



Lichte samenwerking met stip op de horizon

Afgewezen conceptvoorstel stuurgroep t.b.v. “verkenning van samenwerkingsvormen voor de Leidse regio”

15 juni 2017





1 WAT U MOET WETEN VOORDAT U GAAT LEZEN

In maart 2017 hebben de colleges van B en W verschillende (combinaties van) samenwerkingsvormen voor de Leidse regio onder de loep genomen teneinde een eerste conceptvoorstel aan de gemeenteraden voor te leggen voor wensen en bedenkingen. Een daarvan betrof een lichte samenwerkingsvorm in combinatie met een “stip op de horizon” (voor vorming van een samenstelde gemeente). Deze variant is op 17 maart ter bespreking door de stuurgroep voorgelegd aan de colleges van B en W.

Deze combinatie (“licht met stip”) kon niet op voldoende draagvlak van de colleges rekenen, bleek tijdens een conferentie van de vijf colleges van B en W op 21 maart. Voor sommigen was de stip onaanvaardbaar (ook als anderen dan de eigen gemeente voor zichzelf deze stip zouden plaatsen); anderen vonden de lichte samenwerking om diverse redenen onvoldoende meerwaarde bieden ten opzichte van de huidige samenwerking en niet geschikt voor uitvoering van de toekomstvisie Leidse regio 2027, maar wel aanvaardbaar in combinatie met “de stip”. Deze tegenstelling was niet te overbruggen. De variant “licht met stip” is daarom niet geaccordeerd door de stuurgroep en ook niet meer ter bespreking voorgelegd aan de raden. Als compromis is tijdens die collegeconferentie uiteindelijk gekozen voor de “regioraad” als eerste conceptvoorstel.

Om toch iedereen in staat te stellen kennis te nemen van de ‘afgefallen variant’, is deze hierna integraal opgenomen. Dit document kan daarmee beschouwd worden als een tussendocument om te komen tot “verkenning van samenwerkingsvormen voor de Leidse regio” met als conceptvoorstel ‘de regioraad’.

Notabene: de ontvangen wensen en bedenkingen van de vijf gemeenteraden op het eerste conceptvoorstel hebben in de stuurgroep tot de conclusie geleid dat er geen draagvlak is voor het eerste conceptvoorstel (‘regioraad’). Daarmee is dat voorstel van tafel. De stuurgroep heeft op 24 mei besloten de colleges de tijd te geven in gesprek te gaan met de eigen gemeenteraad over de duiding van de wensen en bedenkingen en het gewenste vervolgproces. Deze onderwerpen zijn eerder ook besproken tijdens een vergadering met de klankbordgroep op 13 mei jl.. Na de gesprekken van de colleges met hun eigen gemeenteraad wordt in september bepaald hoe het project en het proces worden vervolgd.



2 INTEGRALE TEKST “LICHT MET STIP” – TER KENNISNAME

2.1 SAMENWERKINGSVORMEN VERDER AANGEPAST OP DE LEIDSE REGIO

Om het debat de oordeelsvormende fase te kunnen ondersteunen, geeft de Stuurgroep een advies¹ voor de versterking van bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht in de regio. Dit geeft richting aan de discussies hierover, wat helpt bij het vormen van een oordeel over de meest wenselijke bestuursvorm voor het kunnen realiseren van de ambities uit de toekomstvisie. De stuurgroep heeft zich hierbij laten leiden door de analyse van de samenwerkingsvormen, waarbij tevens gelet is op mogelijkheden om snel een betekenisvolle eerste stap te zetten naar de versterking van bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht.

Het advies² bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt een ‘betekenisvolle eerste stap’ beschreven die al op korte termijn kan worden gezet: de vorming van een overlegorgaan met elementen van het zware regioraad-model. Op die manier kan op een innovatieve wijze tegemoet worden gekomen aan de gebleken kwetsbaarheden van het lichte samenwerkingsmodel. We noemen dit vooralsnog het ‘Leidse regio-model’³. Dit wordt beschreven in paragraaf 2.2.

Het tweede deel van het advies⁴ beschrijft ‘de reis’, waarmee een perspectief wordt geschetst op de verdere versterking van slag- en realisatiekracht (paragraaf 2.3). Voor Leiden en Leiderdorp ligt dat perspectief op de vorming van een samengestelde gemeente per 01-01-2022, met de uitnodiging aan de andere regiogemeenten om zich hierbij aan te sluiten. Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude wensen zich (nog) niet vast te leggen op dit eindbeeld maar wensen wel een verdere ontwikkeling van de samenwerking in de Leidse regio. Vanzelfsprekend heeft deze differentiatie betekenis voor de toekomstige samenwerking, het tweede deel van het advies⁵ zal hierop ingaan.

2.2 BETEKENISVOLLE EERSTE STAP: HET LEIDSE REGIO-MODEL

Voor het snel kunnen realiseren van de meest urgente ambities uit de toekomstvisie, wordt snel gestart met de vorming van een overlegorgaan. Hoewel formeel dus geen taken of bevoegdheden worden overgedragen, wordt toch naar gezamenlijke regionale besluitvorming gestreefd. Hierbij wordt voortgebouwd op bestaande samenwerkingsrelaties en op samenwerkingsverbanden zoals Economie071, LAB071 en Servicepunt71. Deze en andere bestaande vormen van samenwerking (zoals die in het sociale domein) blijven in stand en worden waar nodig uitgebreid en gestructureerd. Wat dit model bijzonder maakt, is de sterke betrokkenheid van maatschappelijke partners in verschillende fases van de besluitvorming. Dit geeft een tegenwicht aan lokale belangentegenstellingen die soms kunnen opspelen. Regionale belangen krijgen op deze manier meer aandacht. Verder kenmerkt dit model zich door een sterke betrokkenheid van gemeenteraden in regiocommissies, die de rol van raadscommissies op enkele onderdelen vervangen.

¹ Voor de duidelijkheid: dit advies is NIET vastgesteld door de stuurgroep. Dit is slechts een concept.

² Voor de duidelijkheid: dit advies is NIET vastgesteld door de stuurgroep. Dit is slechts een concept.

³ Suggesties voor een andere, aansprekende naam zijn welkom. Route071 misschien? (Route71 is overigens ook de naam van een rijschool in Leiderdorp.)

⁴ zie voetnoot 1.

⁵ zie voetnoot 1.



Project Toekomstvisie **Leidse Regio 2027**

Het Leidse regio-model kent de volgende kernelementen:

- *Regionale bestuurstafels* met portefeuillehouders en vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen die leidinggeven aan de beleidsvoorbereiding (uitwerking) en aan de uitvoering van de ambities van de toekomstvisie.
- *Regionale stuurgroep* met portefeuillehouders (en vertegenwoordigers van bedrijven en instellingen die bij meerdere ambities betrokken zijn) die de integraliteit en voortgang van de uitwerking én uitvoering van de ambities bewaken.
- *Regiocommissies* met fractiespecialisten per gemeente die op basis van een gezamenlijke beeld- en oordeelsvorming de gemeenteraden adviseren over de voorstellen van de regionale bestuurstafels.

Op deze manier wordt een antwoord gevonden op bedenkingen bij lichte samenwerking zonder bevoegdheidsoverdracht, zoals die zijn beschreven in [Verkenning van samenwerkingsvormen voor de Leidse regio]:

- *Slagvaardigheid en doorlooptijd besluitvorming*: door raadsleden in de regiocommissie na beeld- en oordeelsvorming tot een gezamenlijk advies aan de gemeenteraden te laten komen, wordt snelle lokale besluitvorming bevorderd. Kaderstellende besluiten van gemeenteraden geven de portefeuillehouders een mandaat om verder uitwerking te geven aan de ambities van de toekomstvisie. Besluitvorming over kaders moet in een termijn van 2 maanden kunnen zijn afgerond.
- *Snelheid en flexibiliteit*: Met deze vernieuwende samenwerkingsvorm kan betrekkelijk snel worden gestart, indien gewenst al voor de raadsverkiezingen van 2018. Het biedt voldoende flexibiliteit om in te spelen op verschillen in de aard en schaal van regionale opgaven en kan rekening houden met de verschillende rol die gemeenten hierin (wensen te) spelen.
- *Bouwen aan vertrouwen*: Omdat dit model een grote betrokkenheid van alle gemeenten weet te combineren met een redelijke mate van resultaatgerichtheid, kan stap voor stap worden gewerkt aan het regionale bewustzijn en het onderlinge vertrouwen van gemeentebesturen. Op die manier legt deze vorm een basis voor de verdere door groei van samenwerking in de Leidse regio.

Als we dit model concretiseren aan de hand van de verschillende stappen van regionale samenwerking, kan het als volgt worden omschreven.

Regionale agendering:

- De regionale agendering, waar ideeën worden bepaald over de uitwerking van de toekomstvisie en keuzes hiervoor worden voorbereid, bestaat in dit model uit een bestuurlijk deel en een politiek deel.
- Het bestuurlijke deel is de start van de regionale agendering. Dit deel bestaat uit periodieke bestuurstafels voor een of meerdere ambities uit de toekomstvisie.
 - Het innovatieve element is dat de bestuurstafels zowel bestuurlijke als maatschappelijke leden kennen. De bestuurlijke leden zijn de betrokken portefeuillehouders van elke gemeente. Maatschappelijke leden zijn vertegenwoordigers van bedrijven, instellingen en organisaties die van belang zijn voor het uitwerken en uitvoeren van de ambities. Omdat deze maatschappelijke leden vooral gericht zijn op de inhoudelijke ambities, wordt voorkomen dat lokale belangentegenstellingen te zeer gaan domineren. Verder kan zo de inzet en betrokkenheid van bedrijfsleven, kennisinstituten en andere organisaties worden gegarandeerd. Hiermee wordt voortgebouwd op ervaringen met de samenwerking in Economie071.



- Voor het bewaken van de samenhang tussen de ambities en de voortgang van de uitwerking, wordt een regionale stuurgroep ingesteld met portefeuillehouders uit elke gemeente. Eventueel kan deze worden uitgebreid met vertegenwoordigers van organisaties die bij meerdere ambities betrokken zijn (zoals bijvoorbeeld Universiteit Leiden).
- Om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle gemeenten tot uitdrukking te brengen,⁶ wordt het voorzitterschap van de bestuurstafels en de stuurgroep verdeeld over de gemeenten.
- De bestuurstafels bestaan in principe uit alle gemeenten van de Leidse regio, maar het is ook mogelijk dat er per thema met meer of minder gemeenten wordt overlegd.
- Het bestuurlijk deel van de regionale agendering leidt uiteindelijk tot gezamenlijke bestuursvoorstellen aan de gemeenteraden of aan B&W's, met inbreng van regiocommissies die de raden hierover uiteindelijk adviseren (zie onder).
- Het tweede deel van de regionale agendering is het politieke deel. Hier komen raadsleden tot gezamenlijke beeld- en oordeelvorming over de uitwerking van ambities uit de toekomstvisie.
 - Voor een of meerdere ambities uit de toekomstvisie wordt een regiocommissie ingesteld met fractiespecialisten uit elke gemeente. Raadsleden komen hier bij elkaar bij de start van de uitwerking van een ambitie en tussendoor als terugkoppeling en bijsturing nodig is.
 - In de regiocommissies vindt beeld- en oordeelsvorming plaats; waar nodig en mogelijk worden beiden gescheiden. Naar verwachting zullen de regiocommissies vier keer per jaar vergaderen.
 - De regiocommissie is te zien als een gezamenlijke commissievergadering die voor het betreffende thema de beeld- en oordeelsvormende commissievergadering van elke gemeenteraad vervangt.
 - De leden van de regiocommissie worden aangemoedigd om fractiegewijs (langs partijpolitieke scheidslijnen) aan de beraadslagingen deel te nemen, om zo te bevorderen dat de uitwerking van de toekomstvisie vooral politiek-inhoudelijk en minder vanuit lokaal perspectief wordt gezien.
 - De input voor de regiocommissies wordt verzorgd door de eerdergenoemde bestuurstafels. Zij komen met onderbouwde voorstellen en/of keuzemogelijkheden voor de uitwerking van de ambities. De mondelinge toelichting hierop wordt verzorgd door een bestuurlijk en maatschappelijk lid van de betreffende bestuurstafel. Daarnaast kunnen de leden van de bestuurderscommissie zich voor de beeldvorming ook door anderen laten informeren. Regiocommissies kunnen ook op eigen initiatief met een voorstel komen.
 - In het oordeelsvormende deel wisselen de leden van elke bestuurderscommissie politieke standpunten uit over voorstellen over de uitwerking van de ambitie. Dat gebeurt in principe langs partijpolitieke lijnen (zie boven). Er wordt gestreefd naar consensus; als dat niet lukt wordt gestemd. De stemverhouding wordt bepaald door het aantal stemmen dat elke vertegenwoordigde fractie heeft gehaald bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen.
 - De uitkomst van de oordeelsvormende beraadslagingen in de regiocommissie is een gezamenlijk advies aan de gemeenteraden over een voorstel van de bestuurstafel (of een eigen voorstel) aan de gemeenteraden. Omdat de fractiespecialisten uit alle gemeenten zich hier al

⁶ Uitgangspunt 1 voor de versterking van bestuurlijke uitvoeringskracht en realisatiekracht, zie toekomstvisie en paragraaf 5.1 van deze notitie. Zie meer hierover ook in de tekst over het Matrix-model in de bijlagen.



over hebben kunnen uitspreken, wordt ervan uitgegaan dat elke gemeenteraad het advies overneemt en dus instemt met het voorstel van de bestuurstafel. Als dat niet gebeurt, moet dat later in de regiocommissie worden verantwoord. Hiermee vindt op informele wijze zelfbinding plaats door de gemeenteraden: voor adviezen uit de regiocommissies geldt voor de gemeenteraden een 'ja-mits'.

- Vooraf kan worden bepaald dat voor sommige onderwerpen een gezamenlijk advies op hoofdlijnen wordt gegeven, dat gemeenteraden de ruimte geeft om er met amendementen een eigen invulling aan te geven.
- Deelname aan de regiocommissies is vrijwillig. Besluiten worden er niet genomen. Dat blijft voorbehouden aan de bestuursorganen van de gemeente, zoals de gemeenteraad.
- De regiocommissies worden ondersteund door de griffies van de deelnemende gemeenten die samen een coördinerend griffier aanwijzen die als regiogriffier optreedt.
- De agendering in de bestuurstafels en stuurgroep (met portefeuillehouders) en in de thematafels en klankbordgroep wordt ambtelijk voorbereid en ondersteund door ambtelijke werkgroepen uit de deelnemende gemeenten (zie hieronder bij beleidsvoorbereiding). Bestuurlijke tafels en de regionale stuurgroep worden ondersteund door de ambtelijke organisaties.

Beleidsvoorbereiding:

- De ambtelijke beleidsvoorbereiding wordt per ambitie verzorgd door ambtelijke werkgroepen met specialisten uit alle gemeenten. Ook stafmedewerkers van de betrokken maatschappelijke instellingen en bedrijven kunnen desgewenst een bijdrage aan de beleidsvoorbereiding leveren. De ambtelijke beleidsvoorbereiding wordt per ambitie bestuurlijk aangestuurd door de bestuurstafel. Omdat het voorzitterschap hiervan verdeeld is over de deelnemende gemeente (zie boven), heeft elke gemeente een leidende rol bij de beleidsvoorbereiding van een of meerdere ambities.
- 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 onderling bestuursovereenkomsten af. Met bedrijven en maatschappelijke partners kunnen hiervoor contracten of convenanten worden gesloten. Een regionaal managementteam (bestaande uit gemeentesecretarissen, eventueel uitgebreid met directieleden van bedrijven en instellingen) coördineert de ambtelijke inzet.

Besluitvorming:

- Er worden zoals gezegd in dit model geen bevoegdheden overgedragen. Dat betekent dat de besluitvorming in de lokale colleges en gemeenteraden plaatsvindt⁷.
- Omdat fractiespecialisten in de regiocommissies tot gezamenlijke adviezen komen aan de gemeenteraden, wordt bevorderd dat voorstellen voor regionale plannen en projecten door elke gemeente worden bekrachtigd. Dit versnelt de regionale besluitvorming aanzienlijk.

⁷ Hierop is vanzelfsprekend de Gemeentewet van toepassing, met de daarin vastgelegde toedeling van besluitvormende bevoegdheden aan gemeenteraad, college van B en W en Burgemeester.



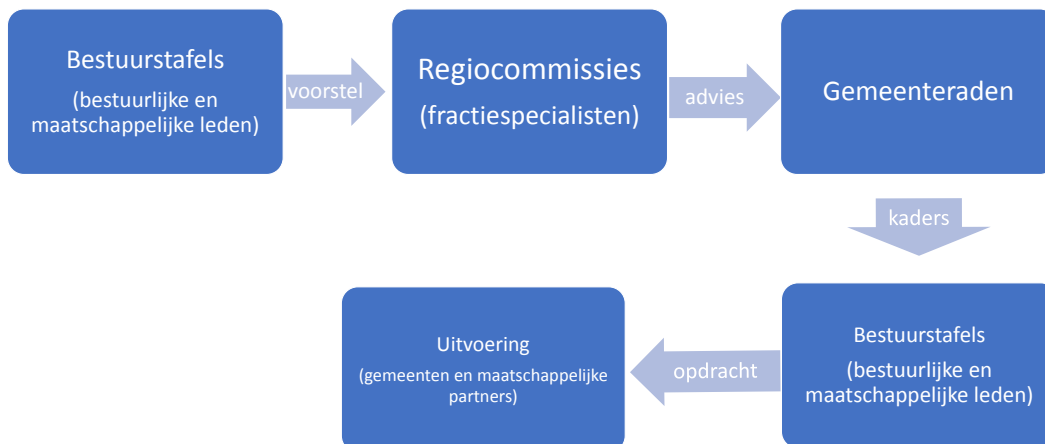
Project Toekomstvisie **Leidse Regio 2027**

- Gemeenteraden geven met hun besluiten een gezamenlijk politiek (en financieel) kader aan de bestuursstafels, waarmee de portefeuillehouders een mandaat krijgen om – binnen de gestelde kaders – de toekomstvisie te realiseren.

Uitvoering:

- De uitvoering van de ambities uit de toekomstvisie en ander regionaal beleid vindt in principe plaats in elke gemeente afzonderlijk, al kan een deel ervan wel aan elkaar worden uitbesteed. Daarbij kunnen zij ook de bestaande samenwerking in Servicepunt71 benutten. Verder zal voor de uitvoering worden samengewerkt met bedrijven, instellingen en organisaties.
- Ook hier coördineert het regionale managementteam (zie boven) de gezamenlijke ambtelijke inzet. De aansturing vindt plaats door de portefeuillehouder van elke gemeente (en bestuurders van participerende bedrijven en instellingen), overleg en afstemming hierover geschiedt in de bestuursstafels.
- De voortgang en kwaliteit van de uitvoering wordt periodiek besproken in de bij de agendering besproken bestuursstafels, regionale stuurgroep en regiocommissies.

Schematisch ziet de besluitvorming in dit model er als volgt uit:



Met deze vorm wordt tegemoetgekomen aan de meeste kwetsbaarheden van het eerdergenoemde afstemming-en-overleg-model. Door vertegenwoordigers van bedrijven en instellingen op een innovatieve manier te betrekken bij de verschillende fases van de besluitvorming, wordt bevorderd dat gezamenlijke regionale opgaven niet ondergesneeuwd raken door lokale belangentegenstellingen. Het fractiegewijs vergaderen in de regiocommissies draagt daar ook aan bij. Verder zorgen de gezamenlijke adviezen van de regiocommissies voor eendrachtige besluitvorming in de gemeenteraden, wat de portefeuillehouders een helder mandaat geeft voor de realisatie van de ambities uit de toekomstvisie.



Met deze overlegstructuur kan zoals gezegd snel worden gestart. De ambitie is om circa 1-1-2018 te beginnen en kort daarop al eerste bestuurstafels te beleggen. De regiocommissies zouden kort na de raadsverkiezingen van maart 2018 kunnen starten. Om het functioneren van de samenwerking tussentijds te kunnen verbeteren, wordt na één jaar een tussenevaluatie gehouden. Binnen drie jaar na de start wordt een eindevaluatie gehouden, op basis waarvan wordt besloten of de samenwerking in deze vorm wordt gecontinueerd. Beide evaluaties zullen worden uitgevoerd aan de hand van de in het vorige hoofdstuk omschreven criteria.

INTERMEZZO: Aandacht voor buurten en wijken

Een snelle lezer zou uit het bovenstaande de indruk kunnen krijgen dat bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht vooral betrekking heeft op regionale onderwerpen. Dat is niet terecht. De toekomstvisie 'kwaliteiten versterken en krachten verenigen' houdt immers de belofte in dat samenwerking tussen gemeenten de unieke kwaliteiten van dorpen en wijken zal gaan te versterken. Uit de burgerpeiling blijkt dat inwoners een prettige buurt en leefomgeving heel belangrijk vinden: ze zijn sterk betrokken bij hun dorp of wijk en vinden dat hun leefomgeving de meeste bestuurlijke aandacht behoeft. In de hele regio denken inwoners daarbij graag mee over (de uitvoering van) gemeentelijke plannen. Daarin verschillen de gemeenten niet van elkaar. Waarin ze wel van elkaar verschillen, is de mate waarin zij hun inwoners daadwerkelijk betrekken bij het maken van die plannen. Zoeterwoude scoort hierin het hoogst, op afstand gevolgd door Leiden en de andere gemeenten.

Bij de verdere ontwikkeling van wijk- en dorpsgericht werken in de regio kunnen de gemeenten lering trekken uit de goede ervaringen van Zoeterwoude. Inwoners van Zoeterwoude vinden dit een belangrijke kwaliteit van hun gemeente. In de burgerpeiling spreken zij veel waardering voor de aandacht die de gemeente geeft aan wijken en buurten en aan projecten, initiatieven en deskundigheid van inwoners, met voldoende zeggenschap voor inwoners over hun buurt of wijk. Ook kunnen ervaringen uit andere gemeenten worden benut, zoals het wijkgericht werken van Leiden en dorpsgesprekken uit Oegstgeest.

Bij de verdere uitwerking van wijk- en dorpsgericht werken kan bovendien worden nagedacht over een gezamenlijke en samenhangende benadering voor gebieden die door een gemeentegrens worden doorsneden (bijvoorbeeld rondom de Leidse Hout). Op die manier kan met vereende krachten worden gewerkt aan de kwaliteit van dorpen en wijken.

2.3 'DE REIS': PERSPECTIEF OP VERSTERKING BESTUURLIJKE SLAGKRACHT EN REALISATIEKRACHT

De reis begint met een overlegstructuur waarbinnen gemeenten gezamenlijk (en met maatschappelijke partners) de besluitvorming voorbereiden en de uitvoering aansturen. Iedereen is het erover eens dat die reis moet leiden naar een grotere bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht voor de Leidse regio, maar er wordt verschillend gedacht over de precieze eindbestemming.

- Voor Leiden en Leiderdorp is de lichte samenwerkingsvorm een tussenstap naar de vorming van een 'samengestelde gemeente': een fusie van gemeenten die recht doet aan de eigenheid van dorpen en wijken, en aan de wens van inwoners om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van leefomgeving.

De stuurgroepleden van Leiden en Leiderdorp zijn ervan overtuigd dat de vorm van een samengestelde gemeente de beste mogelijkheden biedt om de kwaliteiten te versterken van buurten, wijken, dorp, stad én regio en om de ambities uit de toekomstvisie te realiseren, samen



Project Toekomstvisie **Leidse Regio 2027**

met inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Deze twee gemeenten willen daarom de voorbereidingen starten voor een fusie die geëffectueerd wordt per 1-1-2022. Zij nodigen de andere gemeenten uit om zich hierbij aan te sluiten.

- Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude willen nu eerst ervaringen opdoen met lichte samenwerking en hiermee het onderlinge vertrouwen versterken. Op basis van evaluatie van de lichte samenwerking willen zij zich te zijner tijd kunnen beraden over de samenwerkingsvorm die dan gepast is.

De stuurgroep is zich ervan bewust dat deze verschillende perspectieven op de bestuurlijke toekomst een hypothese kunnen leggen op de kwaliteit van de samenwerking. Als twee (of wellicht meer) gemeenten een fusie voorbereiden heeft dat immers meteen gevolgen voor de bestuurlijke verhoudingen in de regio, wat het bereiken van samenwerkingsresultaten onder druk kan zetten. Of (en in welke mate) dit probleem zich voordoet, moet uit evaluatie van de samenwerking blijken. Aan de hand van de uitkomsten van die evaluatie kan dan worden bepaald hoe bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht zich verder dient te ontwikkelen: door een verdere uitbreiding of verdieping van het samenwerkingsverband of door de ontwikkeling van een samengestelde gemeente voor de Leidse regio.