

Informatiebrief

Zaaknummer: Z-22804-VS
Documentnummer: INTERN – 27732 -VS
Datum: maandag 30 oktober 2017
Onderwerp: Informatiebrief Procesevaluatie Leidse regio
Bijlage(n): *Procesevaluatie Leidse regio Fase 2*

Geachte Raad,

Hierbij ontvangt u ter informatie de definitieve versie van de Procesevaluatie Toekomstvisie Leidse regio fase 2. De stuurgroep Toekomstvisie Leidse regio heeft eind mei een pas op de plaats gemaakt om de colleges in de gelegenheid te stellen met hun gemeenteraad in gesprek te gaan hoe het proces wat hen betreft kan worden vervolgd.

Op 5 september 2017 heeft de stuurgroep kritisch gereflecteerd op hoe het proces in het afgelopen half jaar is verlopen, wat het heeft opgeleverd en nog niet heeft opgeleverd en welke leerpunten en bouwstenen dit oplevert voor een vervolg.

Op 26 september heeft de klankbordgroep ook teruggekeken, aan de hand van de evaluatie die de stuurgroep al had opgesteld. Dit heeft geleid tot de bijgevoegde procesevaluatie.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,



A. R. de Graaf,
loco-gemeentesecretaris



P.J. Bouvy-Koene,
burgemeester



Project Toekomstvisie **Leidse Regio 2027**

Procesevaluatie stuurgroep project Toekomstvisie Leidse Regio fase 2: “Impressies”

Over deze procesevaluatie

Afgelopen jaar is veel energie gestoken in pogingen om te komen tot een bestuurlijke samenwerkingsvorm voor de Leidse regio. Vooralsnog heeft dat (nog) niet tot een duidelijke uitkomst geleid omdat de vijf gemeenten niet op één lijn zaten wat betreft de gewenste bestuurlijke samenwerkingsvorm die nodig is om met daadkracht en realisatiekracht gezamenlijk invulling te kunnen geven aan de opgaven zoals geformuleerd in de toekomstvisie Leidse regio 2027.

De stuurgroep heeft eind mei een pas op de plaats gemaakt om de colleges in de gelegenheid te stellen met hun gemeenteraad in gesprek te gaan hoe het proces wat hen betreft kan worden vervolgd. Op 5 september 2017 heeft de stuurgroep kritisch gereflecteerd op hoe het proces in het afgelopen half jaar is verlopen, wat het heeft opgeleverd en nog niet heeft opgeleverd, welke patronen er te ontwaren zijn en welke leerpunten en bouwstenen dit oplevert voor een vervolg. Op 26 september heeft de klankbordgroep ook teruggekeken, aan de hand van de evaluatie die de stuurgroep al had opgesteld.

De stuurgroep en de klankbordgroep hebben teruggeblikt vanuit de wetenschap dat de beste inzichten vaak pas achteraf ontstaan, en dat het ontegenzeggelijk een complex proces is om met vijf gemeenten (met ieder eigen raadssamenstellingen, politieke kleuren en bestuursculturen) tot een gezamenlijk besluit te komen over de samenwerkingsvorm die bestuurders het beste in staat stelt de bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht te vergroten. Temeer de bestuurders van de Leidse regio in fase 1 met elkaar hebben geconcludeerd dat deze bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht thans ontbreekt.

Onderstaand wordt eerst een aantal markante momenten van fase 2 benoemd. Daarna wordt stil gestaan bij datgene dat fase 2 wel en nog niet heeft opgeleverd, welke patronen er te ontwaren zijn en welke leerpunten en bouwstenen dit oplevert voor een vervolg.

De opsomming van markante momenten is niet volledig en beoogt dit ook niet te zijn. Het is opgenomen om het geheugen op te frissen. Het overzicht is zo veel mogelijk gebaseerd op verslagen van stuurgroep- en klankbordgroepvergaderingen.

De impressies met betrekking tot wat het project fase 2 wel en niet heeft opgeleverd en welke patronen er te ontwaren zijn en welke leerpunten en bouwstenen dit oplevert voor een vervolg, beogen evenmin volledig te zijn. Ieder heeft logischerwijs zijn of haar eigen waarneming en beleving. Niettemin zijn er patronen met elkaar gedeeld welke in deze impressies zijn opgenomen. Patronen

die bouwstenen opleveren voor het vervolg. Dit op basis van individuele gesprekken van gespreksleider Dick van Ginkel met de stuurgroepleden en de directe projectondersteuning en een vertrouwelijk gezamenlijk gesprek van de stuurgroep en de directe projectondersteuning op 5 september onder leiding van Dick van Ginkel.

Opfrissen van het geheugen: beschrijving van markante momenten

Datum	Activiteit
november – januari 2016	Bepalen kaders en uitgangspunten aanpak fase 2 en vaststellen projectplan
7 november 2016	Stuurgroep Alle gemeenteraden hebben de toekomstvisie vastgesteld. Daarmee is fase 1 afgerond. De kaders en uitgangspunten voor fase 2 en het concept projectplan worden inhoudelijk besproken. Afgesproken wordt dat kwaliteit, zorgvuldigheid, draagvlak en participatie aanleiding kunnen geven om de planning bij te stellen. Daarover zal de stuurgroep beslissen, wanneer dat nodig is. Kaders en uitgangspunten voor fase 2 (basis en uitgangspunten voor projectplan) worden met de raden gedeeld en gemeenteraden worden in gelegenheid gesteld hierop te reageren. Gemeenteraad van Oegstgeest maakt hier als enige gemeente gebruik van op 22 maart.
22 november 2016	Kaders en uitgangspunten voor fase 2 (basis en uitgangspunten voor projectplan) worden met de raden gedeeld en gemeenteraden worden in gelegenheid gesteld hierop te reageren. Gemeenteraad van Oegstgeest maakt hier als enige gemeente gebruik van op 22 november 2016.
23 november 2016	Klankbordgroep – stuurgroep Bespreking kaders en uitgangspunten fase 2 met de klankbordgroep. Uitkomst wordt verwerkt in kaders en uitgangspunten en het concept projectplan fase 2.
6 december 2016	Collegeconferentie Kaders en uitgangspunten en concept projectplan worden besproken met de vijf colleges. Op basis daarvan worden nog een aantal zaken aangescherpt.
21 december 2016	Collegevergaderingen Projectplan wordt vastgesteld door de vijf colleges. De aard van het proces in fase 2, zoals vastgesteld op 21 december: • eigen, open en dynamisch proces waarbij men gezamenlijk tot de gewenste samenwerkingsvorm komt (in plaats van een bureau een onderzoeksrapport laten opstellen en op basis daarvan een keuze maken) • waarbij men de raadsleden, collegeleden, inwoners en bedrijven en maatschappelijk middenveld wilt betrekken. • net als in fase 1 van het project Toekomstvisie Leidse regio (om te komen tot de gezamenlijke toekomstvisie) is ook in fase 2 het proces en het bouwen aan de onderlinge relatie en het vertrouwen van groot belang.
januari – april 2017	Fase 2: Verkenning bestuurlijke samenwerkingsvorm

22 februari 2017	Klankbordgroep – stuurgroep Tijdens deze bijeenkomst kreeg een klankbordgroeplid de gelegenheid om haar ideeën voor een matrixmodel toe te lichten. Hierover werd met de klankbordgroep afgesproken dit model als variant van de lichte samenwerkingsvorm op te nemen in de notitie “verkenning bestuurlijke samenwerkingsvormen”. Marcel Boogers presenteerde tijdens deze bijeenkomst een mogelijk ontwikkelingsscenario waarbij gestart zou worden met een lichte samenwerkingsvorm met samenvoeging als mogelijke stip op de horizon. De stuurgroep werd door deze proefballon verrast (het was vooraf niet aan hen voorgelegd); raadsleden voelden zich meegenomen in het proces en kregen indruk dat dit een serieuze optie was; wat op dat moment ook het geval leek. De bespreking van de analyse en het eventuele voorkeursmodel van de stuurgroep moest op dat moment nog besproken worden met de stuurgroep.
8 maart 2017 ochtend	Stuurgroep De stuurgroep kan (als onderdeel van het afrondend document van beeldvormende fase) geen conceptvoorstel bestuurlijke samenwerkingsvorm formuleren omdat er geen consensus is. Sommige gemeenten willen alleen lichte samenwerking en anderen willen alleen een zware vorm van samenwerking. De stuurgroep besluit dit dilemma diezelfde avond voor te leggen aan de klankbordgroep.
8 maart avond	Klankbordgroep – stuurgroep Elco Brinkman zet het dilemma uiteen waarmee de stuurgroep worstelt (geen keuze voor een voorkeursmodel / eerste conceptvoorstel). Klankbordgroepleden reageren aanvankelijk teleurgesteld op deze conclusie, maar er lijkt ook ruimte te ontstaan voor een samenwerkingsvorm met bevoegdhedenoverdracht, waarbij geleidelijk steeds meer bevoegdheden regionaal worden belegd. Na afloop verzoekt de stuurgroep aan de projectgroep om een samenwerkingsvorm uit te werken met overdracht van bevoegdheden op vier van de zeven terreinen uit de toekomstvisie en met besluitvorming in de vorm van een regioraad.
15 maart 2017	Stuurgroep Na de bespreking van de uitwerking van de regioraad, stuit deze samenwerkingsvorm op de nodige vraagtekens en bezwaren (o.a. democratische legitimatie, bestuurlijke drukte) en kwam de stuurgroep op 15 maart toch weer terug bij een lichte samenwerkingsvorm met stip op horizon, waarbij sommige gemeenten de stip op de horizon zijnde fusie zetten (Leiden en Leiderdorp) en de andere drie gemeenten (Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude) worden uitgenodigd hetzelfde te doen.
21 maart 2017	Collegeconferentie Van licht met stip naar regioraad: in de ochtend lag in de colleges nog het lichte model (met stip op de horizon) voor. Het feit dat Leiderdorp (als enige gemeente) in de uitwerking een concreet jaartal opnam voor de stip op de horizon zijnde fusie (1 januari 2022) met een uitnodiging aan de andere gemeenten om ook een zogenoemde stip op de horizon te zetten, zette de

	discussie op 21 maart in het college van Leiderdorp extra op scherp en werkte bij met name het college van Zoeterwoude blokkerend / werd negatief ontvangen (zo bleek uit een statement die het college van Zoeterwoude voorlas bij de start van de collegeconferentie op 21 maart in de middag). Tijdens de collegeconferentie draaide het geheel naar een conceptvoorstel voor een regioraad (lichte samenwerkingsvorm van de baan en fusie niet langer de stip op de horizon maar bevoegdheden overdragen aan een regioraad voor de belangrijkste beleidsvelden).
24 maart 2017	Stuurgroep De regioraad als conceptvoorstel was een compromis. De stuurgroep besluit om een uitwerking van dit voorstel mee terug te nemen naar de afzonderlijke colleges, met de bedoeling het voorstel voor te leggen aan de vijf gemeenteraden voor wensen en bedenkingen, na bespreking in de collegevergaderingen van 28 maart. De stuurgroep besluit het nieuwe conceptvoorstel (regioraad) niet naar de klankbordgroep te sturen voordat de colleges het op 28 maart bespreken. Dit ondanks verzoek van Zoeterwoude (en Oegstgeest) het wel al in dit stadium te delen. Dit leidde tot wrevel in de klankbordgroep, omdat het voorstel volgens sommige mensen ‘compleet uit de lucht kwam vallen’. <i>Reflectie:</i> Achteraf gezien was het wellicht verstandiger geweest om na de koerswijziging van de colleges en stuurgroep (op 21 respectievelijk 24 maart) ‘een pas op de plaats’ te maken. Er werd echter vastgehouden aan de initiële planning omdat een meerderheid van de stuurgroep graag voor de zomer tot een besluit over de samenwerkingsvorm wilde komen. Bovendien betrof het een <i>eerste conceptvoorstel</i> waarover een inhoudelijke discussie – op basis van de verkenning van samenwerkingsvormen – nog in de volle openbaarheid gevoerd moest worden.
28 maart 2017	Klankbordgroep – stuurgroep Als <i>eerste conceptvoorstel</i> wordt de regioraad voor het eerst besproken met de klankbordgroep. De klankbordgroep heeft op dat moment nog aantal zaken meegegeven die in finale versie zijn meegenomen.
4 april – 9 mei 2017	Gemeenteraden De gemeenteraden uiten hun wensen en bedenkingen. Dit gaat in de ene gemeente op een meer opbouwende manier dan in de andere gemeente. Duidelijk is al snel dat er geen draagvlak is voor de regioraad als eerste conceptvoorstel.
10 mei 2017	Stuurgroep De wensen en bedenkingen en de voorbereiding van de werksessie stuurgroep – klankbordgroep van 13 mei staan op de agenda. Aanvankelijk was de doelstelling van deze werksessie om op een zaterdag alle fractievoorzitters uit te nodigen en langer de tijd met elkaar te hebben om te spreken over het rapport “verkenning bestuurlijke samenwerkingsvormen” en de aard van de wensen en bedenkingen van de diverse gemeenteraden ten aanzien van het eerste conceptvoorstel (regioraad). Om zodoende op basis van het bespreken van elkaars wensen en bedenkingen te komen tot

	een <i>nieuw of aangescherpt conceptvoorstel</i> voor de bestuurlijke samenwerkingsvorm. Aangezien de wensen en bedenkingen zeer uiteen lagen en met het uiten van de wensen en bedenkingen in sommige gemeenten ook relaties op scherp zijn gezet en vragen zijn gesteld over het proces, is in de stuurgroep van 10 mei besloten de werksessie te benutten om slechts kort te reflecteren op de kern van de wensen en bedenkingen maar vooral de tijd te nemen voor de vraag "hoe nu verder?".
13 mei 2017	Klankbordgroep – Stuurgroep (werksessie op zaterdag): hoe nu verder? Vrijwel alle leden van de klankbordgroep geven aan voor de verkiezingen een nieuw compromis (bestuurlijke samenwerkingsvorm) te willen verkennen met elkaar. De meningen zijn verdeeld over de vraag wie de lead zou moeten hebben bij de totstandkoming van dat compromis: a. De stuurgroep (de grootste groep klankbordgroepleden) b. De raden Hierbij viel op dat alle aanwezigen uit Zoeterwoude willen dat de raden de lead hebben. Vrijwel alle leden van de klankbordgroep waren van mening dat de raden goed in positie moeten zijn en nog meer moeten worden betrokken (niet alleen op het proces maar ook op de inhoud). Vrijwel alle klankbordgroepleden geven aan (ten minste) een lichte vorm van samenwerking nader te willen verkennen en uitwerken en met deze (lichte) bestuurlijke samenwerkingsvorm op zo'n kort mogelijke termijn mee te willen starten. Een aantal klankbordgroepleden wil graag de samengestelde gemeente als stip op de horizon nader onderzoeken (hoe zou dit in praktijk werken? Wat zijn voor- en nadelen?). Overdracht van bevoegdheden is voor iedereen bespreekbaar, maar er is nog geen begin van een gemeenschappelijk antwoord op vragen als: "welke bevoegdheden dan precies? En hoe moet daarover dan besloten worden?". De implicaties van de verschillende vormen van bevoegdheidsoverdracht worden volgens een aantal klankbordgroepleden door diverse raadsleden onvoldoende overzien: wat verandert er voor inwoners bij vorm A, B of C? Ook is niet voor iedereen even duidelijk wat de opgaven uit de toekomstvisie concreet betekenen voor burgers, voor de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en voor de bestaande samenwerkingsverbanden.
23 mei 2017	Collegevergaderingen De stuurgroepleden hebben voornoemde inbreng van de klankbordgroep (bijeenkomst 13 mei) meegenomen naar de collegevergadering van 23 mei 2017.
24 mei 2017	Stuurgroep

	Op 24 mei bespreken de stuurgroepleden tijdens de stuurgroepvergadering de eerste reacties van de vijf colleges. Op basis daarvan is besloten een pas op de plaats te maken en de colleges de gelegenheid te geven het vervolgproces eerst te bespreken met hun eigen gemeenteraad. In september wordt het vervolg verder bepaald.
31 augustus – 18 september 2017	Gemeenteraden Gemeenteraden kunnen zich uitspreken over het vervolgproces. Als leidraad voor het gesprek van de gemeenteraden dient de uitkomst van de bespreking klankbordgroep – stuurgroep op 13 mei en de vragen die daaruit zijn ontleed. De gemeenteraad van Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude spreken zich uit over de vraag ‘hoe nu verder?’
5 september 2017	Stuurgroep De stuurgroep evalueert gezamenlijk het doorlopen proces in fase 2 (wat heeft het wel en niet opgeleverd, welke patronen zijn er te ontwaren en welke bouwstenen zijn er voor een eventueel vervolg?)
20 september	Stuurgroep De stuurgroep bespreekt de uitkomst van de diverse (voorlopige) besprekingen in de gemeenteraden over de vraag ‘hoe nu verder?’ en komt tot het volgende besluit: • Het werk van <i>deze</i> Stuurgroep zit erop. De stuurgroep stopt in deze vorm en samenstelling. De twee dragende krachten (voorzitter en projectleider) ronden hun werkzaamheden af. • In de volgende fase gaan wat de stuurgroep betreft met name de vakportefeuillehouders aan de slag. Of en hoe er een nieuwe stuurgroep moet worden ingericht (die een aanjagende, coördinerende respectievelijk overkoepelende rol heeft) is in eerste instantie aan de colleges. De stuurgroep gaat daar op 26 september ook nog met de klankbordgroep over in gesprek (hoe kijken zij hier tegenaan?). • De stuurgroep adviseert de colleges om <u>vóór de verkiezingen</u>: ○ niet meer te praten over (eind)vorm van bestuurlijke samenwerking ○ op basis van de toekomstvisie een uitvoeringsagenda op te stellen, inclusief een prioriteitenlijst ○ een of twee onderwerpen inhoudelijk op te pakken (quick wins, urgentie dossiers die regionaal om een antwoord vragen). Zodat men hierop meters kan maken en dit mogelijk ook energie en eye-openers genereert. ○ een of twee keer inhoudelijk samen te komen, ▪ met de colleges ▪ met de raden ○ een agenda op te stellen voor activiteiten tot de raadsverkiezingen en in de eerste twee maanden daarna. Dit om aandacht te hebben en houden voor de samenwerkingscultuur in de regio en het elkaar ontmoeten en begrip hebben voor elkaar. ○ De gemeentesecretarissen te vragen bovenstaande punten op te pakken. • De portefeuillehouders regio blijven bij elkaar komen. • De portefeuillehouders regio blijven het aanspreekpunt voor de raden. • Als er weer een nieuwe stuurgroep moet komen, kunnen daar andere personen in zitten. Dit is aan elke gemeente om te bepalen.

26 september 2017	Klankbordgroep – Stuurgroep De klankbordgroep geeft de stuurgroep nog een aantal zaken mee met betrekking tot de procesevaluatie (ook aangaande hun eigen rol). Ten aanzien van het vervolgproces wordt het volgende besproken en geadviseerd door klankbordgroep - stuurgroep: • Met snelheid (voor de verkiezingen) te komen tot een nader uitgewerkte uitvoeringsagenda van de Toekomstvisie. • Een verkenner aan te wijzen die kan inventariseren met welke prioriteiten de gemeenten als eerste aan de slag willen en hoe uitvoeringsagenda eruit zou moeten zien. Omwille van de snelheid bij voorkeur iemand uit de eigen ambtelijke gelederen, die de regio goed kent, die ruime ervaring heeft met politiek-bestuurlijk complexe besluitvormingsprocessen, en die op korte termijn kan beginnen. • Ook richting de verkiezingen en daarna geeft de klankbordgroep en stuurgroep aan het belangrijk te vinden om met kracht en energie deze verbeterde samenwerking voort te zetten en te zorgen voor een warme overdracht aan de nieuwe raden en colleges. • De klankbordgroep adviseert de gemeenteraden om te blijven investeren in het versterken van de samenwerkingscultuur en om al vóór de verkiezingen na te denken en vast te leggen wanneer en hoe (in welke verbeterde werkvorm) zij regionaal bijeen willen komen in de eerste maanden na de verkiezingen, in nieuwe samenstelling.
-------------------	--

Wat heeft het proces van fase 2 tot op heden wel en niet opgeleverd?

Het proces van fase 2 heeft (nog) niet opgeleverd:

- Helder perspectief op de vorm van bestuurlijke samenwerking in Leidse regio is er nog niet
- Versterking van bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht is nog niet tot stand gekomen
- Betrokkenheid van ‘ongeorganiseerde’ inwoners bij het debat: er zijn in fase 1 ruim 200 georganiseerde inwoners, instellingen en bedrijven gesproken en in fase 2 zijn er ruim 10.000 brieven steekproefsgewijs naar ‘ongeorganiseerde’ inwoners van de vijf gemeenten verstuurd. In totaal hebben een kleine 2000 inwoners naar aanleiding van deze steekproef deelgenomen aan de enquête. Ook is in de lokale media regelmatig aandacht gevraagd voor het onderwerp en heeft de website gedurende het gehele project opengestaan voor input en reacties van inwoners. Toch is er nog steeds maar een kleine groep die zich actief mengt in de discussie; het brede publiek is lastig te bereiken / beroeren.

Het proces van fase 2 heeft wel opgeleverd:

- + Rapport met verkenning bestuurlijke samenwerkingsvormen (incl. meer betekenis gegeven aan inhoud van de toekomstvisie)
- + Website waarop het project en proces transparant navolgbaar is, met documentatieverstrekking van tijdspad en opgeleverde documenten (incl. participatietraject)
- + Enquête-onderzoek over o.a. het belang van regionaal samenwerken, welke thema's inwoners belangrijk vinden en waar bestuurders rekening mee moeten houden als ze nadenken over het versterken van de gezamenlijke slagkracht en realisatiekracht.

- + Regionaal digitaal burgerpanel (1279 inwoners van de vijf gemeenten zitten in dit panel en hebben aangegeven bereid te zijn aan toekomstig enquête-onderzoek deel te nemen; dit burgerpanel kan nog steeds worden geraadpleegd voor regionale vraagstukken)
- + Debat over bestuurlijke samenwerking met regio-collega's
- + Gegroeid regionaal besef bij bestuurders en ambtenaren
- + Meer contact en veelal verbeterde relaties tussen klankbordgroepleden en overige raadsleden (langs partijlijnen en over partijen heen)
- + Meer bestuurlijke en ambtelijke afstemming in het cluster Leidse regio. Zo stemmen de bestuurlijke delegaties van de vijf gemeenten voorafgaand diverse PHO's en het AB Holland Rijnland de standpunten af, en indien mogelijk wordt er een gezamenlijk standpunt ingebracht in de vergaderingen. Wat het vergemakkelijkt is dat de bestuurders elkaar in het kader van het project Toekomstvisie Leidse regio vaker treffen, waardoor contacten makkelijker gelegd zijn. Ook op ambtelijk niveau is afstemming tussen de Leidse-regiogemeenten steeds gebruikelijker.
- + Er is op bescheiden schaal een publiek debat ontstaan over de bestuurlijke toekomst van gemeenten in de Leidse regio.

Evaluatie: patronen om rekening mee te houden

Zoals gezegd hebben de leden van de stuurgroep het proces geëvalueerd met het doel om patronen te vinden die leerzaam kunnen zijn voor de toekomst. Daarbij zijn vijf invalshoeken met elkaar verkend:

- De balans en wisselwerking tussen vorm en inhoud
- Beeldvorming en (voor)oordelen
- Parallele acties in de omgeving
- Samenwerking in de stuurgroep
- Projectteam en extern deskundige

De balans en wisselwerking tussen vorm en inhoud

Het ging in fase 2 vooral over de vorm, en minder over de inhoud. In het projectplan was (zoals afgesproken met de stuurgroep en in de collegeconferentie december 2016) bewust opgenomen dat de uitvoeringsagenda en daarmee de uitwerking en uitvoering van de inhoudelijke opgaven zoals geformuleerd in de toekomstvisie *geen* onderdeel betrof van fase 2 van het project en dus niet onder leiding en verantwoordelijkheid van de projectleider werd opgepakt. Fase 2 betrof namelijk de verkenning van de bestuurlijke samenwerkingsvorm teneinde de bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht te versterken *zodat* er met meer gezamenlijke kracht uitvoering kan worden gegeven aan de toekomstvisie.

De inhoudelijke samenwerking zou niettemin parallel aan het project worden voortgezet en als casuïstiek worden ingebracht in het project. Collegeleden zijn deels met de inhoud aan de slag gegaan. Gemeenteraadsleden waren echter veelal geen onderdeel van deze inhoudelijke samenwerking. Ook waren er geen bijeenkomsten voor raadsleden over inhoudelijke onderwerpen. Hierdoor werd de ontwikkeling van de vorm (keuze samenwerkingsconstruct) en inhoud (realisatie uitvoeringsagenda) enigszins van elkaar gescheiden, waardoor het debat te weinig over gezamenlijk opgaven en de realisatie daarvan ging.

Achteraf gezien ware het mogelijk beter geweest als het bespreken van inhoudelijke samenwerkingsthema's onderdeel van de projectarchitectuur was geweest. Tegelijkertijd geeft het ook aan dat je wel degelijk een structuur nodig lijkt te hebben om het constructief en effectief met elkaar over de inhoud te kunnen hebben.

Verschillende beelden en culturen

De bestuursculturen zijn verschillend en er bestaan nog steeds beelden over elkaar (deels gevoed vanuit ervaringen uit het (recente en minder recente) verleden en niet altijd berustend op de werkelijke feiten en situatie). Ondanks dat het regionaal besef is gegroeid, er in zowel fase 1 als fase 2 van het project is geïnvesteerd in de onderlinge relatie en relaties gedurende het project zijn verbeterd, is er wellicht een gebrek geweest aan begrip voor verschillen in bestuurscultuur tussen de verschillende gemeenten en aan bereidheid om elkaar daarin tegemoet te komen. Net als de bereidheid de beelden over de ander bij te stellen. Dit leidde niet alleen tot ergernis bij sommige betrokkenen, maar ook tot verschillen in informatiepositie van raadsleden uit verschillende gemeenten. Binnen de stuurgroep is wel altijd kennisgenomen van verschillen in positie en bestuurscultuur maar er had wellicht meer hulp aan elkaar kunnen worden gevraagd en aangeboden c.q. de consequenties van die verschillen hadden voor het project als geheel meer zichtbaar kunnen worden gemaakt. In plaats van een structuurvraagstuk had het achteraf gezien wellicht meer als een verander(- en cultuur)vraagstuk kunnen worden gezien.

Verschillende beelden waren er ook ten aanzien van aard en status van het eerste conceptvoorstel dat aan het eind van de beeldvormende fase voor oordeelsvormende discussie en wensen en bedenkingen naar de raden ging. Het was een *eerste conceptvoorstel* dat in getrapte vorm uiteindelijk in juli in gewijzigde vorm voor zienswijzen zou worden aangeboden en in september ter besluitvorming aan raden zou worden voorgelegd. Niettemin werd aan het eerste conceptvoorstel veel zwaarte en een vrijwel definitief karakter toegekend. Hierdoor werd de discussie direct relatief zwaar en voelden sommige raadsleden zich dientengevolge onvoldoende meegenomen in het proces om te komen tot een dergelijke bestuurlijke samenwerkingsvorm.

Parallele acties in de omgeving

Vanaf de start van fase 2 heeft een kleine groep klankbordgroepleden het initiatief genomen om in besloten kring alternatieve samenwerkingsvormen te bespreken en uit te werken. Hiervoor werd niet de gehele klankbordgroep uitgenodigd; niet alle gemeenten en niet alle politieke kleuren waren van de partij. De opbrengsten van dit parallelle spoor werden aanvankelijk niet gedeeld met de stuurgroep of de projectgroep, ondanks het verzoek daartoe. Dit maakte het lastig vanaf de start gezamenlijk een open en transparant gezamenlijk proces te doorlopen, zoals was afgesproken en vastgelegd in het projectplan. Ook was het lastig de inzichten uit het parallelle spoor in het project een heldere plek te geven. Met de kennis van nu had de stuurgroep zich beter moeten laten informeren over de beweegredenen van de deelnemers aan dit parallelle spoor.

Samenwerking in de stuurgroep

Het is lastig gebleken het nemen van besluiten in de stuurgroep en het uitdragen daarvan vlekkeloos te laten verlopen. In plaats daarvan is er enkele malen anders dan afgesproken in de stuurgroep met documenten en de verspreiding ervan is omgegaan. Hierdoor ontstond een verschillende informatiepositie bij klankbordgroepleden.

Ook het tijdspad werd verschillend beleefd; door de een te krap en door de ander te ruim; voor sommigen te snel, voor de ander niet snel genoeg. Het tijdspad was met name te krap bij de afronding van de beeldvormende fase. Dit mede vanwege de zwaarte die het eerste conceptvoorstel in de praktijk uiteindelijk kreeg. Waar het de bedoeling was in de oordeelsvormende fase het openbare debat over de verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen en het eerste conceptvoorstel te voeren leek het debat vanaf het begin op slot te gaan. Vanuit die ervaring was het achteraf gezien te overwegen geweest meer tijd te investeren in het formuleren van het eerste conceptvoorstel en het betrekken van de gemeenteraden daarbij, aan het slot van de beeldvormende fase.

Er zijn veel wisselingen van de wacht geweest. Vier van de vijf stuurgroepleden zijn tussentijds door verschillende omstandigheden vervangen. Dit heeft niet bijgedragen aan een consistente context voor samenwerken. Alle gemeentesecretarissen, met uitzondering de secretaris van Leiden, hebben in de afgelopen 1,5 jaar de rol van ambtelijk opdrachtgever vervuld.

Klankbordgroep

De leden van de klankbordgroep hebben op 26 september stilgestaan bij het proces en hun eigen rol daarin, naar aanleiding van de procesevaluatie door de stuurgroep. Hierbij zijn onder meer de volgende punten genoemd:

- Het informeel samenzijn van de klankbordgroep heeft bijgedragen aan het succes van het project, met name in fase 1.
- De verbinding met de achterban (de overige raadsleden) was een permanent punt van aandacht. De leden van de klankbordgroep hadden een grote kennisvoorsprong op de overige raadsleden en ze ontwikkelden meer contacten in de regio.
- In fase 2 was er weinig aandacht voor inhoudelijke onderwerpen omdat de focus van het project in die fase zoals afgesproken op het verkennen van de bestuurlijke samenwerkingsvorm lag. Parallel zouden portefeuillehouders met inhoud aan de slag gaan hetgeen beperkt is gebeurd. Het is achteraf als een gemis ervaren dat raadsleden in fase 2 niet met inhoud van toekomstvisie bezig zijn geweest.
- Op sommige momenten veranderde de rol van de klankbordgroep van procesadviseur naar inhoudelijk adviseur. Maar zo was de rol van de klankbordgroep initieel niet bedoeld. Dit speelde vooral in de maand maart.
- Uitgangspunten uit de toekomstvisie over samenwerking werden in januari en februari vertaald naar "beoordelingscriteria". Niet iedereen kon die stap even goed volgen (laat staan uitleggen).
- In maart leidde de manier van rapporteren over samenwerkingsvormen (met een stoplichtrapportage) bij veel betrokkenen heel snel tot conclusies. Volgens sommigen ging dat te snel. Als in de maand maart meer tijd was genomen om elkaar kritisch te bevragen over de weging van verschillende beoordelingscriteria, was het proces volgens sommige klankbordgroepleden misschien anders geëindigd.

Projectteam en extern deskundige

Vanuit de gemeenten is het vormen van een goede projectgroep ter ondersteuning van de projectleider in de intensieve en participatieve beginperiode van fase 2 (tot maart) onvoldoende geweest. Daardoor heeft de projectleider veel inhoudelijke taken zelf moeten uitvoeren.

Bij alle gemeenten werd ambtelijk enthousiasme gevoeld een bijdrage te leveren aan het project. Niettemin was er door de wijze waarop de ondersteuning was georganiseerd (met gesloten beurzen werden medewerkers beschikbaar gesteld en ambtenaren combineerden hun rol voor het project met regulier werk binnen de eigen gemeente) geen stabiele en voorspelbare ondersteuning. Dat is door "kunst en vlieg werk" opgelost, zeker in fase 2. Dit heeft wel veel druk gelegd bij het kernteam. In een volgende fase kan met deze wetenschap beter een projectorganisatie worden opgetuigd met medewerkers die vrijgesteld zijn voor een dergelijk project.

Bij een dergelijk complex proces waarbij men als vijf gemeenten niet per definitie op één lijn zit ten aanzien van de te kiezen samenwerkingsvorm, is het lastig om gezamenlijk eigenaarschap en leiderschap te ontwikkelen. Door de gemankeerde ondersteuning en de complexiteit van het proces in combinatie met de grote betrokkenheid van de projectleider en de ambitie om dit project te laten slagen, was vooral de projectleider de aanjager, trekker en verbinder. Daarmee werd het project sterk afhankelijk van de inzet van één persoon.

Ook de rol van de extern adviseur werd gaandeweg groter dan initieel voorzien. Hoewel hiermee tegemoet werd gekomen aan de behoefte van raden om extra toelichting en informatie, werd zijn inbreng door sommige raadsleden mogelijk als te sturend ervaren.

Conclusie: het vervolg

De stuurgroep heeft de conclusie getrokken dat het project zoals oorspronkelijk is geformuleerd in een nieuwe fase komt. Fase 2 wordt daarmee afgerond en in de nieuwe fase wordt er (in elk geval tot de verkiezingen) wat de stuurgroep betreft niet gesproken over bestuurlijke (eind)vormen van samenwerking.

Er is behoefte aan inhoudelijke samenwerking met concrete activiteiten die voortvloeien uit de thema's uit de toekomstvisie, waarvan een aantal bij voorkeur al vóór de gemeenteraadsverkiezingen kan beginnen. De stuurgroep beveelt aan om een verkennerscommissie te stellen (liefst uit de eigen ambtelijke gelederen) die op korte termijn kan inventariseren welke concrete activiteiten zich lenen voor inhoudelijke samenwerking vóór en na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 (uitvoeringsagenda en prioriteitenlijst). De stuurgroep wil hiermee recht doen aan wat er in de afgelopen periode in positieve zin is ontwikkeld, en bijdragen aan de ontwikkeling van toekomstgerichte samenwerking in de Leidse regio.

Sinds de start van het project "toekomstvisie Leidse regio" (eind 2015) is er veel intensiever contact ontstaan tussen raadsleden uit verschillende gemeenten. Daardoor is beter inzicht ontstaan in de kwaliteiten, de behoeften en de belangen van de verschillende gemeenten en hun inwoners en is het regionaal (urgentie)besef gegroeid. Ook richting de verkiezingen en daarna geven de klankbordgroep en stuurgroep aan het belangrijk te vinden om met kracht en energie deze verbeterde samenwerking voort te zetten en te zorgen voor een warme overdracht aan de nieuwe raden en colleges. De stuurgroep adviseert de gemeenteraden daarom om te blijven investeren in het versterken van de samenwerkingscultuur en om al vóór de verkiezingen na te denken en vast te leggen wanneer en hoe (in welke verbeterde werkvorm) zij regionaal bijeen willen komen in de eerste maanden na de verkiezingen, in nieuwe samenstelling.

Zo blijft energie behouden en kunnen na de verkiezingen opgaven uit de toekomstvisie sneller en efficiënter op het niveau van de raden worden besproken.

Op collegeniveau weten de portefeuillehouders elkaar al goed en frequent te vinden. De stuurgroep adviseert de colleges dit voort te zetten en waar nodig verder uit te bouwen en om te blijven investeren in het versterken van de samenwerkingscultuur, door elkaar te blijven opzoeken, van elkaar te leren en elkaar (ook informeel) te betrekken bij vraagstukken en gelegenheden die regionaal interessant zijn.

De stuurgroepleden geven aan dat er behoefte blijft bestaan aan een ontwikkelagenda en een investeringsprogramma voor realisatie van de toekomstvisie Leidse regio, met aandacht voor de governance hiervan (sturing, controle en verantwoording) en aan het versterken van bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht in de Leidse regio. Ook erkent de stuurgroep dat er blijvend moet worden geïnvesteerd in gedeelde waarden, het begrip voor elkaar en het versterken van de samenwerkingscultuur. Zij realiseert zich dat dit een veranderkundig vraagstuk is dat om de juiste benadering en projectstructuur vraagt.

Het project gaat hiermee een nieuwe fase in. Een fase met meer nadruk op de inhoud, op het gezamenlijk eigenaarschap en het verder versterken van de onderlinge relaties en de samenwerkingscultuur. Daar past ook een andere projectaanpak bij. De extern voorzitter en extern projectleider hebben beiden aangegeven geen rol voor zichzelf te zien in deze nieuwe fase. De stuurgroep heeft bovendien aangegeven dat de stuurgroep in de huidige vorm en samenstelling wat haar betreft stopt.

Zo is er wat de stuurgroep betreft onder andere een nadrukkelijker rol voor een, bij voorkeur ambtelijke, verkenner, de vakambtenaren en de portefeuillehouders. Of er daarnaast behoefte blijft bestaan aan een stuurgroep is nog ter bespreking in de colleges. De klankbordgroep heeft aangegeven behoefte te blijven hebben aan een aanjagende en coördinerende rol van een stuurgroep en zien ook voor zichzelf nog steeds een rol als klankbord en als schakel naar de eigen gemeenteraden. De personele invulling van een dergelijke 'stuurgroep' of klankbordgroep is aan de eigen gemeente.

De leden van de stuurgroep en de voorzitter hebben op 5 september aangegeven in een volgende fase plaats te willen maken voor een nieuwe personele inrichting en de projectstructuur onder de loep te willen nemen. Dat geldt ook voor de projectleider die na twee intensieve jaren heeft aangegeven van mening te zijn dat mogelijke vervolgstappen in de Leidse regio samenwerking wat haar betreft een nieuwe impuls vragen. Bovendien moet de rol van projectleider vanaf 1 oktober 2017 opnieuw worden aanbesteed. Samen met het overgaan naar een nieuwe fase vormt dit een natuurlijk moment om met nieuwe energie en samenstelling aan de slag te gaan en dit is de reden waarom zij niet zal deelnemen aan deze aanbesteding, maar zal zorgdragen voor een goede en duurzame overdracht.