we hier kort langs.

- *Stap 1- regionale agendering:* De toekomstvisie bevat ambities die nog betrekkelijk abstract zijn. Om die concreet te maken, is het nodig dat raadsleden en collegeleden (bij voorkeur met inbreng van bedrijven instellingen en organisaties) hun ideeën en voorkeuren hierover kenbaar kunnen maken. Dat betekent dat er politieke fora voor raadsleden en/of collegeleden moeten zijn met ruimte voor informatie-uitwisseling, discussie en debat over afwegingen tussen regionale en lokale belangen, over nieuwe initiatieven en bijsturing van oude. Om hiervoor over de juiste informatie te kunnen beschikken, is ook enige beleidsvoorbereiding nodig (zie de volgende stap).
- *Stap 2- regionale beleidsvoorbereiding:* Op basis van de visies en opvattingen van raadsleden, collegeleden en anderen werken ambtenaren aan de voorbereiding van het beleid. Hierbij werken ze de ambities van de toekomstvisie uit tot concrete projectplannen, uitvoeringsprogramma's en begrotingsvoorstellen. Deze beleidsvoorbereiding moet bestuurlijk en ambtelijk worden aangestuurd door de vijf gemeenten. Ook moet er hiervoor ambtelijke capaciteit en/of financiële middelen ter beschikking worden gesteld.
- *Stap 3- regionale besluitvorming:* De volgende stap is dat de beleidsvoorstellen, begrotingsvoorstellen, projectplannen en uitvoeringsprogramma's bestuurlijk worden vastgesteld. Daarvoor moet een besluitvormingsproces worden ontwikkeld dat de gemeenten gezamenlijk in staat stelt om politieke meningsverschillen, inhoudelijke tegenstellingen en lokale belangenconflicten te overbruggen. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de democratische legitimatie. Het maken van politieke keuzes kan immers niet zonder een sterke democratische sturing, controle en verantwoording.
- *Stap 4- uitvoering:* Tot slot dienen de vastgestelde plannen, projecten en programma's te worden uitgevoerd. Ook hiervoor moeten ambtelijke capaciteit en financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Om dit te kunnen doen tegen zo laag mogelijke kosten en zo hoog mogelijke kwaliteit, moet de uitvoering goed worden gecoördineerd en aangestuurd. Omdat voor de uitvoering vaak de inzet nodig is van andere overheden of instellingen, is het ook nodig dat er ondersteuning is voor lobbyactiviteiten van bestuurders voor de regio.



3.3 BESTUURLIJKE SLAGKRACHT EN REALISATIEKRACHT IN VIER VORMEN

Op verzoek van de stuurgroep zijn in januari en februari vier modellen gepresenteerd aan gemeenteraden: een lichte, middelzware en zware samenwerkingsvorm en een herindelingsvariant.¹⁹ Deze beschrijvingen gaven mogelijke ontwikkelingsrichtingen aan (ter inspiratie); het waren vanzelfsprekend nog geen volledig uitgewerkte bestuurlijke modellen.²⁰ Deze modellen zijn zoveel als mogelijk beschreven op basis van de situatie van de Leidse regio.

AFSTEMMING EN OVERLEG – Lichte samenwerking:

In deze lichte vorm ligt het accent op regionale agendering (zie hierboven: stap 1) door afstemming en overleg. Hierbij wordt voortgebouwd op bestaande samenwerkingsrelaties en op samenwerkingsverbanden zoals Servicepunt71 en Economie071. Deze en andere bestaande vormen van samenwerking (zoals die in het sociale domein) blijven in stand en worden waar nodig uitgebreid en gestructureerd. Dit model kenmerkt zich door een sterke mate van informaliteit (er worden geen bevoegdheden overgedragen) en flexibiliteit (per thema kan met andere gemeenten worden samengewerkt).

Regionale agendering:

- Op verschillende ambities uit de toekomstvisie worden periodiek portefeuillehoudersoverleggen (PHO's, "bestuurstafels") gehouden. Portefeuillehouders brengen hier namens hun gemeenten de lokale visies en opvattingen naar voren over de uitwerking van de ambities op elk thema. Voor het bewaken van de samenhang tussen de ambities is er hiernaast een regionale stuurgroep met portefeuillehouders uit elke gemeente ingesteld. De PHO's bestaan in principe uit de alle gemeenten van de Leidse regio, maar het is ook mogelijk dat er per thema met meer of minder gemeenten wordt overlegd.
- Om de betrokkenheid van raadsleden te garanderen wordt er per ambitieterrein een regionale thematafel ingesteld met de fractiespecialisten uit elke gemeente. Raadsleden komen hier bij elkaar bij de start van de uitwerking van een thema en tussendoor als terugkoppeling en bijsturing nodig is. De thematafels worden aangevuld met een gezamenlijke klankbordgroep waarin raadsleden zich een beeld vormen van de samenhang tussen de ambities.
- Deelname aan bestuurstafels en andere bijeenkomsten is vrijwillig. Besluiten worden er niet genomen. Dat blijft voorbehouden aan de bestuursorganen van de gemeente, zoals de gemeenteraad.

¹⁹ De kwalificaties licht, middelzwaar en zwaar zijn relatief: wat hier als lichte samenwerking is omschreven zou in andere regio's juist als betrekkelijk zware samenwerking worden gezien.

²⁰ Op verzoek van enkele raadsleden is hier later een matrixmodel aan toegevoegd. Kern van dit model is dat elke gemeente een deel van de regionale taken voor haar rekening neemt. Na bespreking in de klankbordgroep van 22 februari is besloten om dit niet als een apart model op te nemen in de analyse maar om elementen hiervan op te nemen bij de beschrijving en analyse van enkele samenwerkingsmodellen. Een uitwerking van het matrixmodel (opgesteld door een van de raadsleden in de klankbordgroep) is als bijlage bij deze notitie opgenomen.



Beleidsvoorbereiding:

- De ambtelijke beleidsvoorbereiding wordt per thema verzorgd door ambtelijke werkgroepen met specialisten uit alle gemeenten.²¹ Eventueel kan ervoor gekozen worden om dit te beleggen bij de centrumstad. Ook kan een taakverdeling tussen gemeenten worden afgesproken, waarbij elke gemeente de beleidsvoorbereiding voor een specifiek thema verzorgt.²² De ambtelijke beleidsvoorbereiding wordt per thema bestuurlijk aangestuurd door het portefeuillehoudersoverleg.
- Een kleine regionale strategische unit bewaakt de voortgang en integraliteit van de ambtelijke voorbereiding op iedere ambitie. De strategische unit wordt bestuurlijk aangestuurd door de regionale stuurgroep.
- Voor het ter beschikking stellen van ambtelijke capaciteit en/of financiële middelen voor de beleidsvoorbereiding sluiten de gemeenten onderlinge bestuursovereenkomsten af.

Besluitvorming:

- Er worden zoals gezegd in dit model geen bevoegdheden overgedragen. Dat betekent dat de besluitvorming in de lokale colleges en gemeenteraden plaatsvindt.
- Om ervoor te zorgen dat de regionale plannen en projecten door elke gemeente worden bekrachtigd, is het belangrijk dat in bestuurlijke en ambtelijke overleggen (agendering resp. beleidsvoorbereiding) politieke meningsverschillen en lokale belangentegenstellingen worden overwonnen.
- Hoewel er formeel geen bevoegdheden worden overgedragen kunnen gemeenteraden dat op een informele manier wel doen door ieder vooraf een gezamenlijke regionale agenda vast te stellen. Dit geeft een duidelijk politiek (en financieel) kader aan de portefeuillehoudersoverleggen, waarmee de portefeuillehouders een mandaat krijgen om – binnen de gestelde kaders – samen tot overeenstemming te komen. De besluitvorming over de concrete regionale voorstellen blijft uiteindelijk aan de gemeenteraden voorbehouden.

Uitvoering:

- De uitvoering van het regionale beleid vindt in principe plaats in elke gemeente afzonderlijk, al kan een deel ervan wel aan elkaar worden uitbesteed.²³ Daarbij kan gekozen worden voor uitbesteding aan een centrumgemeente of voor een taakverdeling tussen gemeenten, waarbij iedere gemeente de uitvoering van een taakgebied voor haar rekening neemt.²⁴ De aansturing vindt plaats door de portefeuillehouders van de gemeenten; overleg en afstemming hierover geschiedt in PHO's.
- De voortgang en kwaliteit van de uitvoering wordt periodiek besproken in de bij de agendering besproken bestuurstafels, regionale stuurgroep, thematafels en klankbordgroep.

Voorbeeld: [U10](#) (stad Utrecht en omliggende gemeenten) en [Regio Amersfoort](#).

²¹ In de beschrijving van de samenwerkingsvormen beschouwen we participatie van belanghebbenden als een element van beleidsvoorbereiding.

²² Volgens het matrix-model; zie de betreffende bijlage.

²³ Zie: <http://www.utrecht10.nl/>

²⁴ Ook hier kan gebruik worden gemaakt van het matrixmodel.



BEVOEGDHEDENOVERDRACHT OP MAAT – Middelzware samenwerking

Het belangrijkste verschil met de vorige samenwerkingsvorm is dat hier bevoegdheden worden overgedragen aan een regiobestuur (gemeenschappelijke regeling, GR). Waar het vorige model zich vooral richtte op gezamenlijke agendering, heeft dit model meer aandacht voor regionale beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering. In deze vorm brengen gemeenten op een aantal taakgebieden *een deel* van hun bevoegdheden over aan het regiobestuur, voor zover zij dat noodzakelijk achten voor de realisatie van de toekomstvisie. Daarnaast kunnen ze ook andere taken overdragen aan het regiobestuur.²⁵ Hiermee ontstaat een modulaire regionale samenwerking die maatwerk voor gemeenten mogelijk maakt: naast een gezamenlijk overeengekomen basispakket kunnen gemeenten indien gewenst ook aanvullende taken of bevoegdheden bij het regiobestuur beleggen. Door alle samenwerkingsverbanden onder te brengen in één regiobestuur, kan onoverzichtelijkheid en bestuurlijke drukte worden voorkomen, terwijl tegelijkertijd tegemoet kan worden gekomen aan de verschillende (en zich ontwikkelende) wensen en behoeften van elke gemeente.

Regionale agendering:

- De regionale agendering ligt bij de portefeuillehoudersoverleggen (PHO's). Hier bespreken portefeuillehouders hun lokale visies en opvattingen over uitwerking van de ambities uit de toekomstvisie. Ook voor andere overgedragen taken kunnen zij in aparte PHO's hun lokale opvattingen bediscussiëren. Deze PHO's zijn bestuurderscommissies van het AB. De voorzitters van elke bestuurderscommissie heeft zitting in het DB. Om uitdrukking te geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de deelnemende gemeenten, is het voorzitterschap van de PHO's verdeeld over de deelnemende gemeenten.
- Om de betrokkenheid van raadsleden te garanderen, worden periodiek beeldvormende regiobijeenkomsten gehouden over thema's en projecten uit de toekomstvisie en over andere overgedragen taken.

Beleidsvoorbereiding:

- De beleidsvoorbereiding op de overgedragen taken ligt in handen van de ambtenaren van het regiobestuur, eventueel aangevuld met beleidsexpertise uit de deelnemende gemeenten.²⁶ De ambtelijke beleidsvoorbereiding wordt per beleidsterrein bestuurlijk aangestuurd door het DB, met adviezen van de bestuurderscommissie.
- Een regionale strategische unit van het regiobestuur bewaakt de voortgang en integraliteit van de ambtelijke voorbereiding op ieder beleidsterrein. Deze wordt bestuurlijk aangestuurd door het DB van de regio.

²⁵ Uiteraard heeft dit alleen zin als twee of meer gemeenten dat willen voor een specifieke taak.

²⁶ Gemeente Nijmegen, Collegevoorstel Vaststelling MGR, 20-11-2013.



Besluitvorming:

- Besluitvorming vindt plaats in het AB van de regio, volgens een nader te bepalen stemverhouding. Daarbij moet enerzijds recht worden gedaan aan het gegeven dat Leiden meer inwoners vertegenwoordigt, en anderzijds worden voorkomen dat Leiden de besluitvorming gaat domineren. Elk PHO vormt een bestuurderscommissie van het AB, het DB bewaakt de integraliteit van de besluitvorming.
- Raadsleden hebben indirecte invloed via de portefeuillehouders die het AB en DB vormen. Om de regionale besluitvorming goed te laten aansluiten op de gemeentelijke besluitvorming, komt er een regionale agendacommissie die gevormd wordt door griffiers en twee fractievoorzitters uit elke gemeente. Deze ziet toe op de afstemming van regionale en lokale besluitvormingsprocessen en op de kwaliteit van de verantwoording aan gemeenteraden.

Uitvoering:

- Een gemeenschappelijke organisatie die voert de taken uit voor de overgedragen taken, onder verantwoordelijkheid van het regiobestuur. Voor niet-overgedragen taken kan – indien gewenst – eventueel ook gekozen worden voor gezamenlijke uitvoering, zoals beschreven in het vorige model.

Voorbeeld: modulaire GR [Rijk van Nijmegen](#). Zie ook: Regio Holland Rijnland en regio Limburg Noord.

REGIORAAD – Zware samenwerking

In tegenstelling tot de voorgaande variant worden hier *alle* taken en bevoegdheden overgedragen aan een regiobestuur (GR) op taakgebieden die essentieel zijn voor het kunnen realiseren van de toekomstvisie. Er wordt hier dus een strikte taakverdeling toegepast: regionale taken die nodig zijn voor het kunnen realiseren van de toekomstvisie zijn exclusief voor het regiobestuur, alle andere taken – die vooral betrekking hebben op de zorg voor de leefomgeving – zijn voorbehouden aan de gemeenten. De besluitvorming ligt hier bij een regioraad met vertegenwoordigers van alle raadsfracties uit Zoeterwoude, Voorschoten, Oegstgeest, Leiderdorp en Leiden.²⁷

Regionale agendering:

- De regionale agendering vindt plaats in het AB. Deze bestaat uit vertegenwoordigers van alle raadsfracties in de regio. In deze regioraad bespreken zij hoe de ambities uit toekomstvisie moeten worden uitgewerkt. Per ambitie uit de toekomstvisie zijn er beeld- en oordeelsvormende commissies. Regioraadsleden voeren ruggenspraak over hun inbreng met de lokale fracties die zij vertegenwoordigen.

²⁷ Volgens artikel 31.1 van de WGR bestaat het AB van een regeling die mede is getroffen door de raad (waarbij dus zowel raads- als collegebevoegdheden zijn overgedragen) uit zowel raadsleden als portefeuillehouders. Dat is in Drechtsteden ook het geval: vanwege de monistische structuur van de WGR bestaat de Drechtstedenraad (het AB) ook uit leden van het Drechtstedenbestuur (DB). De laatste wordt gevormd door portefeuillehouders. Betuursleden stemmen niet mee in de Drechtstedenraad. Dat de stemverhouding wordt bepaald door het aantal stemmen op een partij bij de laatste raadsverkiezingen is in strijd met de WGR, die alleen verschil in stemgewicht tussen gemeenten toestaat en geen verschil binnen gemeenten (tussen gemeentelijke vertegenwoordigers).



Beleidsvoorbereiding:

- Het beleid wordt voorbereid door ambtenaren die in dienst zijn van het regiobestuur. Zij doen dat in verschillende ambtelijke werkgroepen, een voor elke ambitie uit de toekomstvisie. De ambtelijke werkgroepen worden aangestuurd door het DB van de regio, waarbij elk DB-lid verantwoordelijk is voor één ambitie van de toekomstvisie.
- Eventueel kan het DB zich daarbij laten adviseren door PHO's met collegeleden die de betreffende ambitie in portefeuille hebben.

Besluitvorming:

- Besluitvorming vindt net als in de voorgaande vorm plaats in een AB, met als verschil dat besluiten in het AB worden genomen door vertegenwoordigers van de raadsfracties uit alle aangesloten gemeenten. Zij hebben daarbij een gewogen stemgewicht (naar rato van het aantal kiezers van de betreffende partij bij de raadsverkiezingen). Om te voorkomen dat Leidse raadsleden de besluitvorming gaan domineren, moet een aanpassing van hun stemgewicht worden ontwikkeld.²⁸
- AB-leden organiseren zich langs partijlijnen, waardoor de discussies vooral gaan over regionale belangen en veel minder over lokale issues.²⁹

Uitvoering:

- De uitvoering is in handen van een regionaal openbaar lichaam.³⁰ De uitvoering wordt aangestuurd door het DB van de regio.

Voorbeeld: [Drechtsteden](#).

SAMENGESTELDE GEMEENTE – fusie met aandacht voor dorpen en wijken

Alle gemeenten in de Leidse regio vormen hier samen één gemeente met een bestaande of nieuwe gemeentenaam. Met 206.000 inwoners wordt de nieuwe gemeente net voor Almere en net achter Tilburg de achtste gemeente van het land. De regionale taken en lokale taken van de gemeenten komen hier in één hand. Iedere fuserende gemeente blijft hier een aparte woonplaats.³¹ Verder wordt met vormen van gebiedsgericht werken uitgebreid ingespeeld op de 'couleur locale' van de dorpen en wijken. De raadsfracties (coalitie én oppositie) kunnen in een *bestuursakkoord* afspraken maken over de betrokkenheid van inwoners bij beleidsvoorbereiding en besluitvorming, over de werkwijze en over de onderlinge samenwerking en de verhouding tot het college³². Coalitiefracties kunnen in hun

²⁸ In de regio Drechtsteden wordt om die reden gestemd met een gekwalificeerde meerderheid van 60%, zodat Dordtse raadsleden altijd vertegenwoordigers uit andere gemeenten nodig hebben om een meerderheid te vormen. Volgens diezelfde systematiek zou in de Leidse regio een gekwalificeerde meerderheid van 70% moeten gelden, wat de besluitvorming vanzelfsprekend flink zal bemoeilijken. Om die reden zou moeten worden nagedacht over een verdeling van stemgewichten per gemeenten, los van de verdeling van stemgewichten over fracties.

²⁹ De WGR schrijft voor dat daarnaast ook DB-leden zitting hebben in het AB.

³⁰ Zie: <https://www.drechtsteden.nl/>

³¹ De bestaande kadastrale gemeentenamen blijven dan behouden.

³² Zie bijvoorbeeld het [bestuursakkoord](#) van de Leidse gemeenteraad voor de periode 2014-2018.



beleidsakkoord aan het college opdracht geven om de beleidsvoorbereiding te starten voor specifieke ambities uit de toekomstvisie.

Agendering:

- De gemeenteraad bespreekt in beeld- en oordeelsvormende bijeenkomsten de verschillende visies en opvattingen over de wijze waarop de ambities uit de toekomstvisie moeten worden uitgewerkt en uitgevoerd. Om beter tegemoet te kunnen komen aan de wensen en behoeftes uit de dorpen en wijken van de gemeente, laat de raad zich hierbij informeren door dorps- en wijkorganisaties en lokaal actieve clubs, verenigingen, instellingen en bedrijven.

Beleidsvoorbereiding:

- Beleidsvoorbereiding wordt gedaan door ambtenaren van de gefuseerde gemeente, onder leiding en verantwoordelijkheid van het college van B&W. De huidige PHO's en ambtelijke overleggen binnen de Leidse regio zijn vanzelfsprekend niet meer nodig.
- Om bij de beleidsvoorbereiding beter in te kunnen spelen op de 'couleur locale' van de dorpen en wijken, kan worden gewerkt met 'wijkwethouders': wethouders die namens B&W aanspreekpunt zijn voor een dorp of wijk.

Besluitvorming:

- De gemeenteraad besluit. De raad stuurt op alle middelen en taakvelden. De gemeente heeft direct invloed op de inzet van eigen middelen en is flexibel bij bezuinigingen of wijziging in beleid.

Uitvoering:

- De gemeente voert alle taken uit, voor zo ver dat niet op nog grotere schaal gebeurt, zoals in de Veiligheidsregio. Het college van B en W is verantwoordelijk voor de uitvoering.
- Om tegemoet te komen aan de behoefte aan lokaal maatwerk, kunnen vormen van gebiedsgericht werken worden ingesteld. Bestuurlijk kan dat door te werken met dorps- en wijkwethouders (zie boven), ambtelijk kan het worden ondersteund door gebiedsfunctionarissen aan te stellen en door gebiedsgericht te werken.³³

Voorbeelden: Súdwest Fryslân (2011), Tilburg (1997), 's-Hertogenbosch (1997, 2016), Breda (1997).

³³ Zie: <http://www.gemeentesudwestfryslan.nl/bestuur>



Project Toekomstvisie Leidse Regio 2027

Schematisch ziet het onderscheid tussen de verschillende samenwerkingsvormen er als volgt uit:

	OVERLEG lichte samenwerking	TAAKOVERDACHT OP MAAT middelzware samenwerking	REGIORAAD zware samenwerking met regioraad	SAMENGESTELDE GEMEENTE Fusie
Agendering	PHO's voor collegeleden; regionale thematafels voor raadsleden	Bestuurderscommissies AB met portefeuillehouders. Thematafels voor raadsleden.	AB regiobestuur (met daarin een vertegenwoordiger van elke raadsfractie)	Beeld- en oordeelsvormende commissies van de gemeenteraad, met inbreng van dorps- en wijkorganisaties
Beleidsvoorbereiding	Ambtelijke werkgroepen met specialisten uit alle gemeenten, aangestuurd door PHO's	Ambtenaren regiobestuur, aangevuld met experts uit gemeenten; aangestuurd door DB.	Ambtenaren regiobestuur, aangestuurd door DB.	Ambtenaren gemeente, aangestuurd door B&W
Besluitvorming	Gemeenteraden, na gezamenlijke regionale beeld- en oordeelsvorming	Door bestuurderscommissies AB van de regio.	AB: regioraad	Gemeenteraad
Uitvoering	Gemeentelijke organisaties; eventueel uitbesteed aan andere gemeente. Aangestuurd door portefeuille-houders gemeente.	Ambtenaren regiobestuur, aangestuurd door DB.	Ambtenaren regiobestuur, aangestuurd door DB	Ambtenaren gemeente met aangestuurd door B&W



4 SAMENWERKINGSVORMEN GETOETST

Auteur van dit hoofdstuk: prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers

4.1 DE BALANS OPGEMAAKT

In dit hoofdstuk wordt de balans opgemaakt van de hiervoor gepresenteerde samenwerkingsmodellen. Dat gebeurt op basis van de criteria voor bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht en op basis van de ervaringen met de bestaande samenwerking in de Leidse regio. Voor ieder model wordt per criterium nagegaan wat de sterkten en zwakten, barrières en bouwstenen, kansen en kwetsbaarheden zijn. Dat gebeurt in een aantal stappen:

- 1) In de eerste stap wordt nagegaan in welke mate een model voldoet aan de gestelde criteria. Wat zijn de sterke en zwakke punten van elk model?
- 2) De tweede stap onderzoekt of de bestaande bestuurlijke praktijk hier bouwstenen voor levert of barrières voor opwerpt. Helpt of hindert de bestaande praktijk bij het realiseren van de sterke punten van een model of het verminderen van de zwakke punten?
- 3) In de derde en laatste stap wordt aan de hand hiervan voor elk model een oordeel gegeven over de mate waarin het mogelijk is dat deze aan de criteria kan voldoen. Wat zijn de kansen en kwetsbaarheden van elk model?

Met het antwoord op deze vragen wordt over ieder model een afgewogen oordeel gegeven, die de politieke meningsvorming hierover kan ondersteunen.

4.2 AFSTEMMING EN OVERLEG: LICHT SAMENWERKING

In deze lichte vorm ligt het accent op afstemming en overleg. Samenwerking beperkt zich hier vooral tot regionale agendering. Deze vorm kenmerkt zich door een sterke mate van informaliteit (er worden geen bevoegdheden overgedragen) en flexibiliteit (per thema kan met andere partners worden samengewerkt).

Bestuurlijke slagvaardigheid

- De sterkten van dit model is dat portefeuillehouders namens hun gemeente in PHO's knopen doorhakken over wijze waarop de ambities van de toekomstvisie moeten worden ingevuld. Omdat de afzonderlijke gemeenteraden die keuzes moeten bekrachtigen, is het behulpzaam als raadsleden in gezamenlijke beeld- en oordeelvormende vergaderingen vooraf overeenstemming bereiken over een gezamenlijke regionale agenda die later door de afzonderlijke raden moet worden vastgesteld. Dit geeft de portefeuillehouders immers een mandaat om later – binnen de gestelde kaders – in PFO's tot overeenstemming te komen. Hiertegenover staan grotere zwakheden: het kost veel tijd en energie om bij alle gemeenteraden steun te krijgen voor de uitwerking van de toekomstvisie (vooraf of achteraf), terwijl de kans op succes gering is - zeker als er sprake is van grote politieke meningsverschillen of lokale belangentegenstellingen. De doorlooptijd van de besluitvorming zal dus lang zijn. Dat betekent dat dit model vooral zwakheden kent.
- Of die zwakheden kunnen worden overwonnen, hangt af van de bestaande samenwerking en de ervaringen die ermee zijn op gedaan. Aan de ene kant kan worden voortgebouwd op goede ervaringen in andere samenwerkingsverbanden en op de gegroeide contacten tussen raadsleden uit



Project Toekomstvisie **Leidse Regio 2027**

Zoeterwoude, Voorschoten, Oegstgeest, Leiderdorp en Leiden, waardoor gemeenschappelijke belangen sterker in beeld zijn gekomen. Ook kan worden voortgebouwd op de gezamenlijke strategische visie ('krachten versterken') op de toekomst van de Leidse regio. Naast deze bouwstenen zijn er aan de andere kant ook barrières: het onderling vertrouwen tussen gemeenten is nog broos, waarbij lokale belangentegenstellingen gemakkelijk opspelen.

→ *De algemene conclusie luidt daarom dat dit model op het slagvaardigheids-criterium vooral kwetsbaarheden kent.*

Democratische legitimiteit

- Het sterke punt van deze vorm is de gemeenteraden uiteindelijk beslissen over de afspraken die de PHO's in regionaal verband hebben gemaakt. Gemeenteraden houden hiermee – formeel gezien – grip op de regionale samenwerking. Dit sterke punt wordt enigszins in de schaduw gesteld door een grotere zwakheid: gemeenteraden zijn in dit model alleen via beeldvormende thematafels en een klankbordgroep bij het regionale besluitvormingsproces betrokken. Voor het overige staan de raden op enige afstand. Dit leidt ertoe dat elke portefeuillehouder de onderhandelingsresultaten van de PHO's als een voldongen feit aan zijn of haar raad zal presenteren: een afkeuring of amendement betekent immers dat het besluitvormingsproces flinke vertraging oploopt. Hoewel de raden formeel gezien geen beslissingsbevoegdheid verliezen aan de regio, is hun mogelijkheid om hier gebruik van te maken in de praktijk toch wat afgenomen.
- In de bestaande situatie zijn er enkele bouwstenen om deze zwakheden te overwinnen. Zoals eerder al is gesteld zijn dat de gegroeide contacten tussen de raadsleden in de regio. Hierdoor is er onderling begrip ontstaan voor de belangen van de verschillende delen van de regio, waarop kan worden voortgebouwd bij de gezamenlijke aansturing van de PHO's door de gemeenteraden.

→ *Concluderend heeft het overlegmodel op dit criterium zowel kansen als kwetsbaarheden: het is niet zeker of de bouwstenen waarop kan worden voortgebouwd sterk genoeg zijn om de zwakheden van dit model te bestrijden.*

Klantgerichtheid

- Dit model biedt veel mogelijkheden om bij de uitvoering van gemeentelijke taken op het gebied van zorg, welzijn, cultuur en sport en bij het onderhoud van de leefomgeving tegemoet te komen aan de specifieke wensen van inwoners van dorpen en wijken. Omdat elke gemeente zijn bevoegdheden houdt en in PHO's lokale belangen afstemt, kan bij de uitwerking van de ambities uit de toekomstvisie goed worden ingespeeld op de 'couleur locale' van elk dorp en elke wijk.
- De wijze waarop in de huidige situatie rekening houden met de eigen identiteit van dorpen en wijken levert voor dit model alleen bouwstenen op. Alle vijf gemeenten hebben op dit gebied een goede *trackrecord*, wat aangeeft dat de sterke punten van dit model in de Leidse regio ook kunnen worden verzilverd.

→ *Samenvattend zijn er op dit punt alleen kansen voor dit model.*

Kostenefficiency

- Op het gebied van kostenefficiency heeft model vooral zwakheden. De uitvoering van de – eenmaal uitgewerkte - ambities uit de toekomstvisie geschiedt in dit model door de afzonderlijke gemeenten, waardoor de mogelijkheden om schaalvoordelen te behalen niet worden benut. Hoewel gemeenten



de uitvoering aan elkaar kunnen uitbesteden, zal de bestuurlijke aansturing ervan zoveel ingewikkeldheden opleveren dat de efficiencyvoordelen hiervan gering zullen zijn.

- Om die zwakheden te kunnen ondervangen, zijn er in de huidige samenwerking wel enkele ervaringen waarop kan worden voortgebouwd. Met de ambtelijke samenwerking in Servicepunt71 hebben de gemeenten (exclusief Voorschoten) al een structuur waarin de toekomstvisie gezamenlijk zou kunnen worden uitgevoerd, maar omdat deze samenwerking zich nu vooral beperkt tot bedrijfsvoeringstaken, is het niet zeker of deze bouwstenen voldoende zijn.

→ *Samenvattend heeft dit model op het kostenefficiency-criterium vooral kwetsbaarheden.*

Lobbymacht

- Voor het ontwikkelen van lobbymacht is het van belang dat de samenwerkende gemeenten met één mond kunnen spreken. Zoals bij het criterium slagvaardigheid al is opgemerkt, kent dit model op dit punt vooral zwakheden, waardoor ook het criterium lobbykracht hier zwak scoort. Daarbij komt, dat alle onderlinge afstemming en overleg snel ten koste zal gaan van de externe oriëntatie op andere bestuurlijke partners in de regio, de provincie, de departementen en de EU.
- De bestaande samenwerkingsrelaties én de bestaande lobbyrelaties met andere overheden leveren in dit opzicht zowel bouwstenen als barrières op. Zo kan er voor de ontwikkeling van lobbykracht worden voortgebouwd op de gezamenlijke strategische visie ('krachten versterken') van de Leidse regio en op de zich ontwikkelende lobbyrelaties van de gemeente Leiden met provinciale en andere overheden. Hiertegenover staan echter ook barrières, die vooral te maken hebben met het opspelen van lokale belangentegenstellingen tussen gemeenten.

→ *Als de sterkten, zwakten, bouwstenen en barrières tegen elkaar worden afgewogen, moet worden geconcludeerd dat dit model voor dit criterium zowel kansen en kwetsbaarheden heeft.*

Kwaliteit relaties met inwoners en organisaties

- Voor wat betreft de kwaliteit van de relaties met inwoners en organisaties heeft dit model vooral sterke punten. Omdat de gemeente geen beslissingsbevoegdheden overdraagt, blijven de lijnen van het gemeentebestuur met inwoners en organisaties kort. Wel kunnen enige vraagtekens worden gesteld bij het vermogen om tegemoet te komen aan de wensen en problemen van inwoners en organisaties. Omdat er op uitvoering in beperkte mate wordt samengewerkt, kan dit voor dit criterium enige zwakheden met zich meebrengen.
- Voor het kunnen verzilveren van sterkten en het wegnemen van zwakheden, kan worden voortgebouwd op een aantal ervaringen met de huidige situatie. Zoals de uitkomsten van de burgerpeiling laten zien, is de tevredenheid van inwoners in alle gemeenten groot over de wijze waarop het gemeentebestuur ruimte geeft en ondersteuning biedt aan bewonersinitiatieven. Om te potentiële zwakte op het gebied van de uitvoering (zie boven) aan te kunnen pakken, kan verder worden voortgebouwd op de opgedane ervaringen in Servicepunt 71.

→ *Op dit criterium biedt dit model vooral kansen.*

Vitale relaties met maatschappelijke partners

- Voor de relaties met maatschappelijke partners is het oordeel over dit model minder positief. Maatschappelijke partners als onderwijsinstellingen, zorginstellingen, woningcorporaties en bedrijven opereren op een regionale schaal, maar ontmoeten afzonderlijke gemeenten die in PHO's overleggen. Omdat dit intergemeentelijke overleg veel tijd en energie kost, kan dat gemakkelijk ten



koste gaan van de externe oriëntatie op regionale maatschappelijke partners. Ook omdat dit model niet voorziet in toegang van instellingen en bedrijven tot de besluitvorming.

- De ervaringen met Economie071 bieden enkele bouwstenen waarop kan worden voortgebouwd voor de aanpak van bovengenoemde zwakheden. Hiertegenover staan grotere barrières: de nu trage besluitvorming door lokale belangentegenstellingen staat een krachtig partnerschap met bedrijven en maatschappelijke instellingen in de weg.

→ Voor wat betreft dit criterium kent dit model vooral kwetsbaarheden.

Kwaliteit en kwetsbaarheid

- Wat hierboven is gezegd over kostenefficiëntie, geldt ook voor dit criterium. Omdat elke gemeente afzonderlijk de uitvoering van de toekomstvisie ter hand neemt, kunnen er ambtelijke kwetsbaarheden optreden en is het onzeker of de benodigde ambtelijke kwaliteit kan worden ingezet. De intergemeentelijke ambtelijke werkgroepen die de regionale beleidsvoorbereiding ter hand nemen kunnen wel een bijdrage leveren aan het verhogen van de kwaliteit en het verminderen van de kwetsbaarheden.
- De ervaringen met het genoemde Servicepunt71 bieden wel enkele bouwstenen om deze zwakke punten te bestrijden, maar gezien de beperkte taak van Servicepunt71 (zie boven) is het niet zeker of deze bouwstenen hiervoor sterk genoeg zijn.

→ Op dit punt zijn er zowel kansen als kwetsbaarheden voor dit model.

Efficiënte taakverdeling

- Dit model biedt niet veel mogelijkheden om inzet van ambtelijke capaciteit efficiënter te verdelen tussen het lokale en regionale niveau. Zoals eerder opgemerkt (bij kostenefficiëntie en kwaliteit en kwetsbaarheid), is de ambtelijke samenwerking door onderlinge uitbesteding hiervoor waarschijnlijk niet sterk genoeg.
- Ervaringen met de samenwerking in Servicepunt71 geven onvoldoende bouwstenen om dit te versterken.

→ Al met al kent dit model op het criterium efficiënte taakverdeling vooral kwetsbaarheden.

Toekomstbestendigheid

- De toekomstbestendigheid van dit model is zwak als het gaat om de mate waarin het toegerust is voor toekomstige ontwikkelingen. Naast de concretisering en realisatie van de toekomstvisie, gaan ontwikkelingen op het gebied van o.a. zorg, duurzaamheid en ruimtelijke ordening meer van gemeenten vragen, waarvoor een extra verzwaring van de samenwerking nodig is. Het lichte overlegmodel voorziet daar onvoldoende in. Aan de andere kant geeft het model wel mogelijkheden voor verdere doorgroei naar zwaardere vormen van samenwerking.
- Voor de doorgroei naar zwaardere vormen van samenwerking biedt de huidige samenwerking vooral bouwstenen: de afgelopen jaren heeft de intergemeentelijke samenwerking in de Leidse regio zich verbreed en verdiept; voor het vervolg kan op die ontwikkeling worden voortgebouwd.

→ De conclusie luidt dat het model op dit criterium zowel kansen als kwetsbaarheden heeft.



4.3 TAAKOVERDRACHT OP MAAT: MIDDELZWARE SAMENWERKING

In deze vorm brengen gemeenten op een aantal taakgebieden *een deel* van hun bevoegdheden over aan het regiobestuur, voor zover zij dat noodzakelijk achten voor de realisatie van de toekomstvisie. Daarnaast kunnen ze ook andere taken overdragen aan het regiobestuur. Hiermee ontstaat een modulaire regionale samenwerking die maatwerk voor gemeenten mogelijk maakt: naast een gezamenlijk overeengekomen basispakket kunnen gemeenten indien gewenst ook aanvullende taken of bevoegdheden bij het regiobestuur beleggen. Door alle samenwerkingsverbanden onder te brengen in één regiobestuur, wordt onoverzichtelijkheid en bestuurlijke drukte voorkomen, terwijl tegelijkertijd tegemoet kan worden gekomen aan de verschillende en veranderende wensen en behoeften van elke gemeente.

Bestuurlijke slagvaardigheid

- Voor wat betreft bestuurlijke slagvaardigheid heeft dit model sterke punten: door de overdracht van een aantal taken aan het regionaal bestuur ontstaat meer slagkracht en doorzettingsmacht aan de regionale bestuursstafels. Toch zijn er ook wat zwakheden. Omdat niet alle taken zijn overgedragen die nodig zijn voor de realisatie van de toekomstvisie, zullen er tussen de gemeenten en het regiobestuur afstemmingsproblemen blijven bestaan. De bestuurlijke drukte die dat oplevert, zal afbreuk doen aan de slagvaardigheid van het regiobestuur.
- Om deze sterkten te verzilveren en zwakten te verminderen, kan maar in beperkte mate worden voortgebouwd op de ervaringen met bestaande samenwerkingen. Naast successen als het vaststellen van de agenda omgevingsvisie 2040 “Hart van Holland” zijn er ook voorbeelden van trage en moeizame regionale besluitvorming waar er onvoldoende aandacht was voor gezamenlijke regionale belangen.

→ *De slotsom luidt dat dit model op het slagvaardigheids-criterium zowel kansen als bedreigingen kent.*

Democratische legitimiteit

- De democratische legitimiteit van dit model kent een aantal zwakten. De belangrijkste is dat raadsleden op afstand van de regionale besluitvorming staan. Regionale raadsledenbijeenkomsten en een regionale agendacommissie kunnen de die afstand weliswaar wat verkleinen; feit blijft dat raadsleden slechts indirecte invloed hebben via de portefeuillehouders die het AB en DB vormen.
- Deze democratische zwakheden kunnen onvoldoende worden gecompenseerd door goede ervaringen met de samenwerking. Dat raadsleden inmiddels meer op elkaar betrokken zijn geraakt en de regio voor raadsleden steeds meer een ‘politieke ruimte’ is geworden, doet hier niets aan af.

→ *Er moet daarom worden geconcludeerd dat dit model voor het criterium democratische legitimiteit vooral bedreigingen kent.*

Klantgerichtheid

- Voor het kunnen inspelen op het eigen karakter van dorpen en wijken heeft dit model zowel sterke als zwakke punten. Omdat alleen bevoegdheden worden overgedragen die noodzakelijk zijn voor het realiseren van de toekomstvisie, blijven gemeenten verantwoordelijk voor de meeste aangelegenheden die de dorpen en wijken aangaan. Gemeenten houden dus enige ruimte om tegemoet te komen aan de eigen wensen van de dorpen en wijken. Aan de andere kant kent het model ook een potentiële zwakheid. De uitvoering van taken op het gebied van wonen,



infrastructuur en voorzieningen komen hier immers op regionaal niveau te liggen, zonder dat er duidelijke garanties zijn dat er hierbij kan worden ingespeeld op de 'couleur locale'.

- Voor het wegnemen van de genoemde zwakheid kan echter worden voortgebouwd op de bestaande situatie. Gemeenten blijken zich nu sterk te richten op het leveren van maatwerk aan dorpen en wijken. Zoals de uitkomsten van de eerdergenoemde burgerpeiling laten zien, wordt dit door de inwoners alle gemeenten ook zo herkend. Dit is een belangrijke bouwsteen om aan het klantgerichtheid-criterium te kunnen voldoen.

→ *De conclusie luidt daarom dat het taakoverdracht-op-maat-model op dit punt vooral kansen biedt.*

Kostenefficiency

- Op het gebied van kostenefficiency heeft dit model vooral sterke punten: door de bundeling van ambtelijke capaciteit in een regiobestuur kan de beleidsvoorbereiding van de toekomstvisie en de uitvoering ervan tegen lagere kosten geschieden.
- Voor het verzilveren van die sterke punten kan in enige mate worden voortgebouwd op de ervaringen in bestaande samenwerkingsverbanden als Servicepunt71.

→ *Samengevat kent dit model voor wat betreft kostenefficiency vooral kansen.*

Lobbymacht

- Zoals bij het eerdere model al is gesteld, hangt de lobbymacht sterk af van de slagvaardigheid: het vermogen van de gemeenten om met één mond te spreken tegen andere overheden. Omdat de slagvaardigheid van dit model gunstig wordt beoordeeld, geldt dat ook voor de lobbymacht.
- Zoals hiervoor al is gesteld, leveren de bestaande ervaringen in dit opzicht zowel bouwstenen als barrières op: voor de ontwikkeling van lobbykracht kan worden voortgebouwd op de gezamenlijke strategische visie en op de zich ontwikkelende lobbyrelaties van de gemeente Leiden. Hiertegenover staan echter enkele barrières, die vooral te maken hebben met belangenconflicten tussen gemeenten.

→ *Als de balans wordt opgemaakt, biedt dit model voor wat betreft lobbymacht vooral kansen.*

Kwaliteit relaties met inwoners en organisaties

- Voor de relaties met inwoners en organisaties heeft dit model veel te bieden: de gemeente blijft aanspreekpunt voor zaken die de leefomgeving betreffen, terwijl gemeenten meer armslag krijgen om tegemoet te komen aan de wensen van inwoners en hun organisaties. Een mogelijk zwak punt ligt in afstemmingsproblemen en onduidelijkheden voor inwoners. Omdat maar een deel van de taken wordt overgedragen kan het voor inwoners onduidelijk zijn wie wanneer waarover beslist.
- Voor het realiseren van de sterke punten en het wegnemen van de zwakheden, biedt de huidige situatie vooral bouwstenen. De vijf gemeenten blijken nu goed in staat om ruimte en ondersteuning te geven aan bewonersinitiatieven en inwoners te betrekken bij beleidsontwikkelingen, zoals de burgerpeiling ook laat zien.

→ *Voor dit criterium zijn er in dit model dus vooral kansen.*

Vitale relaties met maatschappelijke partners

- Omdat de besluitvorming op essentiële onderdelen van de toekomstvisie in dit model op regionaal niveau komt te liggen, hebben de maatschappelijke partners waarmee wordt samengewerkt voor de realisatie van de toekomstvisie nu ook een regionaal aanspreekpunt. Dat is een belangrijk sterk punt.



Omdat niet alle taken die nodig zijn voor de realisatie van de toekomstvisie aan het regiobestuur worden overgedragen, kunnen maatschappelijke partners wel last krijgen van afstemmingsproblemen en andere onduidelijkheden.

- Omdat op dit punt kan worden voortgebouwd op bestaande relaties, zijn er genoeg bouwstenen voor de aanpak van bovengenoemde zwakheden. Daarbij kan onder meer gewezen op de ervaringen die zijn opgedaan met samenwerking in Economie071. Tegelijkertijd zijn er ook barrières: de nu trage besluitvorming door lokale belangentegenstellingen staat een krachtig partnerschap met bedrijven en maatschappelijke instellingen in de weg.

→ *De conclusie is daarom dat dit model op dit punt zowel kansen als bedreigingen biedt.*

Kwaliteit en kwetsbaarheid

- Door de bundeling van ambtelijke capaciteit in het regiobestuur wordt de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning en uitvoering verhoogt en kunnen ambtelijke kwetsbaarheden worden verminderd.
- Hierbij kan voor een deel worden voortgebouwd op ervaringen in het Servicepunt71.

→ *Dit model heeft voor dit criterium vooral kansen te bieden.*

Efficiënte taakverdeling

- De instelling van een regiobestuur met een eigen ambtelijk apparaat zorgt ervoor dat de ambtelijke capaciteit efficiënter kan worden verdeeld over lokale en regionale aangelegenheden. Hiertegenover staat dat niet alle taken die voor de uitvoering van de toekomstvisie worden overgedragen, wat onduidelijkheden en inefficiënties met zich mee kan brengen.
- Ervaringen met de samenwerking in Servicepunt71 geven beperkte bouwstenen om dit probleem aan te pakken versterken.

→ *De slotsom luidt dat dit model op dit punt zowel kansen als bedreigingen biedt.*

Toekomstbestendigheid

- Voor het kunnen aanpakken van toekomstige bestuurlijke en maatschappelijke opgaven is dit model voldoende toegerust. Verder maakt het een doorgroei mogelijk naar een nog verdergaande vorm van bestuurlijke integratie, waarbij alle relevante taken worden overgedragen aan het regiobestuur of waarbij wordt gefuseerd.
- Zoals eerder gesteld biedt de intensivering van de bestaande samenwerking vooral bouwstenen voor een toekomstgericht model.

→ *Dit model heeft voor wat betreft toekomstbestendigheid vooral kansen.*

4.4 REGIORAAD: ZWARE SAMENWERKING

In dit samenwerkingsmodel worden *alle* taken en bevoegdheden die essentieel zijn voor het kunnen realiseren van de toekomstvisie overgedragen aan een regiobestuur (GR). Er wordt hier dus een strikte taakverdeling toegepast: taken die nodig zijn voor het kunnen realiseren van de toekomstvisie zijn exclusief voor het regiobestuur, alle andere taken – die vooral betrekking hebben op de zorg voor de leefomgeving – zijn voorbehouden aan de gemeenten. De besluitvorming ligt hier bij een regioraad met vertegenwoordigers van elke raadsfractie van deelnemende gemeenten.



Bestuurlijke slagvaardigheid

- Voor het versterken van bestuurlijke slagvaardigheid heeft dit model alleen sterke punten: omdat alle relevante taken aan het regionaal bestuur zijn overgedragen ontstaat meer slagkracht en doorzettingsmacht. Door een strikte taakverdeling tussen het regiobestuur en de gemeenten blijft de bestuurlijke drukte in principe beperkt.
- Hierbij kan in enige mate worden voortgebouwd op successen uit het verleden en op het gegroeide regionale bewustzijn van raadsleden en portefeuillehouders.

→ *Het oordeel luidt dat dit model voor bestuurlijke slagvaardigheid alleen kansen te bieden heeft.*

Democratische legitimiteit

- Het oordeel over de democratische legitimiteit is hier aan de ene kant gunstig: raadsleden krijgen via hun fractievertegenwoordiger meer politieke invloed op regionale besluitvormingsprocessen. Omdat er een duidelijker afbakening is tussen lokale en regionale aangelegenheden, is het voor raadsleden en voor de inwoners die ze vertegenwoordigen duidelijk hoe besluitvormingsprocessen verlopen, zodat ze er beter invloed op kunnen uitoefenen. Aan de andere kant moet voor het bepalen van de stemverhouding worden voorkomen dat Leidse raadsleden de besluitvorming gaan domineren, terwijl tegelijkertijd ook recht moet worden gedaan aan het gegeven dat zij bijna 60% van de inwoners vertegenwoordigen. Dat betekent dat er op dit punt altijd concessies aan de democratische legitimiteit moeten worden gedaan.
- Voor het realiseren van deze sterkten kan worden voortgebouwd op de bestaande situatie, waarbij vooral gewezen moet worden op de toegenomen contacten tussen raadsleden in de Leidse regio.

→ *Concluderend kan worden gesteld dat het model op dit punt zowel kansen als kwetsbaarheden biedt.*

Klantgerichtheid

- Omdat alle taken die van belang zijn voor het realiseren van de toekomstvisie zijn ondergebracht in het regiobestuur, is het niet zeker of er bij de uitvoering van de ambities voldoende rekening kan worden gehouden met de bijzondere karakteristieken van elk dorp of elke wijk.
- Gemeenten blijken nu goed in staat om maatwerk te leveren aan dorpen en wijken; als op deze dorps- en wijkgerichtheid wordt voortgebouwd kunnen de genoemde zwakheden van dit model worden verzacht.

→ *Samengevat kent dit model op het klantgerichtheids-criterium zowel kansen als bedreigingen.*

Kostenefficiency

- Door de bundeling van alle ambtelijke capaciteit die nodig is voor de uitwerking en realisatie van de toekomstvisie neemt de kostenefficiency in dit model flink toe.
- Hierbij kan in enige mate worden voortgebouwd op de ervaringen in bestaande samenwerkingsverbanden zoals Servicepunt71.

→ *Samengevat kent dit model voor op dit criterium vooral kansen.*

Lobbymacht

- Omdat gemeenten door de toegenomen bestuurlijke slagvaardigheid een eensgezind standpunt naar buiten kunnen brengen, neemt hun lobbykracht flink toe.
- Zoals bij andere modellen al is aangegeven, leveren de bestaande ervaringen hiervoor zowel bouwstenen als barrières op.



→ *Al met al biedt het regioraad-model vooral kansen voor de versterking van lobbymacht.*

Kwaliteit relaties met inwoners en organisaties

- Voor de relaties met inwoners en hun organisaties biedt het model wat zwakten. Het is in dit model niet vanzelfsprekend dat bij de regionale uitwerking van de toekomstvisie goed kan worden ingespeeld op wensen en de initiatieven van inwoners en organisaties.
- Aan de andere kant biedt de bestaande situatie veel bouwstenen om deze zwakheden te bestrijden. Gemeenten besteden veel aandacht aan het ondersteunen en begeleiden van lokale bewonersinitiatieven.

→ *Als de balans wordt opgemaakt, heeft dit model voor dit criterium zowel kansen als bedreigingen.*

Vitale relaties met maatschappelijke partners

- Voor de relaties met maatschappelijke partners - die onder meer nodig zijn voor het realiseren van de toekomstvisie – biedt dit model veel mogelijkheden: met de vorming van een regiobestuur dat volledig verantwoordelijk is voor de toekomstvisie krijgen maatschappelijke partners een duidelijk aanspreekpunt.
- Zoals gezegd kan hierbij in enige mate worden voortgebouwd op ervaringen in Economie071.

→ *Het model heeft op dit punt daarom alleen kansen te bieden.*

Kwaliteit en kwetsbaarheid

- Wat voor het vorige samenwerkingsmodel gold, geldt hier nog meer: door een sterke bundeling van alle ambtelijke capaciteit die nodig is voor het uitwerken en uitvoeren van de toekomstvisie, kan de kwaliteit ervan worden vergroot en kunnen kwetsbaarheden verdwijnen.
- De bestaande samenwerking in Servicepunt71 levert hiervoor enkele bouwstenen.

→ *Het regioraad-model biedt voor dit criterium alleen kansen.*

Efficiënte taakverdeling

- De strikte taakverdeling tussen gemeenten en regiobestuur maakt het mogelijk om tot een efficiënte verdeling van ambtelijke inzet te komen tussen het lokale en regionale niveau.
- De bestaande samenwerking in Servicepunt71 levert enkele bouwstenen om dit sterke punt te verzilveren.

→ *Concluderend kan worden gesteld dat dit model voor dit criterium vooral kansen biedt.*

Toekomstbestendigheid

- Dit model is goed toegerust voor het kunnen aanpakken van toekomstige opgaven. Omdat het een vrij zware vorm van samenwerking behelst, is het de vraag of het een doorgroei mogelijk maakt naar een bestuurlijke fusie.
- Zoals eerder gesteld biedt de intensivering van de bestaande samenwerking vooral bouwstenen voor de toekomstbestendigheid van dit model.

→ *Dit model heeft voor wat betreft toekomstbestendigheid vooral kansen.*



4.5 SAMENGESTELDE GEMEENTE: FUSIE MET AANDACHT VOOR DORPEN EN WIJKEN

Alle gemeenten in de Leidse regio vormen hier samen één gemeente, die met 206.000 inwoners daarmee de achtste stad van Nederland wordt. De gemeenteraad krijgt 45 leden, het college bestaat uit ten hoogste 9 wethouders (artikel 8 en 36 Gemeentewet). Met vormen van gebiedsgericht werken wordt uitgebreid ingespeeld op de 'couleur locale' van de dorpen en wijken. De raadsfracties (coalitie én oppositie) kunnen in een *bestuursakkoord* afspraken maken over de betrokkenheid van inwoners bij beleidsvoorbereiding en besluitvorming, over de werkwijze en over de onderlinge samenwerking en de verhouding tot het college. Coalitiefracties kunnen in hun *beleidsakkoord* aan het college opdracht geven om de beleidsvoorbereiding te starten voor specifieke ambities uit de toekomstvisie.

Bestuurlijke slagvaardigheid

- De bestuurlijke slagvaardigheid van dit model kan groot genoemd worden. Omdat het uitwerken en realiseren van de toekomstvisie nu bestuurlijk in één hand ligt, wordt de besluitvorming hierover eenvoudiger en sneller. Voorwaarde hiervoor is wel dat er geen vormen van politiek 'dorpisme' gaan opspelen in de gemeenteraad. De belangentegenstellingen tussen de 'oude' gemeenten mogen de discussie in de gemeenteraad niet te sterk gaan domineren.
- Of dat lukt, hangt sterk af van de wijze waarop het gemeentebestuur en de politieke partijen zich voorbereiden op de herindeling. Daarbij kan worden voortgebouwd op de eerdergenoemde gegroeide regionale bewustzijn van raadsleden. De wijze waarop nu door raadsleden wordt samengewerkt levert dus bouwstenen voor het kunnen beheersen van 'dorpse' politieke conflicten in de gemeenteraad van de samengestelde gemeente.

→ *Vastgesteld moet worden dat dit model voor dit criterium alleen kansen biedt.*

Democratische legitimiteit

- De democratische legitimiteit van de samengestelde gemeenten kent sterkten en zwakheden. Een sterk punt is dat de gemeenteraad een sterkere rechtstreekse invloed heeft dan in de andere modellen waarin wordt samengewerkt. Door de heldere besluitvormingsstructuur is het voor inwoners, bedrijven en organisaties gemakkelijker om effectief invloed uit te oefenen op besluiten die de hele gemeente (hiervoor: de regio) aangaan. Hiertegenover staan een enkele zwakheden. Omdat het aantal raadsleden niet zo sterk stijgt als het aantal inwoners, moeten zij meer inwoners vertegenwoordigen en neemt de afstand tot hun kiezers dus toe. Ook de afstand ten opzichte van de directe leefomgeving gaat toenemen: de samengestelde gemeente zal precies 100 wijken kennen. Vormen van gebiedsgericht werken kunnen inwoners invloed geven op hun leefomgeving, maar het is niet vanzelfsprekend dat dit ook gaat lukken.
- Er zijn een aantal bouwstenen waarop kan worden voortgebouwd bij de democratisering van de samengestelde gemeente. Allereerst is dat de grote regionale betrokkenheid van de inwoners: de burgerpeiling wijst uit dat inwoners zich sterk verbonden voelen met andere gemeenten in de regio en met de Leidse regio als geheel. Dat zorgt ervoor dat de ervaren afstand ten opzichte van het bestuur van de samengestelde gemeente minder groot zal zijn dan soms wordt aangenomen. Toch zijn er ook barrières te noemen: omdat elke gemeente heel eigen vormen van gebiedsgericht werken kent, zal er veel tijd en energie gestoken moeten worden in een vorm van bewonersparticipatie die recht doet aan de verschillen tussen de dorpen en wijken.

→ *Gelet op deze sterken en zwakten en bouwstenen en barrières, heeft deze vorm op dit criterium zowel kansen als kwetsbaarheden.*



Klantgerichtheid

- Zoals gezegd zal de samengestelde gemeente met vormen van gebiedsgericht werken inspelen op het eigen karakter van de dorpen en wijken. Hiermee wordt een tegenwicht geboden aan de versterkte stedelijke (eerst: regionale) blik op de uitwerking van de toekomstvisie en andere ontwikkelingen. Hiertegenover staat een potentiële zwakte: grote organisaties kennen een sterke sectorale verkokering die integraal maatwerk voor dorpen en wijken soms in de weg kunnen staan.
- Voor het kunnen realiseren van deze sterkte zijn bouwstenen en barrières aan te wijzen. Een belangrijke bouwsteen waarop kan worden voortgebouwd is dat gemeenten nu goed in staat zijn om maatwerk te leveren aan dorpen en wijken. Aan de andere kant zijn er ook wat barrières: elke gemeente heeft een eigen vorm van gebiedsgericht werken die moet worden geïntegreerd tot een één aanpak voor de nieuwe gemeente.

→ *Samenvattend heeft deze vorm op dit criterium kansen én kwetsbaarheden.*

Kostenefficiency

- Omdat alle ambtelijke capaciteit nu in één nieuwe organisatie wordt gebundeld, kent dit model grote bedrijfseconomische schaalvoordelen en daarmee een hoge kostenefficiency.
- Hierbij kan in enige mate worden voortgebouwd op de ervaringen in bestaande samenwerkingsverbanden zoals Servicepunt71.

→ *Samengevat kent dit model voor op dit criterium vooral kansen.*

Lobbymacht

- Met de vorming van een gemeente die een van de tien grootste steden van Nederland wordt, neemt de lobbymacht bijna automatisch toe. Dat is een belangrijke sterkte van dit model.
- Er zijn hiervoor enige bouwstenen: voor de ontwikkeling van lobbykracht kan worden voortgebouwd op de gezamenlijke strategische visie en op de zich ontwikkelende lobbyrelaties van de gemeente Leiden met andere overheden.

→ *Op dit punt kent dit model alleen kansen.*

Kwaliteit relaties met inwoners en organisaties

- Voor de relaties met inwoners en hun organisaties biedt het model wat sterke en zwakte punten. Een sterkte is dat er met vormen van gebiedsgericht werken ingespeeld kan worden op de wensen en initiatieven van inwoners en organisaties. Een mogelijke zwakte is de sterke gerichtheid op het realiseren van de toekomstvisie voor de gemeente (voorheen de Leidse regio) als geheel, wat juist ten koste kan gaan van de relaties met inwoners en organisaties.
- Aan de andere kant biedt de bestaande situatie veel bouwstenen om deze zwakheden te bestrijden. Gemeenten besteden nu veel aandacht aan het ondersteunen en begeleiden van lokale bewonersinitiatieven. Zoals gezegd ligt er hierin ook een barrière: omdat alle gemeenten dat op een andere manier doen zal het enige moeite kosten om tot een gezamenlijke aanpak te komen van bewonersinitiatieven.

→ *Samengevat kent de samengestelde gemeente op dit punt kansen en bedreigingen.*



Vitale relaties met maatschappelijke partners

- Voor dit criterium heeft de samengestelde gemeente alleen sterke punten. Maatschappelijke partners waarmee wordt samengewerkt bij het realiseren van de toekomstvisie krijgen nu één bestuurlijk aanspreekpunt.
- Zoals ook al bij andere modellen is gesteld, kan hierbij in enige mate worden voortgebouwd op ervaringen in Economie071.

→ *Het model biedt op dit punt daarom alleen kansen.*

Kwaliteit en kwetsbaarheid

- Omdat alle ambtelijke capaciteit die nodig is voor het uitwerken en uitvoeren van de toekomstvisie nu in één organisatie wordt ondergebracht, kan de kwaliteit ervan worden vergroot en kunnen ambtelijke kwetsbaarheden verdwijnen.
- De bestaande samenwerking in Servicepunt71 levert hiervoor enkele bouwstenen.

→ *De samengestelde gemeente biedt op dit punt daarom alleen kansen.*

Efficiënte taakverdeling

- Omdat de samengestelde gemeente het gebiedsgericht werken centraal stelt, kan er een efficiënte verdeling van ambtelijke inzet tot stand komen tussen het niveau van dorpen en wijken (eerst: gemeenten) en de stad als geheel (eerst: de Leidse regio).
- De bestaande samenwerking in Servicepunt71 levert enkele bouwstenen om dit sterke punt te verzilveren. Zoals hiervoor aangegeven zijn er ook enige barrières: door de verschillen tussen gemeenten zal het enige moeite kosten om een nieuwe manier van gebiedsgericht tot ontwikkeling te brengen.

→ *Als de balans wordt opgemaakt, heeft dit model voor dit criterium vooral kansen te bieden.*

Toekomstbestendigheid

- De samengestelde gemeente is goed toegerust voor het kunnen aanpakken van toekomstige opgaven. Omdat dit de zwaarste vorm van bestuurlijke integratie behelst, is een verdere doorgroei onmogelijk maar ook niet nodig.
- Zoals eerder gesteld biedt de intensivering van de bestaande samenwerking vooral bouwstenen voor de toekomstbestendigheid van dit model.

→ *Dit model heeft voor wat betreft toekomstbestendigheid alleen kansen.*



4.6 MODELLEN BEOORDEELD

Zoals gezegd is deze analyse bedoeld om de politieke oordeelsvorming over de modellen te ondersteunen. Het eindoordeel over elk model zal afhangen van het politieke gewicht dat men toekent aan de verschillende criteria en aan de mate waarin men kansen of bedreigingen op een criterium zwaar inschat.

Als alle kansen en bedreigingen van elk model op een rij worden gezet, blijken de laatste twee opties – de regioraad en de samengestelde gemeente – in ieder geval getalsmatig de meeste kansen te bieden. Voor de twee andere opties gelden meer zwakke punten waarvan het twijfelachtig is of ze bij de uitwerking van het model kunnen worden vermeden. Naast deze kwetsbaarheden kennen alle opties ook criteria waarop de kansen en kwetsbaarheden elkaar in evenwicht houden. Hiermee worden belangrijke aangrijpingspunten voor de versterking van elk model aangegeven.

Criterium/ MODEL	AFSTEMMING EN OVERLEG	TAAKOVERDRACHT OP MAAT	REGIORAAD	SAMENGESTELDE GEMEENTE
Slagvaardigheid				
Democratische legitimiteit				
Klantgerichtheid				
Kostenefficiency				
Lobbymacht				
Relaties met samenleving				
Vitaal partnerschap				
Kwaliteit en kwetsbaarheid				
Efficiënte taakverdeling				
Toekomstbestendigheid				

Op grond van de analyse in dit hoofdstuk blijken het regioraad-model en de samengestelde gemeente de meeste effectieve vormen te zijn voor de versterking van de bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht. Het oordeel 'meest effectief' is hierbij gebaseerd op een ongewogen analyse van de kansen en kwetsbaarheden van de verschillende modellen op ieder criterium. Om tot een meest gewenst model te komen zal een politieke afweging moeten plaatsvinden.



BIJLAGEN

BIJLAGE: VAN UITGANGSPUNTEN NAAR BEOORDELINGSCRITERIA

Hoe verhouden de uitgangspunten uit de toekomstvisie zich tot de toetsbare criteria die in paragraaf 2.2 zijn beschreven? In onderstaande tabel laten we dat zien. Links in de tabel staan de uitgangspunten uit de toekomstvisie. Daarnaast staan de criteria uit paragraaf 2.2 waarin die uitgangspunten terugkomen.

Tabel: Waar vind je uitgangspunten uit de toekomstvisie terug in beoordelingscriteria?

Uitgangspunt uit toekomstvisie ↗	Politiek bestuur	Dienstverlener	Bestuurlijk partner	Ambtelijke organisatie
Goed bestuur ⇒	Bestuurlijke slagvaardigheid Heldere besluitvorming	Klantgerichtheid	Kwaliteit van relaties met inwoners en organisaties Vitale relaties met maatschappelijke organisaties	kwaliteit Effectieve taakverdeling
Democratische legitimatie ⇒	Heldere besluitvorming Democratische legitimatie	Klantgerichtheid	Kwaliteit van relaties met inwoners en organisaties	Kwaliteit
Zorgvuldig, doordacht en daadkrachtig ⇒	Democratische legitimatie	Klantgerichtheid Efficiency	Kwaliteit van relaties met inwoners en organisaties Vitale relaties met maatschappelijke organisaties	Kwaliteit Effectieve taakverdeling
Niet vrijblijvend ⇒	Bestuurlijke slagvaardigheid Democratische legitimatie	-	-	Kwaliteit Kwetsbaarheid
Minder bestuurlijke drukte ⇒	Bestuurlijke slagvaardigheid	-	Lobbymacht Vitale relaties met maatschappelijke organisaties	-
Gedrag ⇒	Bestuurlijke slagvaardigheid	-	-	Kwaliteit Kwetsbaarheid
Regionale verbondenheid ⇒	Bestuurlijke slagvaardigheid Democratische legitimatie	-	-	-



BIJLAGE: UITKOMSTEN BURGERPANEL

Wat is de beste vorm om bestuurlijk samen te werken om de Leidse regio toekomstbestendig te maken?

Dat is de vraag waar bestuurders, maatschappelijke instellingen en organisaties, bedrijven, ambtenaren, maar natuurlijk ook inwoners uit de Leidse regio zich over buigen.

In de beeldvormende fase paste ook een peiling onder de inwoners van de vijf gemeenten in de Leidse regio. Hiertoe is een steekproef getrokken uit de bevolkingsregisters, zodat een willekeurige groep mensen is uitgenodigd mee te denken.

Op de vernieuwde website www.leidse regio2027.nl vindt u een compleet verslag van de resultaten, bijvoorbeeld dat 79% van de inwoners van de Leidse regio (zeer) betrokken is bij de eigen gemeente. Dit verschilt niet sterk per gemeente. De betrokkenheid bij de eigen buurt/wijk is met 56% lager en verschilt wel per gemeente: van 50% in Leiden tot 75% in Zoeterwoude. De betrokkenheid bij de Leidse regio als geheel is voor de meeste gemeenten ongeveer gelijk: rond de 52% is (zeer) betrokken.

Onderwerpen in de rapportage van deze peiling (te vinden op de website):

- Bekendheid met Toekomstvisie Leidse regio 2027
- Betrokkenheid bij buurt/wijk, gemeente en Leidse regio
- Aspecten van woonomgeving
- Stellingen over de gemeente
- Zeven thema's om op samen te werken
- Wat is belangrijk bij samenwerken
- Onderzoeksverantwoording

Bijlagen

Bij het rapport verschijnen twee bijlagen: een tabellenboek en een overzicht van alle open antwoorden

Na deze eerste peiling zullen nog één of twee peilingen volgen, vóór de zomer.



BIJLAGE: ERVARINGEN MET SAMENWERKING ELDERS IN NEDERLAND

Op 15 februari hebben vertegenwoordigers van diverse samenwerkingsverbanden elders in Nederland over hun werkwijze vertaald aan raadsleden uit de Leidse regio. Hieronder wordt daarvan verslag gedaan. Deze verslagen beginnen telkens met informatie van de website van het betreffende samenwerkingsverband. Daarna volgt een korte verslagje van 15 februari. Tijdens de bijeenkomst van 15 februari hebben raadsleden allerlei vragen gesteld over samenwerkingsverbanden. Deze vragen zijn zoveel als mogelijk verwerkt in onderstaande teksten.

U10

Informatie van de website:

De gemeenten Bunnik, De Bilt, Houten, IJsselstein, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Utrecht, Vianen, Woerden en Zeist willen de goede perspectieven van regio Utrecht koesteren, verder versterken en benutten. Zij werken daarvoor doelverkenkend samen in een netwerk met de naam U10. In dit netwerk ontwikkelen zij nieuwe vormen van regionale samenwerking. Dat gebeurt momenteel op het gebied van Economie, Sociaal domein, Ruimte, Wonen, Energietransitie en duurzaamheid en Mobiliteit. Steeds is het doel om samen te verkennen of en waar meerwaarde schuilt in samenwerking. Als die er is, worden gemeenschappelijke ambities geformuleerd en bepalen de gemeenten die mee willen doen een passende organisatievorm. Als er geen meerwaarde is, wordt het onderwerp onverwijld afgevoerd van de agenda. Kenmerkend is dat 10 gemeenten met elkaar samenwerken omdat ze iets met elkaar hebben: ze vormen samen één daily urban system. Daarom zijn alle 10 gemeenten vertegenwoordigd aan de 6 bestuursstafels (Economie, Wonen, Mobiliteit, Sociaal domein, Ruimte, Energietransitie en duurzaamheid). Maar dit betekent niet dat alle U10 gemeenten per se mee moeten doen aan elke concrete samenwerking. En het betekent evenmin dat gemeenten buiten de 10 nooit mee mogen doen aan bestuursstafels of regionale projecten.

Jaarlijks ontmoeten alle collegeleden elkaar op de collegedag. Ongeveer 4 keer per jaar vinden de U10 Beraden plaats, waar gemeenteraadsleden met elkaar van gedachten kunnen wisselen over onderwerpen die later in de raden zelf aan de orde zullen komen. De bestuurlijke kern van U10 wordt gevormd door de bestuursstafels, die ondersteund worden door ambtelijke werkgroepen. De gemeentesecretarissen in de netwerkdirectie dragen bij aan initiatieven rond uitvoering en bedrijfsvoering, en zorgen voor voldoende ambtelijke capaciteit. Tot slot wordt het U10 netwerk ondersteund door een klein procesteam (6 fte) en aangevuld met tijdelijke medewerkers zoals regionale trainees.

Het U10 netwerk communiceert niet als een zelfstandige organisatie naar de inwoners van de U10 – gemeenten. Concrete uitvoering en productie worden immers overgelaten aan afzonderlijke gemeenten en gemeenschappelijke of externe uitvoeringsorganisaties. Vanuit de samenwerking worden zichtbare resultaten geboekt, maar de samenwerking zelf blijft onzichtbaar.

Op 15 februari hebben Sander van Waveren (fractievoorzitter CDA, raadslid gemeente Utrecht) en Rob Roos (raadslid Streekbelangen Stichtse Vecht) verteld over de samenwerking in U10-verband:

‘In U10 gaat het erom de raden optimaal in positie te brengen. Ik denk dat de meeste raadsleden heel happy zijn met de manier waarop we tot samenwerking komen. Dat vergt wel een grote tijdsinvestering van raadsleden. Deelname aan de U10 kost veel meer tijd dan wanneer je alleen in je eigen gemeenteraad zit’, aldus Rob Roos.

‘Dat is wel een keuze: in de U10 is de positie van de raden namelijk volledig in tact, het is aan de colleges om afstemming te zoeken en besluiten voor te bereiden. Je kunt als raadslid dus ook gewoon in de raad je



eigen wethouder kaders meegeven en controleren. Het hoeft je als raadslid dus geen extra tijd te kosten.’ geeft Sander van Waveren aan.

‘In U10-verband hebben we ook enige besluiten kunnen nemen, bijvoorbeeld over de huisvestingsverordening en over gemeenschappelijke zienswijzen bij de provincie. We werken ook aan een ruimtelijk-economische visie. Besluitvorming daarover moet nog gaan plaatsvinden. De doorlooptijd van besluiten is een aantal maanden. Uiteindelijk zijn het de gemeenteraden die beslissingen nemen. En hoe dat dan gaat in de feitelijke uitvoering? De ene gemeenteraad kan daar anders tegenaan kijken dan de andere. Dat mag.

In regionale samenwerking moet je niet blijven hangen in visietrajecten, maar kijken waar je elkaar pragmatisch kunt versterken. Wat is er nodig in deze regio? Zoals uitwisseling van personeel in Drechtsteden. Daarmee verhoog je kwaliteit van gemeenten.

We stemmen veel af. Bijvoorbeeld met statushouders. Welke huisvesting hebben we beschikbaar in de 10 gemeenten? Is het handig om de groep te verdelen? Daarover hebben we afspraken gemaakt. En vervolgens is de uitvoering aan gemeenten zelf.

De afstemming gebeurt openbaar. Dat is niet anders dan met raadsvoorstellen in de eigen gemeente, met een heel voortraject. En als later uit de inspraak in de eigen gemeente relevante informatie komt, zullen wij ons niet gebonden achten aan voortraject uit U10. Er is geen achterkamertjespolitiek. Als dat wel zo zou zijn, zou ik er meteen uit stappen.

Aanvullende informatie:

[Evaluatierapport U10](#), 18 januari 2017

Aanvullende vragen:

- a) Leidt behoud van aparte gemeentelijke organisaties tot bestuurlijke inefficiëntie en inefficiëntie in het management?
Reactie: Als raadslid is dat niet altijd eenvoudig te beoordelen. Mijn indruk is dat er heel praktisch samengewerkt wordt waar dat nodig is. Omdat gemeenten zelf mogen kiezen op welke onderdelen ze meedoen kun je zelf kiezen waar deelname zinvol is. Waar het zinvol is gebruik je de schaalgrootte, waar dat niet het geval is doe je zaken gewoon zelf. Voor de organisaties betekent het dat expertise en personeel makkelijker uitgewisseld kunnen worden, dat is op zich al positief.
- b) Hoe wordt precies opdracht verleend aan de bestuurders (colleges) om een beleidsonderwerp of visie op te pakken?
Reactie: Precies zoals dat nu ook gaat: in de raad wordt over de U10-agenda gesproken, maar je kan als raad ook een losse opdracht aan het college of een wethouder geven. De vraag of het dan in de U10 terecht komt is uiteindelijk de afweging van de betreffende wethouder en zijn collega's daar.

Regio Amersfoort, 9 gemeenten:

Informatie van de website:

Voor de structuur van de samenwerking is gekozen voor een [Bestuursconvenant](#). Voor deze vorm is gekozen om de samenwerking zo flexibel mogelijk te maken. Periodiek wordt een Strategische Agenda opgesteld. In deze agenda is aangegeven waarop de samenwerking is gericht.

Per onderwerp of project kunnen gemeenten kiezen om deel te nemen. Ook kunnen andere gemeenten of partijen meedoen. Dit houdt de samenwerking flexibel en op de juiste maat. Want alleen vrijwillig samenwerken op basis van gevoelde en erkende meerwaarde heeft kans van slagen.

Het Bestuurlijk Overleg Regio Amersfoort (BORA) en de Ambtelijke Regie Groep (ARG) zorgen voor



overzicht, planning en verantwoording. De samenwerking wordt geïnitieerd en gefaciliteerd door het Bureau Regio Amersfoort (BRA) onder leiding van de Regiosecretaris.

De ARG bestaat uit de gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten en is verantwoordelijk voor de ambtelijke opstelling en uitvoering van de Strategische Agenda. Het BORA is verantwoordelijk voor de regio op de samenwerking en wordt gevormd door de burgemeesters van de deelnemende gemeenten, onder voorzitterschap van de burgemeester van Amersfoort. De leden van het BORA hebben onderling een portefeuilleverdeling gemaakt wie voor welk onderwerp verantwoordelijk is. BRA is organisatorisch, maar als zelfstandig bureau, ondergebracht bij de gemeente Amersfoort. Het bureau kent een kleine vaste bezetting, met daarnaast wisselend – via detachering – extra menskracht vanuit de deelnemende gemeenten of andere partners. BRA organiseert per gekozen samenwerkingsonderwerp een Bestuurlijk Overleg. De betreffende portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten ontmoeten elkaar in dit overleg, voorgezeten door één van de leden van het BORA. Elk Bestuurlijk Overleg (BO) wordt voorafgegaan en voorbereid door een Ambtelijk Overleg (AO) bestaande uit ambtenaren van de deelnemende gemeenten en veelal vertegenwoordigers van andere relevante partners, zoals bijvoorbeeld de Samenwerkende Woningbouwcorporaties (SWEV) of de Federatie van Bedrijvenkringen (FBK).

Op 15 februari heeft Karla Oosting (secretaris Regio Amersfoort) verteld over de samenwerking in de regio Amersfoort:

De regio Amersfoort had lang een GR. Wij vonden de regels van de GR te knellend. We wilden een flexibeler vorm van samenwerking. We hebben nu een bestuursconvenant als basis. Alleen gemeenten die echt iets zien in een project, doen daaraan mee. Gemeenten mogen kiezen om wel of niet mee te doen. Je mag flexibel in en uitstappen.

We werken met een strategische agenda. Daarin is bepaald op welke thema's wel en niet wordt samengewerkt. Aan het begin van de raadsperiode zijn die thema's geïnventariseerd onder raadsleden. Hoog scorende thema's zijn speerpunten voor de regio Amersfoort. Daarnaast is er ook een regionaal uitvoeringsprogramma met zaken die gewoon door mogen gaan.

Net als bij U10 zijn gemeenten volledig autonoom. Ze kunnen elkaar nergens toe dwingen. Ze kunnen alleen bij unanimitieit beslissen. Dat hebben ze gedaan bij de huisvestingsverordening en het woonruimte-verdeelsysteem. En op dit moment werken we aan een regionale ruimtelijke visie, met onderwerpen als energie en economie. Dat wordt belangrijk document. De doorlooptijd daarvan is een jaar. Maar we hebben ook onderwerpen die binnen twee maanden in de raden liggen. Verder doen we aan uitwisseling van personeel in de regio Amersfoort.

Het succes van lichte samenwerking staat of valt met een gemeenschappelijke opgave. En om de relaties. Succes is mede afhankelijk van de manier waarop portefeuillehouders met elkaar omgaan en de manier waarop raden elkaar willen vinden.

De uitvoering zit bij gemeenten. Gemeenten evalueren dat zelf.

Modulaire GR Rijk van Nijmegen

Van de website:

Regio Rijk van Nijmegen is een platform voor samenwerking en afstemming tussen gemeenten in de regio. Dat zijn de gemeenten: Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Nijmegen en Wijchen.

Wanneer gemeenten op het niveau van het Rijk van Nijmegen samen willen werken op thema's, dan worden geen nieuwe samenwerkingsverbanden meer opgericht, maar gebeurt het binnen de mogelijkheden van het platform. Zo voorkomen we dat er een lappendeken van



samenwerkingsverbanden tussen gemeenten in de regio ontstaat.

Daarnaast is de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR), zoals de publiekrechtelijke basis van de samenwerking heet, een uitvoeringsorganisatie. Op dit moment wordt binnen de MGR gezamenlijk uitvoering gegeven aan arbeidsbemiddeling binnen het WerkBedrijf en is er sprake van samenwerking op het gebied van ICT.

Op 15 februari heeft Kristie Lamers (oud raadslid Nijmegen en sinds kort community leider Platform Rijk van Nijmegen) verteld over het samenwerkingsverband:

(NB: hieronder zijn alleen passages opgenomen over de modulaire gemeenschappelijke regeling; niet om RvN2025)

Deze regeling is bedoeld om grote beleidsthema's zoals het werkbedrijf te regionaliseren. Er zijn ook modules als afval en zorg. Je kunt daar als gemeente in shoppen.

De besluitvorming in de modulaire GR voor het opzetten van het werkbedrijf duurde zo'n driekwartjaar. Maar dat is dan ook een beleidsrijk thema. Voor de buitenwereld is dat traag.

Burgers kennen Rijk van Nijmegen niet. Wel is er natuurlijk een jaarrapportage. Functioneert het werkbedrijf? Dat kun je apart evalueren.

Drechtsteden

Van de website:

Hoofdpijnen: <https://www.drechtsteden.nl/bestuur-en-samenwerking>

Gemeenschappelijke regeling: <https://www.drechtsteden.nl/bestuur-en-samenwerking/gemeenschappelijke-regeling-drechtsteden>

Bureau Drechtsteden: <https://www.drechtsteden.nl/bestuur-en-samenwerking/gemeenschappelijke-regeling-drechtsteden/bureau-drechtsteden>

Drechtstedenbestuur: <https://www.drechtsteden.nl/bestuur-en-samenwerking/drechtraad-en-drechtstedenbestuur/drechtstedenbestuur>

Drechtraad: <https://www.drechtsteden.nl/drechtraad/hoe-werkt-de-drechtraad>

Regiogriffier: <https://www.drechtsteden.nl/drechtraad/regiogriffie>

Op 15 februari hebben Nelleke de Smoker – van Anstel (raadslid Dordrecht sinds 1998 en vanaf 2010 Drechtstraadlid) en Fred Loos (fractievoorzitter ABZ (Algemeen Belang Zwijndrecht), Raadslid in Zwijndrecht sinds 2002, sinds 2004 Drechtstraadslid, sinds 2010 tevens plaatsvervangend voorzitter Drechtstraad) verteld over het samenwerkingsverband:

In onze GR Drechtsteden vormen raadsleden het AB. Elders zijn dat vaak burgemeesters en wethouders. Wij zijn gestart met de vraag: "Kan het beter, sneller en goedkoper?" We hebben samen 14 miljoen bespaard en daardoor 14 miljoen overgehouden voor de gemeenten. Die GR zijn we gaan gebruiken om lokale doelen te bereiken. Wat het interesseert het de burger waar ict zit? Door samenwerking houd je geld over voor lokale zaken.

Een breekijzer waar we trots op zijn is de waterbus. Drie rivieren vormen de grens tussen de gemeenten. Daar vaart nu een waterbus. Je kunt snel naar Rotterdam in 25 minuten. Dat hadden we nooit kunnen doen als we niet gezamenlijk hadden opgetreden.

Regionaal arbeidsmarktbeleid gaat over gemeentegrenzen en regionale grenzen heen. We komen in Den Haag beter binnen. Het scheelt of je met 19.000 inwoners komt aankloppen of namens 285.000 inwoners. Dat maakt verschil. Je bent steviger gesprekspartner. Als je elkaar niks gunt, moet je niet willen samenwerken. Als een bedrijf naar Drechtsteden komt, is het leuk als dat naar Dordrecht komt. Maar als



het buiten Drechtsteden belandt, is dat pas echt jammer. Ik gun het ook de andere gemeenten binnen de Drechtsteden om dat bedrijf binnen te halen.

Iedere gemeente heeft eigen wethouder in bestuur en die overlegt maandelijks met andere collega-wethouders. Bijvoorbeeld op sociaal gebied. Het is niet zo dat Dordrecht alle portefeuillehouders levert. De Drechtstraad heeft een regionaal meerjarenprogramma geschreven. Dat hebben we laten vaststellen door Drechtstraad. Aan bestuur hebben we gevraagd: “wilt u een uitvoeringsprogramma maken?”. Daarmee bewaak je integraliteit. Met een begroting. En door het maandelijks overleg van de Drechtstraad, wat vergelijkbaar is met de gemeenteraad.

Wat in Drechtsteden gebeurt, gebeurt niet in de eigen gemeente. Het is niet extra, maar in plaats van. Naast de Drechtstedenorganisatie heeft iedere gemeente ook zijn eigen organisatie. Bij de Drechtstedenorganisatie werken ambtenaren uit de lokale gemeenten en uit Drechtstedenorganisatie zelf. Op beleid doen we wel tevredenheidsonderzoeken. Bij raadsprogramma gevraagd aan bedrijfsleven: wat vindt u ervan.

De uitvoering gebeurt gespreid in de regio. We wilden geen leegloop van gemeentehuizen. Diensten die onder verantwoordelijkheid van Drechtsteden vallen, zijn verdeeld over de gemeenten. Je vult daarmee bestaande ruimten op, in de hele regio. Het is geen matrixmodel, maar het lijkt er best veel op.

Achteraf had ik eerst graag nulmetingen gedaan. Dan had ik precies kunnen zeggen wat het nu heeft opgeleverd. Dat zijn we pas later gaan bijhouden en gaan vastleggen.

Het Drechtstedenmodel is echt een oplossing tegen bestuurlijke drukte. De Drechtstedendinsdag geeft structuur. Je hoeft niet eerst al je collega's bij elkaar te halen. Doorlooptijd van besluitvorming is zo'n 9 tot 10 weken. We besluiten maar een keer, in de gemeente of in de Drechtstraad. En alles wordt één keer voorbesproken. Wij doen dat in een commissievergadering. Wij noemen dat carrousel.

Wij werken met politieke fracties in de regio. Ik heb een D66-regiofractie. Gemeentegrenzen vervagen meer. Je gaat je inzetten voor de regio, vanuit je politieke kleur.

Waarom pakt Drechtsteden niet door naar fusie? Die discussie voeren we bijna elke periode. Fusie is emotie. Hoe kan ik nog thuis vertellen dat we niet meer Hendrik-Ido-Ambacht heten? Drechtsteden is beste antwoord als je geen fusie wil.

Aanvullende vragen (gesteld op 15 februari) en antwoorden (per mail):

- a) Welke criteria zijn er gebruikt om te bepalen welke beleidsonderwerpen naar de Drechtstraad zijn overgeheveld en welke lokaal blijven?

Reactie: De onderwerpen die overgeheveld worden naar de Drechtsteden zijn ontleend aan: enerzijds onze uitvoeringsdochteren (innen belasting, Shared Service Centre, Ingenieursbureau, onderzoek doen, Sociale Dienst) en anderzijds aan ons Drechtstraadprogramma RMJP 2014-2018.

- b) Het DB van Drechtsteden is een belangrijk orgaan. Dit gezelschap zal vast een goede afspiegeling moeten zijn van de gemeenten en de politieke partijen. Is dat ingewikkeld (elke 4 jaar)?

Reactie: Het wordt ingewikkelder; tot nu toe was het 1 wethouder per gemeente en Dordrecht 2 naast de voorzitter. Je ziet dat we groeiend zijn, ook in deze ontwikkeling. Competenties, kennis etc worden steeds belangrijker voor een compleet DB dus daar zetten we steeds meer op in. Daarnaast vindt er een uitbreiding plaats met de toetreding van de gemeente Hardinxveld-Giessendam, waardoor er geluiden op gaan om naar 1 wethouder per gemeente te gaan; hetgeen weer bestreden wordt door diegenen die vinden dat bij Dordrecht gezien grootte en centrumpositie 2 wethouders horen. Het totaalplaatje wordt samengesteld door de formateur, de voorzitter, die daarbij oog heeft



voor afspiegeling politieke partijen, echter ook gebonden is aan de wet: 1 collegelid uit gemeente in db. punt. Daar staat niets bij over afspiegeling etc.

- c) Is een raadslid van de gemeente nog volwaardig bezig als hij/zij geen lid is van de Drechtstedenraad, of is dat een soort B-raadslid?

Reactie: B-raadsleden bestaan niet; er blijft altijd voldoende om over te beslissen in eigen gemeente. Bijv we leggen wel regionaal visie over wonen vast maar bestemmingsplannen etc blijft lokaal.

- d) "Het is belangrijk dat je elkaar iets gunt." Gaat dat altijd goed of leidt dat soms ook tot conflicten?

Reactie: Gunnen is inderdaad iets dat je moet leren. Dat we elkaar en elkaars gemeenten met alle problematiek steeds beter leren kennen helpt daarbij. We komen weleens tegen dat een gemeente unaniem tegen een bepaald voorstel stemt; daar wordt nota van genomen maar leidt niet tot grote aanpassingen.

Sudwest-Fryslan

De gemeente Sudwest Fryslan is in 2011 ontstaan door een fusie. Het is in oppervlakte de grootste gemeente van NL, onder meer met dank aan een groot wateroppervlak in het IJsselmeer. De gemeente heeft 74 kernen: zes van de 11 Friese steden en 68 dorpen.

Op 15 februari hebben Douwe Attema: Raadslid en fractievoorzitter CDA Sudwest-Fryslan (was voor de herindeling wethouder bij gemeente Wymbritseradiel, een van de vijf fusiegemeenten) en Ale Ypma (Projectleider en raadscommunicatie-adviseur) verteld over de gemeente:

Dorpen veranderen niet door fusie. Een dorpskern of een stad identificeert zichzelf. Mensen herkennen zich nog steeds in hun eigen buurt en hun eigen cultuurgebied. De sociale samenhang in dorpen is heel groot. Ook nu.

Nabijheid van de gemeente borgen we met contactwethouders en met dorpencoördinatoren. Zo'n coördinator kan tot 5000 euro per dorpskern direct uitgeven aan wensen vanuit het dorp, zonder toestemming vooraf. En met toestemming van de wethouder kan dat tot een bedrag 15.000 euro. Daardoor is afstand van de gemeente tot de dorpen niet groter geworden.

De democratische legitimiteit is bij ons beter geregeld dan in gemeenten met veel gemeenschappelijke regelingen. Daarin is het de bedoeling dat elke gemeenteraad steeds ja zegt op voorstellen, maar dan heb je eigenlijk geen keuze. GR'en waren een crime. Waarom laat je je dan als raad nog kiezen? Met één gemeenteraad kun je meteen een besluit nemen.

Fusie kwam voor het eerst aan de orde rond 2007. Daarvoor was fusie of verder samenwerken geen issue. Uiteindelijk zijn inwoners zelf met dit verhaal gekomen. Vervolgens zag je in gesprekken met inwoners drie groepen ontstaan: een groep die zei "houd alles zoals het is", een groep die het zinvol vond om in de toekomst te gaan samenwerken of fuseren en een derde groep die zei: "Ga meteen fuseren. Maak meteen die schaa sprong." In vijf jaar hadden we een nieuwe grote gemeente.

De sleutel in het proces tot fusie lag in conferentie met alle dorpen. We hadden heel veel weerstand verwacht. Maar fusie was best bespreekbaar. De bevolking dacht er genuanceerd over. En dat kwam ook bij raadsleden binnen. In die jaren 2006, 2007 werden vraagstukken steeds groter. Raadsleden kwamen tot inzicht dat fusie een goede modus was.

Als grote gemeente krijgen we meer voor elkaar. Een nieuwe sluis in de Afsluitdijk bijvoorbeeld. En we zijn efficiënter. Vroeger waren vijf gemeenten bezig met recreatie. Nu is dat gebundeld. Je kunt zaken beter op elkaar afstemmen. We kunnen veel krachtiger opereren. Je hebt met een fusie eerst aanloopkosten. Daarna wordt het goedkoper.



Waar we ons aanvankelijk wel op hebben verkeken, is de communicatie. In kleine gemeente kon een ondernemer die dranghekken nodig had, het gemeentehuis binnenlopen. Die regelde dat even met burgemeester. Dat kan niet meer. En dat moeten mensen weten. Dat moet je goed regelen. Er was meer aandacht nodig voor communicatie: in het ambtelijk apparaat, naar de burgers, naar de raad en in het college. Als ik terugkijk naar proces hadden we daarin meer mogen en moeten investeren.

De raad opereert nu op een andere manier. Ook daar heeft de fusie voor een schaa sprong gezorgd. Het gaat niet meer om stoeptegels. Het gaat nu echt om kaders vaststellen en bewaken. Natuurlijk worden raadsleden nog steeds veel benaderd op straat. Als inwoners een klacht hebben, moeten raadsleden nu het lef hebben om te zeggen: “Dat moet u daar en daar melden.”

Nu, vier à vijf jaar na de fusie, zijn de inwoners nog steeds tevreden. Dat blijkt uit de evaluatie die onder de bevolking is gehouden. Iedereen is nog steeds heel positief. Men was nog steeds tevreden. De grotere afstand tot het gemeentehuis is ook geen bezwaar. Als er een probleem is, komen inwoners echt wel naar de gemeenteraad. Dan zijn de kilometers geen probleem.”

Den Bosch, Rosmalen, Nuland, Vinkel: fusie van een grote stad met omliggende dorpen

Op 22 februari is tijdens bijeenkomst klankbordgroep – stuurgroep aan de projectorganisatie gevraagd de volgende vraag voor te leggen aan raadsleden van een stedelijk gebied dat qua samenstelling en verschil in onderlinge schaal grootte meer lijkt op de Leidse regio dan Sudwest Fryslan: “hoe behoud je identiteit van het stedelijke gebied (de verscheidenheid van de verschillende dorpen en stad)?”

De gemeente 's-Hertogenbosch is in 1995 gefuseerd met de toenmalige gemeente Rosmalen. Bij de eerste verkiezingen na de herindeling kwam de partij “Rosmalens Belang” als grootste uit de bus. Rosmalens Belang bestaat nog steeds. De huidige fractievoorzitter Antoon de Groot hebben we telefonisch geïnterviewd, onder meer over de identiteit van Rosmalen.

In januari 2015 zijn opnieuw twee dorpen aan 's-Hertogenbosch toegevoegd, met samen bijna 11.000 inwoners: Nuland en Vinkel. Tot 2015 vormden deze dorpen samen met Geffen de gemeente Maasdonk. Geffen koos ervoor om op te gaan in de gemeente Oss. Annemiek van Gerven maakte dit allemaal mee als raadslid van Maasdonk. Sinds de herindeling is ze raadslid in Den Bosch, voor de partij Rosmalens Belang. Ook haar hebben we telefonisch geïnterviewd.

Annemiek van Gerven, raadslid Rosmalens Belang

‘De opheffing van ons gemeente Maasdonk verliep helemaal vrijwillig. Het was niet opgelegd. We wensten het zelf. We waren met Maasdonk een kleine gemeente, met een heel kleine organisatie. We moesten alles inhuren. Met de transformatie werd dat veel te zwaar. We hadden te weinig geld. Veel dingen die we wilden, konden we niet bereiken. Fusie was beter voor ons.

‘We hebben aanvankelijk geprobeerd om met de hele gemeente naar een andere gemeente te gaan. Daarover hebben we verschillende inwonersavonden gehouden. Daar bleek dat een gedeelte graag naar Oss wilde, een gedeelte wilde naar den Bosch en een deel wist het niet.

‘De raad heeft uiteindelijk besloten om twee dorpen naar Den Bosch te laten gaan en een naar Oss. Dat is goed bevallen. Zowel voor het dorp Geffen als voor ons, in Nuland en Vinkel. Het is voor alle dorpen positief geweest.

‘We merken nu dat Den Bosch kapitaalkrachtiger is. De WOZ is er lager, dus inwoners gingen erop vooruit. De rioolheffing is ook wat lager. Het buitengebied wordt goed onderhouden. De ruimtelijke ordening is



veel professioneler. Wij hadden een enorm buitengebied. Dat was moeilijk bij te houden. Er wordt beter gestrooid in de winter. Dat is opgevallen. Den Bosch liet ook meteen weten dat je zeker niet achtergesteld gaat voelen. Ook Oss heeft het goed gedaan. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt.

‘Er is van begin af aan afgesproken dat de dorpen hun eigen identiteit kunnen houden. We hebben een landelijk karakter dat ook gewaarborgd moet blijven. Wij hebben ook een heel sterke verenigingscultuur. In Vinkel kent iedereen elkaar. Ook in Nuland is dat zo. Die cultuur moet gewaarborgd blijven. In Vinkel willen we zelf een molen bouwen, met vrijwilligers uit het dorp. Dat geeft een saamhorigheidsgevoel. Daarvoor vragen we nu financiële ondersteuning aan in Den Bosch. Die saamenhorigheid maakt dat mensen hun identiteit heel sterk bewaken.

‘De dorpsraad is er ook sterk op vooruit gegaan. Wethouders komen ook echt luisteren. Er is een wijken- en dorpenbudget zodat inwoners zelf kunnen bepalen wat ze belangrijk vinden. Dat draagt bij aan de identiteit van het dorp.

‘Den Bosch wil dat Vinkel en Nuland hun landelijke karakter behouden. Maar in Vinkel willen we graag woningbouw, want er zijn nu niet zo veel voorzieningen. We hebben maar één supermarkt. De slager en de bakker zijn al jaren weg. Het dorpshuis blijft. We zijn nu bezig om wat extra zorgvoorzieningen in het dorp te krijgen. Daar staat men in Den Bosch voor open. We hopen dat onze ouderen straks ook in ons dorp kunnen blijven, als ze zorg nodig hebben. In Maasdonk is destijds altijd gezegd: “we hebben daarvoor geen geld”. We hopen dat dat nu wel kan.

‘We hebben nu één raadslid in Den Bosch voor Nuland en Vinkel. Dat ben ik. Ik zit bij een lokale partij die stáát voor de wijken en dorpen rondom de stad. Maar ook andere partijen begrijpen heel goed dat hier stemmen te halen zijn. We zien nu vaker landelijke partijen in het dorp dan vroeger!’

Antoon de Groot, raadslid in Den Bosch sinds 2010, fractievoorzitter van Rosmalens Belang

‘Fusie van Rosmalen met Den Bosch? Dat gaf veel commotie! Was het echt nodig om een dorp van 25 tot 30 duizend inwoners samen te voegen met Den Bosch? De beleving was toen niet dat Rosmalen geen bestaansrecht had. Vanuit de echt autochtone Rosmalenaren was er veel weerstand. Men onderkende de noodzaak toen niet. Zelf was ik toen nog niet bij de politiek betrokken. Ik heb ook niet meegelopen in demonstratietochten, maar die waren er wel. De aanleiding voor de fusie was dat Den Bosch meer ruimte nodig had voor woningbouw. Het oog is toen op Rosmalen gevallen. Wij vonden dat Rosmalen zo'n omvang had dat de gemeente best zelfstandig kon blijven.

‘De echte Rosmalenaar zal er misschien anders over denken dan ik, maar ik heb nauwelijks gevoel dat de identiteit door de samenvoeging veranderd is. Zelf woon ik nu 38 jaar in Rosmalen. En ik heb wel eens gezegd dat de samenvoeging ook positieve dingen gebracht heeft, waarvan ik mij afvraag of we die zelfstandig voor elkaar hadden gekregen. Dat is ook de basis van mijn betrokkenheid bij de Rosmalens Belang.

‘Als politieke groepering zijn wij gefocust op het behoud van de eigen identiteit van Rosmalen van de andere dorpen, zoals Nuland en Vinkel. We hebben dat nog verder verbreed in onze politieke programma. We zijn ook voor behoud en uitbouw van de eigenheid en authenticiteit van wijken van Den Bosch, zoals de wijk Boschveld, aan de andere kant van Den Bosch, en De Groote Wielen.

‘De identiteit begint voor ons bij de leefbaarheid in dorpen en kernen. Die koesteren wij. Die moet beter worden. Maar het zit ook in opkomen voor heemkundekringen, voor andere verenigingen en voor vrijwilligers. Ook carnaval is bij ons heel belangrijk. Rosmalen, Nuland en Vinkel hebben eigen carnavalsverenigingen. Die blijven gewoon bestaan. Dat is een toonbeeld van verenigingsleven. De uitbreidingswijk van Den Bosch, De Groote Wielen, zit aan de Rosmalense kant. Daar wonen veel



Project Toekomstvisie **Leidse Regio 2027**

Bosschenaren. Met carnaval hangen daar Oeteldonk-vlaggen, maar ook de Rosmalense vlaggen. Dat gaat goed samen.

‘Onze filosofie is "decentraal-tenzij". Bij voorzieningen voor sport, recreatie, wonen en winkelen zeggen wij: “Probeer dat zo veel mogelijk in de dorpen en wijken te realiseren.” Een ziekenhuis kun je niet in je dorp vestigen, maar veel andere dingen wel. We pleiten voor een bibliotheek met dependance en voor wijkplein met zorg, zodat zorg dicht bij mensen beschikbaar is en blijft. Dat is ook onze slogan, "Altijd dichtbij".

‘Wij hebben nu voordeel van voorzieningen die je centraal kunt regelen, zoals decentralisering van de zorg. Als grotere gemeente kunnen we dat beter voor elkaar krijgen. Maar ook daar blijft gelden dat uitvoering dicht bij de burger goed georganiseerd moet blijven. Inwoners vinden dat belangrijk. Dat blijkt ook uit verkiezingsuitslag. Bij de afgelopen raadsverkiezingen hebben we er weer een zetel bij gekregen. Rosmalens Belang is nu de een na grootste partij van Den Bosch!’



BIJLAGE: MATRIXMODEL

Raadslid Nicole Zwart (VVD, Oegstgeest) heeft op eigen initiatief onderstaande notitie opgesteld over samenwerking in de Leidse regio. Opdat iedereen daarvan kan kennisnemen, is deze opgenomen als bijlage.

Een samenwerkingsmodel voor karaktervolle groei in de Leidse regio

1. Inleiding

In de Toekomstvisie hebben wij vastgesteld dat het tijd wordt om de vrijblijvende samenwerking die de gemeenten in de regio kenmerkt in meer structurele samenwerking om te zetten. Daarin hebben wij de ambitie voor de Leidse regio aangeduid als “karaktervolle groei”: groei die kracht, karakter en kwaliteit van kleine gemeenschappen in de regio versterkt, en die ons tegelijkertijd in staat stelt de volledige potentie van de regio te benutten.¹ Uitgangspunt is dat de vorm van samenwerking ook maximaal recht moet doen aan democratische legitimatie.

Daarbij bestaat wel het besef dat voor zo’n nauwere samenwerking een cultuuromslag nodig zal zijn. In plaats van de eigen invalshoek centraal te stellen zullen de deelnemende gemeentes steeds meer met elkaar gaan afstemmen en naar elkaar toegroeien. Dat proces van naar elkaar toegroeien veronderstelt een basis van vertrouwen. De keuze van het samenwerkingsmodel moet dat groeiende vertrouwen faciliteren. Als het vertrouwen in de komende periode toeneemt, zal ook de bereidheid tot verdergaande en intensievere samenwerking in de toekomst toenemen.

Daarom hebben enkele raadsleden uit de gemeenten in de regio het initiatief genomen eens informeel te zoeken naar een model dat enerzijds recht doet aan de eigenheid en het karakter van de regio, en anderzijds aan de noodzaak om het vertrouwen verder te ontwikkelen en om de samenwerking verder te structureren. De uitkomst van dit gedachtenproces is een samenwerkingsmodel dat recht doet aan de eigenheid en het karakter van de gemeenten en beperkt is in zijn logistieke consequenties, maar wel bijdraagt aan het verder opbouwen van vertrouwen en slagvaardige regionale samenwerking. Het model kan daarom worden omschreven als “karaktervolle groei”. Dit wordt nu beeldvormend ingebracht.

Met het voorliggende model kunnen we de komende jaren flinke stappen maken. Idealiter gaat het om een model voor de eerste fase van samenwerking waarop nieuwe fasen volgen waarin verdergaande en intensievere samenwerking kan worden verkend en gerealiseerd. Dit zal mede afhangen van de mate van vertrouwen die de betrokken bestuurders en raadsleden en maatschappelijke actoren in de eerste fase zullen bereiken.

Kortom, het bestuurlijk model dat hieronder wordt gepresenteerd wordt gekenmerkt door:

- Groeiend vertrouwen in elkaar;
- Volledige benutting van de potentie van de regio;
- Direct democratische legitimatie;
- Daadkracht om invulling te geven aan de ambities van de Toekomstvisie

¹ Toekomstvisie: P.3. rechter kolom, P.4 linker kolom P.19 linker kolom. P. 19 rechter kolom



Een en ander leidt tot een bestuursmodel dat in paragraaf 2 wordt geschetst.

2. Een bestuurlijk model voor de Leidse regio

Gestreefd wordt naar een model waarin iedere gemeente die specifieke regionale taken behartigt die aansluiten bij haar specifieke kracht. Die gemeente neemt op dat terrein het voortouw, zonder dat overigens afbreuk wordt gedaan aan het belang van democratische legitimatie en verantwoording. Om die regionale taak naar behoren te kunnen vervullen worden de bijbehorende medewerkers bij de coördinerende gemeente samengebracht.

In dit model behartigt elk van de gemeenten één of meer taakvelden of beleidsterreinen ten behoeve van de regio. De medewerkers die zich daarmee bezighouden kunnen al dan niet via gedetachering worden ingezet. Er is zo sprake van bundeling van ambtelijke expertise. Het is géén ambtelijke fusie. De besluitvorming blijft bij de afzonderlijke gemeenten.

In de Toekomstvisie zijn 7 aspecten geïdentificeerd waarop we als Leidse regio nadere afspraken willen maken. Het ligt dan in de rede om die aspecten (woningvoorraad, regionale economie, infrastructuur, duurzaamheid, woon – en leefomgeving, iedereen telt mee, voorzieningenniveau) te verdelen over de 5 gemeenten op basis van kracht en expertise. We maken daarbij een onderscheid in lokale en regionale taken. Op de regionale taken intensiveren we, de lokale taken blijven toevertrouwd aan de afzonderlijke gemeenten.

Zo komen er in de Leidse regio dan 7 coördinerend portefeuillehouders, per gemeente één of twee. Elke coördinerende portefeuillehouder (pho) werkt de ambitie van de Toekomstvisie uit. Dit doet hij of zij uiteraard in overleg met de portefeuillehouders van de andere gemeenten (vergelijk Holland Rijnland). Ook zorgt deze coördinerend portefeuillehouder dat de kaderstellende rol van de raden en de inwoners op een goede manier in het proces zijn georganiseerd. De coördinerende gemeente zorgt voor goede participatie van belanghebbenden en inwoners/bedrijven.

Om te integraliteit te bewaken vindt er regulier overleg plaats tussen de pho en de coördinerend pho's. Ook wordt enkele malen per jaar een gezamenlijke radenbijeenkomst georganiseerd om de integraliteit en voortgang te monitoren en wensen mee te geven voor de beleidsontwikkeling. En komen de colleges regelmatig samen om de integraliteit en voortgang te bewaken.

Iedere gemeente heeft "eigenaarschap" voor een regionale opgave en gezamenlijk wordt de toekomst vormgegeven. Hierbij is de democratische controle optimaal georganiseerd, want de gemeenteraden zijn en blijven beslissers. Er vindt in beginsel géén bevoegdheidsoverdracht plaats. Niettemin biedt dit model de mogelijkheid om op de regionale portefeuilles slagvaardig te werk te gaan. Die slagvaardigheid wordt enerzijds bepaald door de korte lijnen die dit model biedt en de afwezigheid van vertragende extra bestuurslagen. Anderzijds zullen het groeiende vertrouwen en het besef er samen voor te staan de slagvaardigheid positief beïnvloeden.

Dat dit geen loze belofte is maken de ervaringen met de opvang van vluchtelingen in de regio vorig jaar duidelijk. Hier werd het hierboven beschreven model in feite al toegepast waarin de gemeente Leiden als coördinerend portefeuillehouder optrad. De ambtelijke ondersteuning van de portefeuillehouder werd op korte termijn gerealiseerd in de vorm van een ambtelijke werkgroep en deze leidde tot daadkrachtige beleidsondersteuning.

Het model zoals hier omschreven kenmerkt zich door maximale samenwerking met minimale ingrepen in de bestaande structuur. Er worden géén nieuwe organen in het leven geroepen. We gaan letterlijk uit



van de kracht van de deelnemende gemeenten. Hiermee wordt voorkomen dat we de komende jaren weer enorm bezig zijn met het schuiven van mensen en middelen in plaats van stappen te maken.

Niettemin laat het model veel ruimte voor het zoeken van samenwerking en het maken van de regionale verbinding. De structuur werkt die samenwerking in de hand en het is nu aan raadsleden en bestuurders om die ruimte te pakken waar dat een meerwaarde biedt.

Naast de hierboven reeds omschreven voordelen, zorgt dit model ervoor dat het onderlinge vertrouwen tussen de deelnemende gemeenten wordt versterkt. Naarmate dit vertrouwen meer zal worden gevoed kunnen binnen dit model al vergaande vormen van samenwerking worden gerealiseerd. In die zin is het Karaktervolle groeimodel een groei-model. Het biedt bestuurders en raadsleden in de regio de kans om elkaar beter te leren kennen en te vertrouwen op elkaars kwaliteiten en sterke punten. Daarmee wordt een basis geschapen die in de toekomst kan worden gebruikt om verdergaande samenwerking te verkennen en te realiseren. Wie kijkt naar de ontwikkeling van regio's waar het model is toegepast ziet dat daaruit over de gehele linie het beeld rijst van groeiend vertrouwen en een verdergaande wil om de krachten te bundelen. Het is dan ook niet verbazend dat veel van deze regio's er voor hebben gekozen om hun samenwerking te intensiveren.

Dit model laat ruimte voor maatwerk. Als het gaat om besluiten die de gehele regio betreffen zullen de deelnemende gemeenten ook gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen, zoals dat ook met de vaststelling van de Toekomstvisie gebeurd is. We trekken samen op in andere gemeenschappelijke regelingen en hebben oog voor de verschillende standpunten. Het geschetste model garandeert dat de andere gemeenten in de regio ook actief betrokken worden bij het proces.

Het hierboven geschetste model wordt in de bestuurskundige literatuur wel aangeduid als het matrixmodel. Met dat matrixmodel zijn op diverse plaatsen zeer gunstige ervaringen opgedaan, zoals Middelsee, Kempen, K5.

3. Tot slot

Deze samenwerkingsvorm, of een model dat hier sterk op lijkt, lijkt aangewezen voor de komende jaren. Die zal dan na enkele jaren geëvalueerd moeten worden op basis van de opgedane ervaringen en de gegroeide onderlinge band van draagvlak en vertrouwen. Dan kunnen beslissingen worden genomen over eventuele vervolgstappen.

Het biedt een reële mogelijkheid om op korte termijn een betekenisvolle eerste stap in de samenwerking te zetten waarbij alle spelers betrokken raken en daar op korte termijn concreet mee aan de slag te gaan zonder de samenwerking in dit stadium onnodig met nieuwe structuren te belasten. Het biedt flexibiliteit zodat we voor elk thema een passende aanpak en schaal kunnen creëren en anderzijds om te voorkomen dat doordat samenwerking op een beleidsterrein politiek complex is, de gehele samenwerking stagneert. Tot slot zal het leiden tot een verdergaande inhoudelijke en institutionele verbondenheid en wederzijdse afhankelijkheid. Het Karaktervolle groeimodel biedt voor regionale samenwerking in deze fase goede kansen.



BIJLAGE: LEESLIJST, ACHTERGRONDINFORMATIE OVER REGIONALE SAMENWERKING

Laatste wijzigingen zijn verwerkt op: 6 maart 2017.

Over het hoe en waarom van samenwerking tussen gemeenten zijn boekenkasten vol geschreven. Voor iedereen die zich gericht wil inlezen hebben we hieronder een aantal leestips op een rij gezet, vaak met een korte toelichting:

- Over samenwerking in de Leidse regio
- Over het waarom van samenwerking tussen gemeenten
- Hoe gemeenten hun samenwerking kunnen organiseren
- Links naar samenwerkingsverbanden elders in Nederland

Suggesties voor aanvulling zijn van harte welkom. Mail ze naar info@leidseregio2027.nl.

Over samenwerking in de Leidse regio

Toekomstvisie Leidse regio "Kwaliteiten versterken & krachten verenigen"	Bladzijde 20 (22 in de pdf) bevat uitgangspunten voor de organisatie van samenwerking in de Leidse regio.
Analysedocument Leidse regio	Achtergrondinformatie over de Leidse regio, opgesteld als basis voor de toekomstvisie.
Over de toekomst van de Leidse regio; Wat vindt de buitenwereld ervan?	Verslag van gesprekken die met inwoners, ondernemers en bestuurders zijn gevoerd over de toekomst van de Leidse regio.

Over het waarom van samenwerking tussen gemeenten

Sociaal-Economische Raad (2017), " Regionaal samenwerken; leren van praktijken "	Volgens de SER zijn betrokkenen bij regionale samenwerking het er eigenlijk aardig over eens hoe die samenwerking idealiter zou moeten gaan, maar de praktijk blijkt weerbarstig blijkt. Om een voorbeeld te geven: hoewel de situatie telkens weer verschillend is, zijn de meeste van onze gesprekspartners het erover eens dat de samenwerking moet beginnen bij de inhoud. Dat de structuur dan vanzelf volgt blijkt lastig te zijn omdat de verschillende deelnemers elk van hun eigen visie op inhoud (en belangen) uitgaan. Dit brengt vragen met zich mee als hoe om te gaan met deze belangen, wie neemt regie en hoe organiseren we adequate democratische verantwoording en financiering? Waarbij de achterliggende vraag is: hoe organiseer je vrijwillige, maar niet vrijblijvende samenwerking?
Ministerie van BZK (2016), " Maak verschil "	De Studiegroep Openbaar Bestuur adviseert in dit rapport over het functioneren van het openbaar bestuur in Nederland in het licht van toekomstige economische ontwikkelingen ten behoeve van de volgende kabinetsperiode: In de eerste plaats zien we dat de economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid zich in toenemende mate manifesteert op regionaal niveau. In de tweede plaats constateren we dat de onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en de grote snelheid van veranderingen een groot adaptief vermogen van het bestuur vragen. In de derde plaats is verwevenheid van belang; tussen domeinen, tussen regionaal en internationaal niveau en tussen bestuurslagen. Dat betekent dat het openbaar bestuur – lees: de bestuurders – verbindingen moet kunnen leggen tussen



	verschillende partijen binnen de economie, tussen bedrijven en kennis- en onderwijsinstellingen en tussen de verschillende overheidslagen (inclusief grensoverschrijdende respectievelijk Europese samenwerking).
Decisio (2014), " Urban scaling van Nederlandse steden, een pilotstudie ".	Stedelijke regio's met één bestuur presteren economisch beter dan stedelijke regio's met versnipperd bestuur. Tenminste, dat zegt dit onderzoek van de Leidse hoogleraar Ton van Raan en onderzoeksbureau Decisio.
Boogers (2016), " Meer democratie tegen regionale belangen-blindheid ".	Hoogste tijd om van de regio een politieke gemeenschap te maken, schrijft hoogleraar Marcel Boogers in dit essay voor Binnenlands Bestuur.

Hoe gemeenten hun samenwerking kunnen organiseren

VNG, BZK (2015), " Intergemeentelijke samenwerking toegepast ".	De VNG en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben in juni 2015 een handreiking voor toepassing van de wet gemeenschappelijke regelingen uitgebracht. Deze biedt inzicht in verschillende juridische manieren om samenwerking van gemeenten met andere overheden te organiseren, en in de keuzes die gemeenten daarbij moeten maken. Medewerkers van Tilburg University hebben mede op basis hiervan een korte Powerpoint-presentatie gemaakt (NB: VNG-BZK gebruikt in haar handreiking de term "meervoudige centrumregeling" in plaats van "matrix-model".)
Raad voor Openbaar Bestuur (2015), " 15,9 uur; de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie ".	Raadsleden besteden gemiddeld 15,9 uur aan hun raadswork. Ze krijgen steeds meer te doen, maar er komt niet meer tijd beschikbaar. Daarom moeten er keuzes worden gemaakt, schrijft de ROB. Gemeenteraadsleden dienen volgens de ROB meer tijd te besteden aan de dialoog met de samenleving, en op het vertalen van vragen en problemen van de samenleving in bestuurlijke oplossingen, en minder aan stapels documenten. In dit adviesrapport doet de ROB daarvoor een aantal praktische suggesties.
Raad voor Opebaar Bestuur (2016), " Wisselwerking; naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking ".	Die regionale samenwerking wordt op allerlei verschillende manieren georganiseerd, signaleert de ROB, met als hoofdvormen "afstemming", "samenwerking in netwerkconstructies" en "oprichting van een zelfstandige organisatie". In deze notitie beschrijft de ROB hoe gemeenteraden daarop constructief invloed kunnen uitoefenen.
Marcel Boogers (2013), " Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert ".	In zijn oratie merkt Boogers op dat discussies over de regio altijd meer over het <i>regionaal bestuur</i> lijken te gaan dan over het <i>besturen van de regio</i> . De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ("bestuur") staat vaak centraal, waardoor er wat minder aandacht is voor de gezamenlijke aanpak van regionale opgaven en problemen ("besturen"). Regionaal besturen kan gemeenten baten opleveren, maar Boogers signaleert dat daar ook kosten tegenover staan. Deze kosten hebben niet alleen betrekking op de financiële bijdragen met het oog op de gemeenschappelijke in regionaal verband te realiseren doelen, maar betreffen vooral de niet-financiële samenwerkingskosten



	(kosten voor informatievergaring, coördinatie, onderhandeling, bewaking van afspraken en vertegenwoordiging). Deze kosten zijn lastig in een geldwaarde uit te drukken.
Provincie Zuid-Holland (2015), " Slimmer en sterker bestuur in Zuid-Holland "	De kwaliteit van het openbaar bestuur bewaken is een van de zeven provinciale kerntaken. Het college van gedeputeerde staten van de Zuid-Holland hanteert daarvoor uitgangspunten die zijn opgeschreven in de notitie "Slimmer en sterker bestuur in Zuid-Holland" ^[1] . Deze uitgangspunten hebben zo wel betrekking op intergemeentelijke samenwerking als op herindeling.
Raadslid.nu: informatie over allerlei onderwerpen, waaronder regionale samenwerking .	Raadslid.nu is een serie gestart als zoektocht hoe gemeenteraden in de praktijk proberen hun invloed op regionale samenwerking te vergroten. Voor Raadslid.nu worden de pogingen tot meer greep op regionale samenwerking gevolgd in Twente, Drechtsteden en West-Brabant. Inzichten en conclusies werden in januari gedeeld tijdens een netwerkbijeenkomst: Greep op regionale samenwerking? Maak het politiek!
van den Dool, L. T., & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijke samenwerking: Het kan ook licht . Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. Bestuurskunde, 23(1), 65-76.	Veel gemeenten kiezen voor vormen van samenwerking. De Wgr biedt daarvoor verschillende mogelijkheden, maar gemeenten opteren vaker voor andere, lichtere, vormen van samenwerking. In dit artikel verkennen onderzoekers van Tilburg University de lichtere vormen en de redenen voor gemeenten om die vormen te kiezen, en de ervaringen ermee.

Links naar samenwerkingsverbanden elders in Nederland

U10	"Lichtvoetig, sober en eenvoudig", zo omschrijft de U10 haar samenwerking. Die is gebaseerd op een eenvoudig bestuursconvenant , zonder gemeenschappelijke regeling. Raadsleden uit de U10 hebben op eigen initiatief een kort pamflet opgesteld over hun betrokkenheid bij de U10. De wetenschappelijke board van Platform31 heeft over de U10 een praktijkadvies opgesteld, met verwonderingen en tips.
Drechtsteden	Hoofdpijnen: https://www.drechtsteden.nl/bestuur-en-samenwerking Gemeenschappelijke regeling: https://www.drechtsteden.nl/bestuur-en-samenwerking/gemeenschappelijke-regeling-drechtsteden Bureau Drechtsteden: https://www.drechtsteden.nl/bestuur-en-samenwerking/gemeenschappelijke-regeling-drechtsteden/bureau-drechtsteden Drechtstedenbestuur: https://www.drechtsteden.nl/bestuur-en-samenwerking/drechtraad-en-drechtstedenbestuur/drechtstedenbestuur



Project Toekomstvisie
Leidse Regio 2027

	Drechtraad: https://www.drechtsteden.nl/drechtraad/hoe-werkt-de-drechtraad Regiogriffier: https://www.drechtsteden.nl/drechtraad/regiogriffie
http://www.regiostedendriehoek.nl/	De gemeenten Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen werken 'light' samen in de (GR) Stedendriehoek.
https://bureau.regioamersfoort.nl/	Regio Amersfoort (bestaande samenwerking) De Regio Amersfoort lijkt qua profiel op de Leidse Regio. Voor de structuur van de samenwerking is gekozen voor een <i>Bestuursconvenant</i>. Voor deze vorm is gekozen om de samenwerking zo flexibel mogelijk te maken. Periodiek wordt een Strategische Agenda opgesteld. In de agenda is aangegeven waarop de samenwerking is gericht.
"Hart van Brabant"	Samenwerking in de stukkenstroom: http://www.raadslid.nu/content/raadsleden-hart-van-brabant-delen-informatie-met-gemeenschappelijk-informatieportaal



Project Toekomstvisie
Leidse Regio 2027

