

B en W-nummer 17.0329; besluit d.d. 4-7-2017

Onderwerp	Samenwerking Leidse regio. Hoe verder na afwijzen regioraad?
------------------	---

Besluiten:

1. Brief aan de raad, kenmerk Z/17/455361, inzake verzoek om debat over hoe verder met de samenwerking in de Leidse regio na het afwijzen van het 'regioraadmodel' als sturingsvorm voor de samenwerking, vaststellen.
2. Brief genoemd onder 1 ter kennisname verzenden aan de college van B en W van Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude en aan het college van GS van Zuid-Holland.

Perssamenvatting:

In de periode april en mei 2017 hebben de gemeenteraden van de Leidse regio hun wensen en bedenkingen geuit over het eerste conceptvoorstel voor de toekomstige bestuurlijke samenwerkingsvorm in de Leidse regio: de regioraad. Deze wensen en bedenkingen hebben tot de conclusie geleid dat er geen draagvlak is voor een regioraad. De stuurgroep heeft vervolgens een periode van bezinning afgesproken, waarin alle colleges overleg kunnen plegen met hun gemeenteraden over de ontstane situatie en mogelijke handelingsperspectieven. Met het vaststellen van deze brief aan de raad agendeert het college van B en W van Leiden dit onderwerp bij haar gemeenteraad. In de brief geven we een exposé over de tot op heden genomen stappen, onderzochte varianten en bereikte resultaten en doen een voorstel voor vervolgstappen.

Retouradres: Postbus 9100, 2300 PC Leiden

Aan de raad van de gemeente Leiden

Gemeente Leiden
Bezoekadres Stadhuis
Stadhuisplein 1
Postadres Postbus 9100
2300 PC Leiden
Telefoon 14071
E-mail r.van.walsem@leiden.nl
Website www.leiden.nl/gemeente

Datum 4 juli 2017
Ons kenmerk Z/17/455361
Onderwerp Samenwerking Leidse regio. Hoe verder?

Contactpersoon Rijk van Walsem
Doorkiesnummer 0615169869

Geachte leden van de raad,

Inleiding. Graag treedt ons college met u in overleg over de te nemen vervolgstappen, nu het proces van samenwerking in de Leidse regio vooralsnog niet leidt tot een door vijf gemeenten gedragen aanpak. In deze brief blikken we terug op het proces dat leidde tot het afblazen door de meeste gemeenten van het eerste conceptvoorstel van een regioraad en analyseren we de opvattingen over samenwerking in de regio. Vervolgens geven wij onze beschouwing over de gevolgen van het gebrek aan overeenstemming over het conceptvoorstel dat voor lag. Tenslotte schetsen wij een mogelijk ontwikkelscenario en leggen wij enkele concrete vragen aan u voor naar aanleiding van de besprekingen in de stuurgroep en klankbordgroep van 13 mei jl.

Bovenal zijn wij van mening dat de samenwerking in dit project al veel positieve zaken heeft opgeleverd. Nog nooit zijn we in de Leidse regio zo ver gekomen in gezamenlijkheid. We hebben allen meer kennis gekregen van de kwaliteiten van de vijf gemeenten in onze regio en de uitdagingen die op ons afkomen. We hebben meer begrip gekregen voor elkaars belangen. We kennen elkaars zorgen. En heel direct; de persoonlijke ontmoetingen hebben geleid tot een basis van vertrouwen. Soms broos, maar uiteindelijk door iedereen zeer gewaardeerde stappen. Ook daar besteden wij in deze brief aandacht aan. Onze zoektocht is er vooral op gericht dat positieve te vermeerderen. Samen met onze partners.

In de stuurgroepvergadering van 24 mei jl. is afgesproken dat alle colleges van B en W in overleg met hun gemeenteraden komen tot opvattingen over hoe het vervolgproces om te komen tot versterkte bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht in de Leidse regio er uit zou moeten zien. Wij stellen voor deze brief in uw eerste vergadering na het zomerreces te agenderen. De stuurgroep zal weer vergaderen zodra alle gemeenteraden zich hebben kunnen uitspreken.

Van visie naar vorm. Na bijna unanieme vaststelling van de Visienotitie "*Kwaliteiten versterken en krachten verenigen*" in november 2016 is de stuurgroep gestart met fase 2 van het project Toekomstvisie 2027 Leidse regio. Doel is het gezamenlijk vaststellen van een structuur of samenwerkingsvorm die daadwerkelijk invulling geeft aan het principe

van 'krachten bundelen' en van waaruit gewerkt kan worden aan realisatie van de grote regionale opgaven. Onder begeleiding van prof. dr. Marcel Boogers is door veel betrokkenen uit de vijf gemeenten gewerkt aan een verkenning van vier hoofdvarianten van samenwerking: licht, middel, zwaar en de variant fusie. Tussenvarianten zijn mogelijk door elementen van andere hoofdvarianten toe te voegen.

Geen fusie. Ons college is het proces open ingegaan, zonder voorafgaand eisen aan de uitkomst op te leggen. Toen uit de onderzoeken bleek dat fusie na onze weging van de beoordelingscriteria het beste zou zijn voor de Leidse regio om duurzaam bestuurskrachtig te zijn en de grote gezamenlijke opgaven aan te kunnen, omarmde ons college die oplossingsrichting als uitwerkingsrichting. Naar het oordeel van ons college zou het goed zijn geweest als eerst een open verkenning en verdiepingsonderzoek gedaan zou zijn naar deze variant. Hierbij had dan uitvoerig ingegaan kunnen worden op bezwaren die zich voor kunnen doen en kon worden onderzocht in hoeverre die weggenomen zouden kunnen worden. Zo'n aanpak bleek niet op unanieme steun bij onze partners te kunnen rekenen. Wij vonden het jammer dat er geen bereidheid was om in een verdiepingsonderzoek de fusievariant verder uit te werken en op consequenties te onderzoeken.

Geen twee snelheden. De in onze optiek beste oplossing die de bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht in de Leidse regio vergroot, en tevens een herkenbare en optimale democratische legitimatie kent werd dus niet gedragen door alle vijf gemeenten. Begin maart 2017 leek vervolgens een alternatieve oplossing te komen door twee snelheden van samenwerking toe te staan: starten met een lichte samenwerkingsvorm waarbij sommige gemeenten een herindelingsonderzoek zouden doen. Als bijlage bij deze brief treft u het bedoelde conceptvoorstel aan (rapport "Lichte samenwerking met stip op de horizon"). In de bestuursconferentie medio maart 2017 bleek dit conceptvoorstel toch niet haalbaar. Daarbij werd een dringend appél gedaan om met één gezamenlijke ontwikkelingsrichting te komen als eerste conceptvoorstel dat aan de raad werd voorgelegd voor wensen en bedenkingen. Na intern beraad van alle colleges van B en W bleek vervolgens brede steun voor het uitwerken van het zware samenwerkingsmodel: een regioraad. Uit het modellenonderzoek kwam deze variant als 'effectieve vorm' naar voren. Deze variant is vervolgens door de stuurgroep uitgewerkt en aan de colleges voorgelegd.

Geen regioraad. Op 28 maart 2017 hebben vier van de vijf colleges van B en W deze vorm vastgesteld als werkmodel en dit aan hun gemeenteraad voorgelegd voor wensen en bedenkingen. Het college van Zoeterwoude heeft het voorstel aan haar raad voorgelegd zonder een standpunt in te nemen. In alle gemeenten zijn vervolgens inspraakavonden, commissievergadering en/of raadsvergaderingen gehouden waarin de gemeenteraden hun opvattingen konden meegeven aan de colleges. Alle wensen en bedenkingen van de vijf gemeenten zijn gebundeld en treft u als bijlage bij deze brief aan (Wensen en Bedenkingen van de gemeenteraden, d.d. mei 2017).

De duidelijke conclusie was dat ook voor deze vorm van samenwerking geen steun in vijf gemeenten bestond. Voor Oegstgeest, Leiderdorp en Zoeterwoude bleek een zware samenwerking niet aanvaardbaar. De motivering daarvoor loopt overigens nogal uiteen. Zoeterwoude wil alleen een lichte samenwerking, Leiderdorp wil nader onderzoek naar zowel optimalisatie van lichte samenwerking als fusie, en Oegstgeest wil wel op onderdelen een gemeenschappelijke regeling, maar verder lichte

samenwerkingsvormen. Daarbij dient aangemerkt te worden dat de voltallige oppositie in Oegstgeest, negen van de negentien raadsleden, onderzoek wil naar fusie. Zowel de raad van Voorschoten als uw raad hebben niet op voorhand een blokkade opgeworpen tegen de regioraad. Hoewel uw raad wel een groot aantal wensen en bedenkingen formuleerden voor de eventuele verdere uitwerking. Door het stranden van het voorstel is er echter geen gelegenheid noch noodzaak om te onderzoeken in hoeverre tegemoet gekomen zou kunnen worden aan uw wensen en bedenkingen. De regioraad is van tafel. De vraag is: wat nu? Alle gemeenten hebben in de Toekomstvisie uitgesproken dat we meer samen willen doen en niks doen geen optie is.

Gevolgen van geen akkoord. Samenwerking vindt in de Leidse regio al heel lang plaats. Meestal zijn dat lichte vormen van samenwerking, waarvoor een grote mate van vrijblijvendheid kenmerkend is. Alleen voor Servicepunt71 is indertijd een gemeenschappelijke regeling ingericht, waaraan Voorschoten overigens niet deelneemt. Eén van de redenen om het project Toekomstvisie Leidse regio 2027 in te zetten was dat die praktijk van lichte samenwerking onvoldoende krachtig was om de grote opgaven waarvoor de regio zich gesteld ziet aan te kunnen. De rapportage van Marcel Boogers (d.d. 28 maart 2017) onderschrijft ook de opvatting dat lichte samenwerkingsconstructies niet bijdragen aan regionale bestuurskracht.

Onze Leidse regio vervult een cruciale rol tussen de grote metropoolregio's van de Randstad. We zijn als omvangrijk stedelijk gebied een strategisch knooppunt met opgaven van (inter)nationaal en provinciaal belang. Het ontbreekt de Leidse regio op dit moment aan een regionaal platform waar knopen over omvangrijke bestuurlijke en maatschappelijke opgaven kunnen worden doorgehakt en besluiten snel en goed worden uitgevoerd. Ook zijn er geen samenwerkingsverbanden waar integrale afwegingen tussen bijvoorbeeld economie, zorg, wonen en duurzaamheid kunnen worden gemaakt of waar strategische denkkraft wordt gebundeld. De opgaven zijn echter groot én urgent en vereisen een dergelijke regionaal afwegingspodium en beslisforum waar van agendering tot besluitvorming en uitvoering bestuurskrachtig kan worden opgetreden. Drie voorbeelden van grote opgaven die regionale besluitvorming vereisen:

Woningbouw en verstedelijking. Uit de provinciale woningbouwopgave blijkt dat in Leiden behoefte is aan circa 10.000 extra woningen tot 2029, dat is een derde van de behoefte in heel Het Hart van Holland. Een nog groter deel zal moeten worden opgevangen in de Leidse regio. Deze verstedelijkingsopgave is eigenlijk een schaalsprong voor de regio. In de Leidse regio is ruimte één van de meest schaarse zaken. Zelfs voor autonome groei is lastig plek te vinden. Ondertussen neemt de druk op de woningmarkt alleen maar toe met prijsopdrijvende effecten. Hoe houden we de stad betaalbaar voor midden- en lage inkomens? Leiden voelt een sterke verantwoordelijkheid deze opgave met urgentie op te pakken, maar kan dit nooit alleen. Regiogemeenten geven vooralsnog aan geen of beperkte ruimte te willen of kunnen bieden. Leiden koestert het groen. Zowel het groen in de stad als het groen om de stad heen en in de omliggende buurgemeenten. Binnenstedelijke verdichting is een opgave voor de hele regio, willen we de groene kwaliteiten beschermen. Dit vraagt om gericht verdichten en slim transformeren van ruimtes in het gebied. Het vraagt ook om één podium voor integrale afweging en besluitvorming. De Leidse regio heeft een omvang en opgave als de vijfde stad van Nederland, maar heeft niet het bestuur dat in staat is een duurzaam stedelijke systeem te ontwerpen dat past bij deze uitdaging.

Energietransitie. Als één ding duidelijk is geworden uit de verkenningen die we voor de energietransitie hebben uitgevoerd, is het wel het majeure ruimtebeslag dat energieneutraliteit op onze regio legt. De dilemma's zijn hetzelfde als bij verstedelijking. Dit vereist gezamenlijke investeringen, verevening van kosten en baten, een slimme strategie en het langdurig kunnen vasthouden aan een ingezette koers. In lichte samenwerking dit vraagstuk aanpakken is een ernstige onderschatting van de uitdaging.

Universiteit en Kennisstad. Tot het hart van de stedelijke en regionale identiteit behoort het kenniscluster met de Universiteit als icoon. De hoge score op woonaantrekkelijkheid van Oegstgeest en Voorschoten wordt in belangrijke mate bepaald door de nabijheid van de talloze voorzieningen van het kenniscomplex in de stad. De universiteit opereert in een mondiaal speelveld waarin snelle veranderingen zich voordoen. Om een positie in de top 100 te behouden is het vermogen van de universiteit om mee te bewegen met dat mondiale speelveld cruciaal. De omgeving van de universiteit, het stedelijke gebied, dient eenzelfde flexibiliteit te hebben. Het is cruciaal om met goede voorzieningen de kennisinstellingen te faciliteren: huisvesting voor studenten, internationale studenten en expats, kenniswerkers, living-labs met voldoende schaalgrootte en campusontwikkeling. Het is ondoenlijk voor een organisatie als de universiteit om over deze regionale opgave met vijf bestuurscolleges te overleggen. Ook hier gaat het om majeure opgaven die een integrale afweging vragen en besluitvaardigheid vereisen. Deze lijst is uit te breiden naar grote opgaven bij andere beleidsterreinen.

Lichte samenwerking niet duurzaam. Het stranden van de zoektocht naar een gedragen duurzame en robuuste bestuurlijke vorm die de regio slagkracht en toekomstperspectief zou bieden, maakt dat we voorlopig door zullen moeten gaan met de bestaande werkwijze van lichte en vrijblijvende samenwerking. Het kan niet anders. Meer is niet haalbaar, althans niet met het collectief van vijf gemeenten. Dat betekent dat de bestaande situatie blijft bestaan. Dit betekent soms (tergend) langzame beleidsvorming en suboptimale oplossingen omdat niet het regionale gezamenlijke belang en het denken vanuit één stedelijk gebied uitgangspunt vormt, maar de cumulatie van lokale wensen. De ervaring tot nu toe leert dat deze aanpak leidt tot stroperige processen en hoge kosten door inzet ambtelijke capaciteit en disproportionele vergadertijd. En het resultaat stemt niemand echt gelukkig.

De wens van verschillende gemeenten om lichte samenwerking verder uit te werken, begrijpen we wel. Tussen de lichte variant enerzijds en fusie of samengestelde gemeente anderzijds bestaan alleen vormen waarin een gemeenschappelijke regeling moet worden ingericht. Dergelijke constructies kunnen niet op enthousiasme rekenen, gezien de beperkte democratische legitimatie en de complexiteit die het sturen op dergelijke samenwerkingsverbanden met zich meebrengt. Wanneer dan fusie op voorhand onbespreekbaar is, resteert alleen lichte samenwerking. In deze redenering is het doel van bestuurskrachtversterking en de grote opgaven al lang uit het oog verloren.

Lichte samenwerking succesvol? Zijn wij dan niet blij met de resultaten en samenwerkingsprojecten zoals Economie071, LAB071 en de Regionale Omgevingsvisie Hart van Holland? Deze voorbeelden worden vaak genoemd als onderbouwing voor een keuze voor lichte samenwerking. Wij zijn daar zeker trots op en beschouwen dit als belangrijke successen uit deze bestuursperiode. We zien echter ook dat dit succes voor een deel wordt verklaard doordat Leiden een disproportionele bijdrage in geld en

menskracht levert in ontwikkelings- en voorbereidingskosten en we de andere partners alleen vragen de eigen projecten in uitvoering te financieren. Onze opstelling waarin we ons een verantwoordelijke centrumstad willen tonen voor regionale belangen wil niet zeggen dat wij over onuitputtelijke middelen beschikken. Wij betwijfelen dat de genoemde projecten succesvol zouden zijn geworden als we vooraf over de vele tonnen financiering een evenredige verdeelsleutel hadden moeten afspreken. Vanuit eenzelfde opstelling gaat Leiden fors investeren in regionale infrastructuurprojecten waarvan grote delen op het terrein van buurgemeenten plaatsvindt. Deze houding kunnen we echter niet altijd volhouden. Overigens is voor het project Toekomstvisie Leidse regio 2027 wel naar rato van inwoners door alle gemeenten bijdragen aan de vier ton die dit ons inmiddels heeft gekost of is begroot, naast de bijdrage van één ton door de provincie Zuid-Holland.

Resultaten tot heden. Hoewel we het problematisch vinden dat er geen gedragen visie is over de bestuurlijke beslisstructuur in onze regio, heeft het project, waaraan u en wij de afgelopen anderhalf jaar gewerkt hebben, veel opgeleverd. Het belangrijkste is wel de veelvuldige ontmoeting en het gesprek dat wij als colleges en u als raden met elkaar hebben gevoerd. Het 'met elkaar praten' over gemeenschappelijke en lokale opgaven, visie op de regio, dilemma's en waarden heeft bijdragen aan begrip en inzicht in elkaars positie. Dat is goed geweest voor de onderlinge verhoudingen. Er is een gezamenlijke visie geproduceerd met duidelijk zicht op onze opgaven. De betrokkenheid van maatschappelijke partijen en organisaties in de regio was groot. Er is veel onderzoek en analyse gedaan naar samenhang in de regio en dat heeft veel cijfers, feiten en inzichten opgeleverd over onze regio. Het project is goed gedocumenteerd. Samen zijn we uitstekend in staat om te analyseren wat de regionale kracht is en opgaven zijn. Nooit eerder zijn we zover gekomen in regiobreed denken. De structurele gesprekken tussen uw raden en in het bijzonder de rol van de klankbordgroep zijn verworvenheden waarvan wij hopen dat u deze op enigerlei wijze zal voortzetten.

Hoe nu verder? De vraag is: hoe nu verder? Vanzelfsprekend blijven we samenwerken en werken we door op informele wijze. Omdat het nu niet anders kan. Die situatie beoordeelt het college wel als problematisch.

Wat het college van Leiden betreft staat dan ook op de agenda de bereidheid om alsnog een breed open arhi-overleg te starten over de kansen en mogelijkheden van fusie op termijn. Nogmaals, wij vinden het een gemiste kans dat deze oplossing niet verder onderzocht en uitgediept wordt. Wij zijn ook benieuwd naar het oordeel van de provincie Zuid-Holland, die in een dergelijke verkenning eveneens een rol zal moeten spelen, gezien het provinciale belang van goed bestuur in onze regio en haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van openbaar bestuur in de regio. Zeker nu er verdeeldheid is over de toekomst.

Een zorg die in dit traject van verkenningen naar schalen telkens geuit wordt en belangrijk is voor het vervolg van samenwerking, is de verwachte verminderde aandacht voor de kleinschaligheid van buurten en wijken. De indruk bestaat dat schaalvergroting automatisch tot verschraling van aandacht leidt op het niveau van het dagelijks leven van mensen. De Leidse aanpak voor wijkgericht werken laat echter zien dat een grote schaal absoluut niet strijdt met een gelijktijdige aandacht voor leefbaarheid, beheer en burgerbetrokkenheid op de kleine schaal van de buurt. De Leidse regio telt precies 100 buurten, volgens de indeling die gemeenten aan het CBS hebben doorgegeven. Op dit

terrein kunnen we als gemeenten veel meer samen optrekken, zeker daar waar buurten in verschillende gemeenten elkaar raken en gelijksoortige vraagstukken hebben. Leiden heeft in de afgelopen jaren al veel ervaring opgedaan in wijk- en buurtgericht werken en versterkt, zoals blijkt uit de Kaderbrief 2018-2021, deze aanpak verder.

Vragen vanuit de klankbordgroep. Graag gaan wij met u in gesprek over bovenstaande analyse en mogelijke vervolgstappen. Deelt uw raad de mening van het college dat we blijven samenwerken in lichte vorm, niet omdat wij dat het beste vinden, maar omdat het niet anders kan? Als bijlage bij deze brief treft u ook een verslag aan van de bijeenkomst Klankbordgroep van 13 mei 2017, getiteld 'highlights'. Wij stellen voor dat u de vragen die hierin gesteld worden aan uw raad, betreft in uw beschouwingen over deze brief. Overigens wijzen wij erop dat de variant 'lichte samenwerking met stip', zoals in de bijlage opgenomen, van uw raadsleden een tijdsinvestering vraagt die groter is dan in een regioraadmodel, echter zonder besluitvormende bevoegdheden. Zo beschouwd is 'lichte' samenwerking best 'zwaar'. Wel zou dit aansluiten bij de wens van het merendeel van de klankbordgroepleden dat de raden in het vervolgproces een actievere rol spelen.

Een deel van de klankbordgroepleden is bovendien van mening dat de raden nu de regie zouden moeten nemen en de rol van de stuurgroep overnemen. Volgens ons college is dat niet de lijn met de rol van de raad in een dergelijk traject. Naar onze mening geeft u als raad ons college de kaders dan wel ontwikkelingsrichtingen mee, waarover wij met de colleges van B en W van de Leidse regio het gesprek aangaan. Als bestuurders bepalen we met elkaar of de huidige werkwijze met een stuurgroep wordt voortgezet, dan wel dat een andere structuur passender is. Uw opvatting daarover nemen wij ook graag mee.

Tenslotte. We zijn blij met het vele goede dat bereikt is en gaan graag samen met uw raad en onze regiopartners op zoek naar een strategie en aanpak die helpend is om duurzaam die mooie en sterke regio te blijven die we zijn, dan wel die we willen zijn. We zien uit naar ons overleg hierover.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Leiden,
De Secretaris, de Burgemeester,

CC:

- Colleges van B en W Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude
- College van Gedeputeerde Staten Zuid-Holland

Bijlagen:

- wensen en bedenkingen van de vijf gemeenteraden op het eerste conceptvoorstel van de stuurgroep zijnde de 'regioraad'.
- highlights van de bijeenkomst klankbordgroep – stuurgroep van 13 mei en de naar aanleiding daarvan geformuleerde vragen
- Document "Lichte samenwerking met stip op de horizon", tussenproduct collegeconferentie