

Informatiebrief

Zaaknummer: Z/17/011355
Documentnummer: 134818
Datum: 7 mei 2019
Onderwerp: Stand van zaken uitwerking Routekaart en samenwerking Leidse regio
Bijlage(n): Routekaart "Een zelfstandig Voorschoten in de Leidse regio" en Visie op Samenwerking "Focus op de Leidse regio en Grip op Samenwerkingen"

Geachte Raad,

Door middel van deze brief willen wij u graag informeren over de stand van zaken van de uitwerking van de Routekaart en de samenwerking in de Leidse regio.

Routekaart "Een zelfstandig Voorschoten in de Leidse regio"

Op 31 januari jl. heeft u de Routekaart "Een zelfstandig Voorschoten in de Leidse regio" vastgesteld.

In de Routekaart zijn 2 "wegen" gedefinieerd om de samenwerking te intensiveren op inhoudelijke thema's. Een interne en een externe weg. Graag willen we u door middel van deze brief informeren over de concretisering van de Routekaart en de verdere invulling van de wegen en verschillende stappen. Tevens willen wij in deze brief duidelijkheid geven over het krachtenveld waarin wij ons bevinden en de laatste ontwikkelingen schetsen. Om het helder te houden, hanteren wij de structuur van de wegen en stappen uit de Routekaart zelf:

Weg 1: Visie op regionale samenwerking en heroverweging samenwerkingen (intern):

- STAP 0 – Informatiebijeenkomst over regiokeuze en vaststelling Routekaart
- STAP 1 – formuleren visie op samenwerking
- STAP 2 – Inventarisatie samenwerkingen
- STAP 3 – Analyse samenwerkingen
- STAP 4 – Vormgeven verdere traject

Weg 2: Vormgeven/verbeteren samenwerking Leidse regio (extern – bestuurlijk)

- Deze weg is niet in stappen weergegeven, wel zijn er verschillende acties benoemd waaronder het instellen van een klankbordgroep uit de raad en een klankbordgroep uit de samenleving.

Weg 3: Relatie met Wassenaar

- Omdat veel van wat we doen in deze verschillende wegen ook gevolgen heeft voor de samenwerking met de gemeente Wassenaar hebben is er een derde weg toegevoegd.

In de volgende passages zal worden toegelicht wat per stap de stand van zaken is en wat volgende stappen zouden kunnen zijn.

WEG 1: Visie op regionale samenwerking en heroverweging samenwerkingen (intern):

STAP 0 - Informatiebijeenkomst over regiokeuze en vaststelling Routekaart

Op 20 november 2018 heeft er een dorpsdialoog plaatsgevonden over de Leidse regio. Daarnaast heeft er ook een participatietraject plaatsgevonden via facebook en kon online de dorpsdialoog worden gevolgd. Naar aanleiding van de dorpsdialoog is de Routekaart unaniem in de gemeenteraad aangenomen.

STAP 1 – formuleren visie op samenwerking

Een actiepunt uit de Routekaart was om te komen tot een visie op samenwerking. De visie op samenwerking "Focus op de Leidse regio en grip op samenwerking" is vastgesteld in de raad van 4 april 2019.

Er zijn nog wel een paar "losse eindjes" waar het gaat om de uitvoering en concretisering van de visie en de uitwerking daarvan. Deze "losse eindjes" hebben met name betrekking op het deel "Grip op Samenwerking", het gaan gebruiken van een dashboard, het aanstellen van een rapporteur uit de raad en de opdrachten aan het college. De uitwerking van de visie kan ook pas helemaal worden afgesloten na Stap 4 (vormgeven verdere traject) en in mindere mate na Stap 3 (analyse samenwerkingsverbanden), omdat de uitwerking van de visie samenhangt met de uitkomsten uit die twee stappen.

Grip op Samenwerking en bepalen ambities en verwachtingen

In de visie is ook aandacht besteed aan het vraagstuk "Grip op samenwerking". Een werkgroep uit de raad heeft zich gericht op dit vraagstuk en heeft zich bezig gehouden met de vraag hoe de raad meer grip kan krijgen op gemeenschappelijke regelingen. De werkgroep uit de raad heeft daartoe een aantal voorstellen gedaan die zijn geïntegreerd in de visie, waarbij onderscheid is gemaakt tussen voorstellen die de raad, college of de gemeenschappelijke regeling kan oppakken:

De raad

- Voor het aanstellen van een rapporteur ten behoeve van onze samenwerkingsverbanden staat u als raad aan de lat.

Het college

- Het college op te dragen een dynamisch dashboard voor gemeenschappelijke regelingen te ontwikkelen. Dit aan de raad te presenteren en twee keer per jaar de raad actief te informeren over de ontwikkelingen aan de hand van het dashboard.
- Het college op te dragen schriftelijk en mondeling aan de besturen van de gemeenschappelijke regelingen kenbaar te maken dat de raad eerder in het besluitvormingsproces betrokken wil worden. Dat moet gebeuren door het aanbieden van kadernota's. Het bestuur wordt uitgenodigd voor het geven van een toelichting op de kadernota. Daarnaast wil de raad actief geïnformeerd worden middels informatiebijeenkomsten. Tot slot worden de besturen van de gemeenschappelijke regelingen verzocht agenda's en stukken voor portefeuillehouders- of algemeen bestuursvergaderingen tijdig bij de gemeente aan te leveren zodat de raad tijdig de gelegenheid krijgt om aan de AB-leden input mee te geven.

- Het college op te dragen de raad in de gelegenheid te stellen relevante vergaderingen van gemeenschappelijke regelingen middels oplegnotities voor te bespreken.
- Het college op te dragen de raad actief te informeren over en betrekken bij andere samenwerkingen, zoals Hart van Holland.

Met bovenstaande voorstellen aan het college zijn we aan de slag gegaan. In het kader van het laatste punt uit de opdrachten aan het college (actiever informeren van de raad) zijn wij direct gestart. Wethouder Cramwinckel heeft in de Commissie WRG van 11 april de raad actief geïnformeerd over een aantal ontwikkelingen in de regio. Zo is de raad geïnformeerd over de lopende herbezinning op de taken en positie van Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland en is de raad geïnformeerd over de eindigende toekomst van Hart van Holland. In verschillende commissievergaderingen zult u op deze regionale ontwikkelingen worden bijgepraat. In de komende Commissie B&B zal hieraan ook aandacht worden besteed.

Toetsing ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK)

De visie op samenwerking is getoetst door medewerkers van het ministerie van BZK. Zij waren positief over de opzet van de visie. Op advies van het ministerie van BZK wordt wel aangeraden om meer duidelijkheid te scheppen over de voorwaarden tot samenwerking en prioriteiten te stellen in de motieven voor samenwerking.

Duurzaam fundament om Voorschotense ambities te realiseren

In navolging van het advies van de raads werkgroep is het college van mening dat als wij het dashboard gaan gebruiken we duidelijk moeten hebben wat onze ambities zijn om de raad goed in positie te kunnen brengen. Dit is ook belangrijk in het kader van het hanteren van uniformiteit in beoordeling en vormgeving van samenwerkingsverbanden. Deze uniformiteit en het duidelijk hebben van ambities kan een duurzaam fundament geven. Het “meedoen” aan een gemeenschappelijke regeling (die niet wettelijk verplicht is) moet als doel hebben om die Voorschotense ambities te verwezenlijken. De ambities kunnen (weliswaar in mindere mate) natuurlijk ook binnen een wettelijk verplicht samenwerkingsverband gerealiseerd worden.

Wat vinden wij belangrijke punten vanuit Voorschoten om op de agenda van regionale overleggen te agenderen?

- De reden om bij bepaalde gemeenschappelijke regelingen aan te haken zou moeten zijn om de ambities en opgaven waarvoor we staan te kunnen verwezenlijken. Het kan hier lokale of regionale/gezamenlijke ambities betreffen.
- Daarin gaat het ook om vertrouwen en elkaar (andere gemeenten) iets gunnen.
- De ambities van Voorschoten moeten we dus expliciet duidelijk maken. Dit is in eerste instantie een collegebevoegdheid.
- Welke ambities zijn er vanuit het coalitieprogramma?
- De raad moet de ambities ten aanzien van regionale opgaven vervolgens prioriteren.
- Wanneer zijn we tevreden over de samenwerking en wanneer is deze geslaagd?

Werk sessie nadat rapportage Berenschot is opgeleverd

Het college stelt voor om een werksessie te organiseren en ook de raads werkgroep “grip op samenwerking” te betrekken, zodat we het dashboard kunnen finetunen. Ook kunnen we dan bespreken wie wat nodig heeft vanuit welke rol en hier in het dashboard rekening mee houden. Het advies is om hiermee te wachten, totdat er meer duidelijk is uit het rapport van Berenschot (Stap 4). Als we meer weten over wat voor clustering van samenwerkingsverbanden het beste is om onze taken en ambities te kunnen verwezenlijken en wat voor organisatie daarbij past en wie welke rol heeft, kunnen we in het dashboard gerichtere keuzes maken.

STAP 2 - Inventarisatie samenwerkingen

Een inventarisatie van de samenwerkingsverbanden is gemaakt door het Bureau Partners+Pröpper in het onderzoek "Samenwerkende Allianties". Hier is een veelheid aan verschillende soorten samenwerkingsverbanden uit gekomen. Zowel formeel als informeel is er een duidelijke scheiding tussen focus op de Leidse regio en focus op de Haagse regio waar te nemen in de samenwerkingsverbanden. Dit vormt de basis voor verdere analyse en is het uitgangspunt voor het vervolg omschreven in STAP 3 (Analyse samenwerkingen).

STAP 3 – Analyse samenwerkingen

Op dit moment vindt er een onderzoek plaats van Bureau Radar dat ingaat op de overwegingen ten aanzien van taken in samenwerkingsverbanden (sociaal domein) richting de Leidse regio. Dit onderzoek zal in de zomer van 2019 zijn afgerond. Daarna zal er meer duidelijk zijn over welke taken eventueel in samenwerkingsverbanden in de Leidse regio kunnen worden uitgevoerd

Een vervolg aan het onderzoek "Samenwerkende Allianties" (Stap 2 Inventarisatie Samenwerkingsverbanden) wordt gegeven in het onderzoek van Berenschot. Het bureau Berenschot is aan de slag met de vraag: *Wat voor soort organisatie is er nodig om de gemeentelijke taken en ambities te verwezenlijken inclusief de regie en sturing op de samenwerkingsverbanden (formeel en informeel) voor Voorschoten (met in het achterhoofd bestuurlijke zelfstandigheid en focus op de Leidse Regio)?*

Het onderzoek van Berenschot is veelomvattend en zal in juni 2019 worden afgerond.

STAP 4 – Vormgeven verdere traject

Het vormgeven van het vervolgtraject hangt in grote mate samen met de uitkomsten vanuit de rapporten van Radar en Berenschot. Aan de hand van hun aanbevelingen zal het verdere traject moeten worden uitgewerkt. Hierin is het belangrijk om keuzes te maken en op de juiste manier om te gaan met krachtenveld waarin wij ons begeven. Dit kan ook mogelijk gevolgen hebben voor de huidige organisatie en de samenwerkingen waarin wij nu zitten. Het is hierin belangrijk om nauw contact te houden met onze stakeholders bijv. de regionale samenwerkingsverbanden, de Provincie, de Werkorganisatie en de Gemeente Wassenaar. Ook hier geldt dat de organisatie passend moet zijn voor het realiseren van onze taken en ambities.

WEG 2: Vormgeven/verbeteren samenwerking Leidse regio (extern – bestuurlijk)

Weg 2 van de Routekaart bestaat uit het vormgeven van de samenwerking in de Leidse regio extern - bestuurlijk. Dat we focus willen op de Leidse regio is zowel duidelijk uit de Routekaart als uit de visie op samenwerking. Wat betreft de samenwerking in de Leidse regio geldt dat inhoud leidend is, de vorm niet aan de orde is en de schaal van de Leidse regio uitgangspunt is. De schaal kan wisselend zijn, omdat maatschappelijke opgaven vaak ingewikkeld zijn en de inhoud leidend is. Dit kan zorgen voor soms wisselende samenstellingen. Voor het inzetten van Weg 2 zijn we echter afhankelijk van de overige gemeenten en kunnen we zelf niet eenzijdig een stappenplan opstellen. Wel is het ook hier essentieel om te weten wat onze eigen ambities zijn, zodat we weten waarom wij aan tafel zitten, zonder te doen aan "cherry picking", goed relatiemanagement te voeren en een betrouwbare samenwerkingspartner te zijn. "Vertrouwen" en "geven en nemen" zijn ook hier belangrijke randvoorwaarden om samenwerking te doen slagen.

Het volgende citaat dat Minister Ollongren uitsprak tijdens de Poelje lezing en van oorsprong afkomstig is de Britse oud-premier Blair is op de samenwerking in de Leidse regio van toepassing: we willen een "Government organized around problems" in plaats van "problems organized around government". We gaan veelal pragmatisch aan de slag vanuit de inhoud om de problemen, opgaven en ambities het hoofd te bieden en deze "problemen" zo goed mogelijk te organiseren voor onze inwoners.

De samenwerking in de Leidse regio is op dit moment te definiëren als:

- Een platform voor taken die we gezamenlijk zouden kunnen oppakken
- Een "sub-club" van Holland Rijnland voor gezamenlijke standpuntbepaling/spreken met één mond
- Een regieorganisatie voor thema's die ons allen raken

Er is een portefeuillehoudersoverleg regio (bestaande uit de Portefeuillehouders regio uit de Leidse regio-gemeenten) in het leven geroepen waarin thema's waarop samenwerking meerwaarde zou kunnen hebben worden besproken. Er is daar besloten samen te werken op concrete thema's en opgaven waarvan de Leidse regio-gemeenten weten dat zij op inhoud goed kunnen samenwerken. Dergelijke samenwerking valt deels onder de eerder vastgestelde thema's van karaktervolle groei (uit de toekomstvisie Leidse regio), maar soms ook niet, maar dragen wel bij aan een betere samenwerking in de regio. De regio is daarmee niet altijd begrensd tot de Leidse regio. Dit kan ook op niveau van Holland Rijnland, Hart van Holland, Economie071 of anderszins.

Inhoudelijke thema's waarop op dit moment wordt samenwerkt zijn en die zijn verkend in het portefeuillehoudersoverleg regio:

Omgevingsvisie Samenwerking Hart van Holland

Voor de Leidse regio gemeenten komen veel van de opgaven hier samen.

Economie 071

De projecten zijn gericht op het verbeteren van het investeringsklimaat in de regio ten gunste van werkgelegenheid.

Woningbouw en studentenhuisvesting

Voor studentenhuisvesting is er nog een extra behoefte (Leiden heeft een behoefte van 2.700 studenten eenheden). De huisvesting voor deze doelgroep is niet opgenomen in de woningbouwopgave. Mede door een grotere behoefte, met name ook door de toename van buitenlandse studenten, neemt de vraag naar studentenhuisvesting toe. Dit is ook waar wij ons regionaal op oriënteren.

Krachtenbundeling inkoop jeugd, schaal Leidse regio

Een recente ontwikkeling is de krachtenbundeling van de Leidse regio gemeenten op het gebied van de inkoop van Jeugd. De gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude hebben bestuurlijk afgesproken de inkoop van de jeugdzorg zelf te doen. Belangrijk is dat de gemeente Voorschoten nu aanhaakt, vooruitlopend op een overheveling van samenwerkingen in voormalig Haaglanden naar de Leidse regio.

Integraal Waterketenplan

Integraal Waterketenplan: de Leidse regio gemeenten en Hoogheemraadschap en Dunea stelden een gezamenlijk plan op, om afspraken te maken tot samenwerking. Doelstelling is kostenbesparing, waterkwaliteit te verbeteren en wateroverlast te voorkomen. Besluitvorming hierover is in verschillende gemeenten afgerond.

Andere samenwerkingsinitiatieven die lopen binnen onze gemeenten:

- Warmterotonde: biedt kansen voor de Leidse regio. Daarom vindt over dit thema overleg plaats in de Leidse regio en Holland Rijnland. De samenwerking is gericht op het behartigen van de gezamenlijke belangen van deze partijen richting het Warmtebedrijf. De warmterotonde bestaat uit een netwerk van leidingen om het warmteoverschot/restwarmte in Zuid-Holland te kunnen gebruiken.
- Beheer openbare ruimte: de intentie is uitgesproken om samen op te trekken waar het gaat om duurzaamheid en klimaatadaptatie richting projectontwikkelaars en woningcorporaties. Dit om waterbedefferen in de regio te voorkomen en al te grote verschillen tussen gemeenten te beperken. Dit moet nog verder worden geconcretiseerd.
- Internationaal onderwijs
Voornamelijk Voorschoten, Oegstgeest en Leiden zien voordelen in een verkenning voor internationaal onderwijs vanuit gezamenlijk perspectief en studentenhuisvesting
- Cultuur: dit voorjaar is een bestuurlijk overleg over cultuur in de Leidse regio, om te verkennen wat mogelijkheden zijn tot samenwerking
- Servicepunt71: Sinds 2012 verzorgt Servicepunt71 de bedrijfsvoering van de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude. Naast de vier gemeenten werkt Servicepunt71 voor Holland Rijnland, de Omgevingsdienst West-Holland. Servicepunt71 geeft advies, werkplekondersteuning en producten en diensten op het gebied van administratie, werving & opleiding en regionale bezwaarbehandeling.
- Energieconvenant Holland Rijnland: in het kader van dit convenant worden er afspraken gemaakt met gemeenten. Hier gaat het bijv. gasvrij bouwen, maar ook om duurzaam vervoer en inrichting openbare ruimte.

Klankbordgroep samenleving

Er is een klankbordgroep van inwoners in het leven geroepen. Dit is een informele groep bestaande uit inwoners van Voorschoten die tijdens de dorpsdialoog hebben aangegeven graag in deze klankbordgroep deel te nemen. Deze groep heeft meegedacht met de Routekaart en de visie op samenwerking en wordt betrokken bij nieuwe stukken met betrekking tot de Leidse regio.

Raadsbijeenkomst Leidse regio

Op 4 april 2019 is er in de gemeenteraad in navolging van de gemeente Oegstgeest een motie aangenomen om een raadsbijeenkomst te organiseren. Dit is in lijn met het advies van BZK dat grip op samenwerking niet slechts afhankelijk is van een goede informatie- en kennispositie van de raad, maar dat grip toeneemt naarmate raden elkaar vinden en gezamenlijk optreden.

Gesprek met Provincie 18 april

Op 18 april 2019 heeft er een gesprek plaatsgevonden met de provincie over de samenwerking in de Leidse regio. Gedeputeerde Baljeu heeft tijdens dit gesprek aangegeven graag als strategisch partner vanuit de inhoud mee te willen denken en te helpen om de samenwerking in de Leidse regio te versterken. We moeten het eens worden over welke thema's dit zouden kunnen zijn. De provincie is daarnaast van mening dat als je een visie wilt realiseren, je de

voortgang inzichtelijk moet maken zodat je waar nodig knelpunten kan bespreken slagkracht kan organiseren om tot realisatie te komen. Ook heb je een goede governance nodig om vrijblijvendheid te voorkomen en tot realisatie te komen. Het voorkomen van bestuurlijke drukte is hierin een gezamenlijk uitgangspunt.

Het is nog te bepalen op welke manier met de provincie dit overleg en deze partnerschap verder wordt uitgewerkt/vormgegeven.

Collegebijeenkomst gepland Leidse regio

Op 11 juni 2019 is er een collegebijeenkomst gepland voor de colleges van de Leidse regio-gemeenten over de vervolgstappen die gemaakt kunnen worden op de inhoud.

WEG 3: Relatie Wassenaar

De gemeente Voorschoten heeft een samenwerking met de gemeente Wassenaar. **We werken met de gemeente Wassenaar samen in de ambtelijke fusie Werkorganisatie Duivenvoorde, een gemeenschappelijke regeling.** Wat we afzonderlijk doen is van invloed op de ander. Daarom is het belangrijk om elkaar goed te informeren en mee te nemen in beslissingen die gevolgen kunnen hebben voor de samenwerking, de organisatie en voor de gemeente. **Er is eerder gekozen voor het scenario "doorpakken" waar het gaat om het voortzetten van de GR. Met "doorpakken" wordt hier een doorontwikkeling bedoeld met een aanpassing van de organisatie in meer of mindere mate.**

In deze informatiebrief is eerder gesproken over het onderzoek van Berenschot naar een organisatie passend bij de samenwerkingsverbanden en om onze ambities en taken het beste te kunnen verwezenlijken. Dit zal vóór het zomerreces leiden tot een rapport.

De gemeente Wassenaar is bezig met een soortgelijk onderzoek als opvolging op het onderzoek "Samenwerkende allianties". Dit onderzoek wordt uitgevoerd door het Bureau Rijnconsult. Ook de gemeente Wassenaar onderzoekt hoe zij hun wettelijke taken, maatschappelijke opgaven en bestuurlijke ambities het beste kunnen verwezenlijken. In Wassenaar wordt dit traject "Versterking van de realisatiekracht" genoemd. Dit wordt vertaald als versterking van bestuurskracht. Op 18 juni wil de gemeente Wassenaar tot een besluit komen ter versterking van de bestuurskracht. Als beide gemeenten meer weten over de uitkomsten van beide onderzoeken is het belangrijk dat hierover het gesprek zal worden aangegaan tussen de gemeente Voorschoten en de gemeente Wassenaar. Pas nadat beide rapporten zijn afgerond is er iets te zeggen over mogelijke conclusies. Tussentijds houden beide gemeenten elkaar op de hoogte van de vorderingen.

We realiseren ons dat de informatie in deze brief veelomvattend is. Wij hopen dat hiermee meer duidelijk is geworden over de verschillende processen/onderzoeken die er op dit moment plaatsvinden en de bestuurlijke werkelijkheid waarin wij ons bevinden. Daarnaast hopen we inzicht te hebben verschaft in hoe deze zich verhouden tot de Routekaart.

A. R. de Graaf,
gemeentesecretaris

P.J. Bouvy-Koene,
burgemeester

Deze brief is digitaal vastgesteld. Hierdoor staat er geen fysieke handtekening in de brief.

Een zelfstandig Voorschoten in de Leidse regio

Routekaart naar een zelfstandig en bestuurskrachtig Voorschoten

Het coalitieakkoord 2018-2022 'Duurzaam vooruitstrevend' is er helder over; Voorschoten blijft zelfstandig en verlegt de focus naar de Leidse regio. Maar waarom kiezen we precies voor de Leidse regio? Zijn we niet in staat om onze opgaven te verwezenlijken in andere verbanden? In dit procesvoorstel wordt toegelicht waarom we kiezen voor de Leidse regio en wat vervolgens de processtappen kunnen zijn om daar te komen.

Keuze Leidse regio

Voorschoten staat voor grote uitdagingen

Om de toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden is samenwerking noodzakelijk; Voorschoten kan het niet alleen. Voorschoten maakt van oudsher deel uit van de Leidse regio en deelt haar uitdagingen en kansen met de overige gemeenten uit deze regio. Als zelfstandige gemeente met een intensievere samenwerking in de Leidse regio willen wij de Voorschotense kernwaarden, het DNA van Voorschoten, zoveel mogelijk veilig stellen. Daarnaast kunnen de belangen van inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen in de regio beter worden bediend door een krachtig gezamenlijk optreden als Leidse regiogemeenten.

Waarom deze uitdagingen oppakken in Leidse regio-verband

Het *daily urban system* van Voorschoten is gericht op Leiden. Daardoor zijn er veel opgaven die wij in Leidse regio-verband op moeten pakken. Vanuit de inhoud geredeneerd liggen de uitdagingen en opgaven die wij hebben in de Leidse regio. Om deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden moeten dus ook deze opgaven worden opgepakt in Leidse regio verband. Dit is gebleken uit een uitgebreid proces om te komen tot een toekomstvisie van de Leidse regio.

Daarnaast wordt in het onderzoek van Tordoir & Poorthuis naar Zuid-Hollandse netwerken bevestigd dat Voorschoten onderdeel uitmaakt van de Leidse regio. In hun onderzoek hebben ze gekeken naar verplaatsingen, migraties en verzorgingsstromen. In Voorschoten blijken deze met name op Leiden gericht¹. Ook geeft een analyse van verschillende patronen in regionale samenwerkingen aan dat Voorschoten meer samenwerkingsverbanden heeft met gemeenten binnen de Leidse regio en Hollands Midden dan met gemeenten in de regio Haaglanden².

Samenwerken vanuit de inhoud

In de toekomstvisie zijn zeven ambities genoemd voor karaktervolle groei:

- Ambities voor wonen en groen.
- Regionale economie blijft werkgelegenheid en welvaart opstuwten.
- Verbeteringen in infrastructuur houden ons duurzaam bereikbaar en veilig.

¹ Tordoir & Poorthuis (2017), Zuid-Hollandse netwerken: analyse van ruimtelijke interactie tussen gemeenten en kernen.

² Patronen in regionale samenwerking (2018) <https://platformoverheid.nl/artikel/patronen-regionale-samenwerking/>

- 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 behoeften van inwoners in de regio.

Deze ambities zijn inmiddels vastgesteld in de vijf gemeenteraden van de Leidse regio-gemeenten. Dit zijn vraagstukken waarbij integraal werken een vereiste is. Deze onderwerpen vragen om hechtere samenwerking in de Leidse regio. Op dit moment zijn een aantal onderwerpen voor Voorschoten belegd in verschillende regio's waardoor integraal werken niet mogelijk is en waardoor effectiviteit wordt beperkt.

Uit het rapport 'Verdiepend onderzoek bestuurlijke toekomst' blijkt dat een eenduidige oriëntatie een belangrijke bijdrage levert aan het integraal aanpakken van deze ambities. Daarnaast komt uit het bestuurskrachtonderzoek naar voren dat Voorschoten haar positie in de regio moet verbeteren onder meer omdat de Voorschotense intenties niet altijd helder zijn en een dubbele oriëntatie kennen. Daarom kiezen we eenduidig voor een samenwerking in de Leidse regio. Dit betekent onder meer dat samenwerkingen die we in het verleden buiten de Leidse regio zijn aangegaan, heroverwogen moeten worden.

De samenwerkingen die Voorschoten heeft buiten de Leidse regio, of grotere verbanden richting Leidse regio, hebben met name betrekking op het sociaal domein. Vrijwel al deze samenwerkingen zijn momenteel georganiseerd in Haaglandenverband. Vanuit bovenstaande visie moet worden onderzocht of de gemeente Voorschoten ook deze samenwerking naar de Leidse regio zou willen overhevelen. Voor samenwerkingen binnen het ruimtelijk domein geldt dat vrijwel alle samenwerkingen *richting* de Leidse regio zijn georganiseerd maar dat het schaalniveau per onderwerp varieert.

Ook de provincie ziet de Leidse regio nadrukkelijk als één gebied en Voorschoten primair als onderdeel hiervan. Voor de provincie is een regionale agenda gecombineerd met regionale besluitvorming en handelingsvermogen om tot gezamenlijk uitvoering te komen essentieel voor de ontwikkeling van de Leidse regio en de provincie als geheel. In de tweede tussenrapportage "Slimmer en Sterker Bestuur in Zuid-Holland" wordt aangegeven dat de provincie haar verantwoordelijkheid zal nemen indien een regionaal eindbeeld uitblijft³. Kortom, de komende tijd moeten we als Leidse regio gemeenten stappen zetten om aan de thema's uit de Toekomstvisie uitvoering te geven.

Hoe nu verder?

Samenwerking versterken kan Voorschoten niet alleen. Daarom is het belangrijk dat ook de andere regiogemeenten de bereidheid tonen om tot samenwerking te komen. De verkiezingen hebben de koersen van de gemeenten enigszins veranderd maar wanneer naar de coalitieakkoorden wordt gekeken, lijkt er bij alle gemeenten nog wel bereidheid om op een bepaald niveau samen te werken (zie bijlage). Aangezien Voorschoten zich duidelijk heeft uitgesproken over een keuze voor

³ Provincie Zuid-Holland (2017), Slimmer en sterker bestuur in Zuid-Holland – tweede tussenrapportage

de Leidse regio geredeneerd vanuit de inhoud, ligt het voor de hand dat Voorschoten een trekkersrol op zich neemt. Dit betekent dat Voorschoten hier inzet voor moet tonen.

Los van het traject voor het intensiveren van de samenwerking in de Leidse regio, moet ook een intern traject worden ingezet. Bij de laatste drie bestuurskrachtonderzoeken kwam als ontwikkelpunt naar voren dat Voorschoten een visie op (regionale) samenwerking moet ontwikkelen. Met een duidelijke visie maakt Voorschoten helder wat haar intenties zijn bij regionale samenwerkingen. Daarnaast fungeert de visie als toetsingskader bij het heroverwegen van de verschillende samenwerkingen waarin Voorschoten nu deelneemt (zie bijlage voor samenwerkingen/regio-indelingen). De basis voor dit toetsingskader is in het coalitieakkoord gelegd.

Het doel van de eenduidige keuze voor de Leidse regio is versterking van maatschappelijke voorzieningen, verbetering van de kwaliteit van dienstverlening, vergroten van democratische controle en bescherming van het unieke karakter van Voorschoten. De voorkeur gaat dan ook uit naar een verschuiving van samenwerkingen richting de Leidse regio. Bij het heroverwegen van de huidige samenwerkingen staan behoud of verbetering van kwaliteit de dienstverlening en beheersing van kosten voorop. Daarnaast worden de samenwerkingen getoetst aan de hand van efficiency, effectiviteit, democratische legitimiteit, politiek bestuurlijke grip, transparantie, eenduidige samenwerking, participatie en hoogwaardige kwaliteit. Bij het verleggen van de focus naar de Leidse regio kunnen financiële risico's op de loer liggen. Indien gekozen wordt diensten binnen een ander samenwerkingsverband te gaan regelen, is het mogelijk dat uittredingskosten moeten worden betaald. Daarnaast heeft dit consequenties voor de afname van ambtelijke capaciteit bij de WODV.

Uitgangspunt voor een verlegging van samenwerking naar de Leidse regio is dus dat dienstverlening niet duurder mag worden en dat de kwaliteit minstens hetzelfde moet blijven of moet verbeteren. Waar een overheveling gepaard gaat met transitiekosten, moeten duidelijke afwegingen worden gemaakt.

Behalve de WODV, zijn vrijwel alle samenwerkingen richting Haaglanden op het gebied van het sociaal domein (Wmo, jeugdhulp W&I). Met betrekking tot deze samenwerkingen is in de raadsvergadering van 28 juni jl. de toezegging gedaan om na de zomer met informatie te komen over het proces van verlegging van de focus naar de Leidse regio voor het sociaal domein. Deze informatie wordt via een informatiebrief separaat aan de raad aangeboden. Mede vanwege ontwikkelingen in de samenwerking op het gebied van jeugd, zowel in de regio Haaglanden als in Holland Rijnland, is het van belang om nu te onderzoeken wat de juiste momenten van overgang zijn. Daarom wordt het proces van verlegging van de focus naar de Leidse regio voor het sociaal domein mogelijk al eerder ingezet.

Wergroep Gemeenschappelijke Regelingen/regio

Naast een visie op samenwerking en de eenduidige keuze voor de Leidse regio is het ook van belang dat Voorschoten grip heeft op haar samenwerkingsverbanden om zo haar positie in de regio te versterken. Daarom is het goed dat de raad het initiatief heeft genomen de werkgroep

Gemeenschappelijke Regelingen/regio in het leven te roepen. Deze werkgroep volgt zijn eigen weg maar kan het proces van de regiokeuze versterken door de mogelijkheden te onderzoeken om de grip op samenwerkingen te verbeteren. Bevindingen en adviezen uit deze werkgroep kunnen worden meegenomen in het traject 'Een zelfstandig Voorschoten in de Leidse regio'.

Routekaart

Het traject 'een zelfstandig Voorschoten in de Leidse regio' bestaat uit twee parallelle wegen die worden bewandeld. Een externe, gericht op de versterking van de samenwerking in de Leidse regio, en een interne, gericht op de visieontwikkeling en heroverweging van samenwerkingen. Uiteindelijk zullen deze twee wegen bij elkaar komen; om taken uit de regio 'Haaglanden' over te hevelen naar de Leidse regio, moet de samenwerking in de Leidse regio zijn verbeterd en meer structuur hebben. Op de 'externe' weg hebben we minder invloed aangezien we hier afhankelijk zijn van de overige gemeenten. De interne weg kunnen we wel verder vormgeven. Deze weg dient tijdig te zijn afgelegd zodat Voorschoten met een heldere boodschap de bestuurlijke weg kan vervolgen.

WEG 1: Visie op regionale samenwerking en heroverweging samenwerkingen(intern)

STAP 0 – Informatiebijeenkomst over regiokeuze en vaststelling routekaart

Na raadpleging van de commissie Burger & Bestuur op 29 september, is op 20 november informatiebijeenkomst georganiseerd voor inwoners en organisaties over de regiokeuze en het te volgen proces om de regiokeuze vorm te geven. De input van deze avond wordt meegenomen in het verdere traject. Een verslag van de avond is te vinden in de bijlage. Om zoveel mogelijk inwoners te bereiken hebben we gebruik gemaakt van een Facebookcampagne en was de avond ook via een livestream op Facebook te bekijken en terug te kijken. Dit heeft ruim 1500 unieke kijkers getrokken (zie ook bijlage 'Evaluatie Facebookcampagne')

Gehoord hebbende de samenleving kan de raad nu een definitief besluit nemen over het te volgen proces.

Informatiebijeenkomst	20 november
Commissie B&B	24 januari
Vaststellen routekaart door raad	31 januari

STAP 1 - Formuleren visie op regionale samenwerking

In de visie wordt opgenomen welke taken Voorschoten zelf wil doen en voor welke taken de gemeente samenwerkingen wil aangaan en welke schaal daar het beste bij past. Onderdeel van de visie zijn toetsingscriteria voor huidige en toekomstige samenwerkingen. De visie wordt opgesteld op basis van in ieder geval de volgende documenten: Coalitieakkoord, Structuurvisie, Dorpsprofiel, Rapport 'Verdiepend onderzoek bestuurlijke toekomst', rapport bestuurskrachtonderzoek, nota samenwerkingsverbanden, en het rapport rekenkamercommissie 'Grip op Samenwerking'.

Bespreking in college	29 januari
Afstemming in presidium	28 februari
Commissie B&B	28 februari
Vaststelling raad	7 maart

STAP 2 - Inventarisatie samenwerkingen

Er is al een inventarisatie gemaakt van de samenwerkingen waar Voorschoten in zit en de regio's waar Voorschoten in valt (zie bijlage). Deze moet nog verder worden uitgewerkt. Vragen die hierbij worden beantwoord zijn: Welke meerwaarde biedt de samenwerking? Hoelang zitten we er al in? Wat kost het om er uit te gaan en op welke termijn is dat mogelijk? Op welke momenten moeten we sowieso belangrijke beslissingen nemen over deze samenwerking (bijv. in relatie tot de omgevingswet)? Het onderzoek 'inventarisatie Allianties' valt nauw samen met deze stap. Voor dit onderzoek wordt een subsidie bij de provincie aangevraagd.

Klankbordgroep raad	Half maart
Klankbordgroep raad	Half april

STAP 3 – Analyse samenwerkingen

De prioriteit ligt bij het overhevelen van de samenwerkingen die binnen de regio Haaglanden vallen. Dit zijn samenwerkingen op het gebied van het sociaal domein. De analyse heeft betrekking op deze samenwerkingen en gaat dieper in op de gevolgen van uittreding, de mogelijkheden tot intreding en kijkt naar de (financiële) gevolgen van deze samenwerkingsverbanden. De verdere analyse van de samenwerkingsverbanden die nu al richting Leidse regio of in een groter verband (bijv. Holland Rijnland) zijn georganiseerd, maakt onderdeel uit van weg 2.

Over het traject met betrekking tot het sociaal domein is een separate brief naar de raad verstuurd. Voor dit traject wordt bij de provincie subsidie aangevraagd.

Klankbordgroep raad	Eerste week mei
Bespreking in college	14 mei
Afstemming in presidium	6 juni
Commissie B&B	6 juni
Vaststelling raad	13 juni

STAP 4 – Vormgeven verdere traject

Op basis van de analyse uit stap 4 moet een stappenplan worden gemaakt voor het verdere traject. Hier moet duidelijk worden: welke taken waar worden onder gebracht, welke stappen daartoe dienen te worden genomen en wat het tijdspad is per samenwerking. In deze stap wordt

ook helder wat dit betekent voor de diensten die bij de WODV worden afgenomen. Planning van deze stap is afhankelijk van de uitkomsten van stap 3.

WEG 2: Vormgeven/verbeteren samenwerking Leidse regio (extern – bestuurlijk)

Voor het inzetten van deze weg zijn we afhankelijk van de overige gemeenten en kunnen we zelf dus niet eenzijdig een stappenplan opstellen. Wel dienen we aan te geven hoe wij tegen dit traject aankijken en wat wij belangrijk vinden. Anders gezegd: het onderstaande schetst onze inzet maar weerspiegelt nog niet de uitkomst van het proces.

Wanneer we als Leidse regio gemeenten over willen gaan tot uitvoering, is het van belang dat alle gemeenten commitment tonen en de ambities onderschrijven. Om dit vorm te geven zijn er inmiddels twee bijeenkomsten van de regioportefeuillehouders geweest en zijn de colleges één keer bij elkaar gekomen. Het is duidelijk geworden dat alle gemeenten de inhoud voorop stellen en vanuit de inhoud naar de structuur willen kijken. De Voorschotense inzet is daarbij 'Leidse regio tenzij'. Wij vinden het van belang dat in die samenwerking de nodige resultaten worden geboekt en daarnaast op termijn wordt toegewerkt naar een vereenvoudiging van het regionaal bestuur.

Om de raden te informeren wordt er een informatiebrief gestuurd met hierin de stand van zaken van het proces.

Begeleiding proces

Gezien het belang en complexiteit van dit proces willen we een klankbordgroep vanuit de raad én een klankbordgroep vanuit de samenleving in het leven roepen. In de ontwikkelfase (tot en met het besluit in juni) zullen deze groepen met enige regelmaat bij elkaar komen om van gedachten te wisselen over de inhoud en het proces. Op deze manier kan de besluitvormingsfase die in juni plaatsvindt goed worden voorbereid.

Klankbordgroep raad

Deze klankbordgroep bestaat uit raads- en/of commissieleden. De klankbordgroep wordt meegenomen in het proces en tussentijdse resultaten worden getoetst. De globale planning van de bijeenkomsten van de klankbordgroep zijn in de stappen bij weg 1 weergegeven. Met deze klankbordgroep worden afspraken gemaakt over hoe zij de relatie zien tussen hen en de klankbordgroep uit de samenleving.

Klankbordgroep samenleving

Om het proces niet geïsoleerd van de samenleving plaats te laten vinden, gevoed te worden met goede ideeën, en scherp te worden gehouden, wordt deze klankbordgroep in het leven geroepen. Na de informatiebijeenkomst van 20 november kunnen inwoners zich aanmelden voor de klankbordgroep.

Financiën

Voor het traject zijn nog geen financiële middelen beschikbaar. Bij de provincie is een subsidieverzoek ingediend om een gedeelte van de kosten te kunnen dekken. Daarnaast is extra capaciteit nodig voor het zorgvuldig doorlopen van het proces.

Samenhang met andere onderwerpen

Het vormgeven van de keuze voor de Leidse regio is een portefeuille en afdeling overstijgend traject. Dit maakt het complex om alles op elkaar af te stemmen en in samenhang te behandelen. Er zijn verschillende onderwerpen die de komende tijd spelen waarbij de regiokeuze ook van belang is. Bijvoorbeeld:

- aangaan nieuwe inkoopcontracten en verlengen van GR Inkoopbureau H10.
- ontwikkelingen met betrekking tot de invoering van de Omgevingswet. De invoering van de Omgevingswet heeft ook invloed op waar bepaalde taken worden belegd (bijv. omgevingsdienst).
- ontwikkelingen binnen Voorschoten op het gebied van het ruimtelijk domein, met name de thema's die ook zijn benoemd in de Toekomstvisie Leidse regio.



**Gemeente
Voorschoten**

Visie op samenwerking

**“Focus op de Leidse regio en grip op
Gemeenschappelijke regelingen”**



Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Waarom samenwerken met andere gemeenten en overheden	2
3. Samenwerken en grip houden	5
4. Wat levert samenwerking op?	8
5. Conclusies en werkafspraken	9

1. Inleiding

Waarom deze visie? Dit is tweeledig.

1. Het nieuwe college van Voorschoten is er duidelijk over. Zij wil meer dan voorheen het geval was, focus van samenwerking binnen de Leidse regio. Dit omdat de uitdagingen die Voorschoten heeft veelal liggen binnen de Leidse regio en dit gezien wordt als één urbaan gebied. Dit zal verder in deze notitie worden toegelicht.

2. De gemeente Voorschoten wil meer grip op bestaande samenwerkingen. Deze samenwerkingen zijn veelal georganiseerd in zogenaamde gemeenschappelijke regelingen. Een werkgroep vanuit de gemeenteraad is hiermee aan de slag gegaan. Ook heeft de Rekenkameronderzoek hiernaar een onderzoek gedaan. Hier wordt onder de kop grip op samenwerking ingegaan.

Deze visie op samenwerking komt voort uit de Routekaart "een zelfstandig Voorschoten in de Leidse regio" (zie bijlage). Naast een visie op met wie samenwerken, staat grip op samenwerkingen centraal.

Decentralisatie sociaal domein, komst van de Omgevingswet, digitalisering van de dienstverlening. Dit zijn slechts enkele voorbeelden waaraan te zien is dat de rol van de overheid nu en de komende jaren veranderd. De opgaven waar de gemeente voor komt te staan zijn complexer, waardoor het lastig is om deze als gemeente individueel op te lossen. Samenwerking wordt daarom steeds belangrijker. Een belangrijke vraag is hoe houden we grip op deze samenwerkingen. Om deze samenwerking nu en in de toekomst goed vorm te geven is het nodig om te komen met een visie op samenwerking. Daarbij is het uitgangspunt dat we kijken vanuit de huidige situatie (de manier waarop we nu al samenwerken als gemeente Voorschoten met de omgeving) naar wat in de toekomst nodig is gezien de veranderingen in de omgeving en in welke zin wij daarom iets moet of willen veranderen.

Bij het opstellen van de visie zijn de volgende vier deelvragen gebruikt:

- Waarom willen we als gemeente samenwerken met andere gemeenten en andere overheden?
- Hoe kijken we uit beleidsvoeringoogpunt aan tegen samenwerking met andere gemeenten en onder welke voorwaarden? Wat moet het opleveren (invliegroute raad/college)?
- Willen wij ten aanzien van bedrijfsvoering samenwerken met andere gemeenten en zo ja onder welke voorwaarden? Wat moet het opleveren (invliegroute college/ambtelijke apparaat)?
- Hoe kunnen we als gemeente grip krijgen/vergroten op gemeenschappelijke regelingen?

Op de genoemde vragen wordt ingegaan in deze notitie.

2. Waarom samenwerken met andere gemeenten en overheden

De eerste vraag die hier wordt beantwoord is de vraag waarom we als gemeente willen samenwerken met andere gemeenten en overheden.

Huidige situatie

De gemeente Voorschoten kent op dit moment samenwerkingsrelaties die binnen verschillende regio's vallen. Denk aan samenwerkingen die binnen voormalig Haaglanden zijn georganiseerd voor wat betreft het sociaal domein, wordt er samengewerkt met gemeente Wassenaar en zijn veel samenwerkingsrelaties binnen regio Holland Rijnland ontstaan vanuit de geschiedenis op basis van in het verleden gemaakte afwegingen. Voorschoten maakt van oudsher deel uit van de Leidse regio en deelt haar uitdagingen en kansen met de overige gemeenten uit deze regio.

Routekaart "Een Zelfstandig Voorschoten in de Leidse regio"

Naar aanleiding van het vaststellen van de Routekaart "Een Zelfstandig Voorschoten in de Leidse regio" op 31 januari 2019 is afgesproken een visie op samenwerking te maken, waarin de richting en ambitieniveau van de gemeente wordt gewaarborgd. Voor nu en in de toekomst.

In de "routekaart" worden twee sporen omschreven over hoe de samenwerking in de Leidse regio kan worden geïntensiveerd.

- Op het moment zijn er een aantal samenwerkingen, waaronder op het gebied van het sociaal domein (bijv. Jeugd), georganiseerd richting voormalig Haaglanden en samen met de gemeente Wassenaar. De gemeente Voorschoten wil onderzoeken of deze samenwerkingsverbanden kunnen worden overgeheveld richting de Leidse regio.
- Daarnaast wil de gemeente op bestuurlijk niveau een trekkersrol pakken in verbetering samenwerking Leidse regio. Deze visie op samenwerking is een eerste aanzet om uitvoering te geven aan het procesvoorstel "routekaart". De volgende stap bestaat uit een analyse van de samenwerkingsverbanden en in de Leidse regio inzetten om vanuit de inhoud samen te gaan werken en tot een uitvoering te komen.

Het *daily urban system* van Voorschoten is gericht op Leiden. Daardoor zijn er veel opgaven die wij in Leidse regio-verband op moeten pakken. Ook vanuit de inhoud geredeneerd liggen de uitdagingen en opgaven die wij hebben in de Leidse regio. Dit wordt onderschreven door diverse onderzoeken en een uitgebreid proces om te komen tot een toekomstvisie van de Leidse regio.

Toekomstige uitdagingen

We zien dat samenwerking noodzakelijk is om de toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden. Er is sprake van toename van het aantal samenwerkingsrelaties zowel op het vlak van beleidsvoering als ook op bedrijfsmatig niveau. Kostenreductie, versterking beleidsvoering, de complexiteit van gedecentraliseerde rijkstaken, organisatorische en personele motieven liggen daaraan ten grondslag. Er is sprake van een lokaal bestuur dat op bepaalde vraagstukken steeds meer de regionale schaal moet opzoeken om adequaat te kunnen blijven functioneren. Decentralisatie van rijkstaken zal de komende jaren gecontinueerd worden.

Lagere kosten

Een reden om samen te werken met andere gemeenten kan zijn om schaalvoordelen te behalen. Met name bij uitvoerende taken, zoals nu het geval is in de belastingsamenwerking BSGR.

Betere planning

Door beleid vorm te geven met gemeenten die onderling samenhangen kan er beter worden gepland en kunnen taken worden verdeeld.

Gemeenten maken deel uit van een interactieve bestuurlijke omgeving

Gemeenten functioneren niet los van elkaar, maar maken deel uit van een bestuurlijke omgeving waarin interactie plaatsvindt op basis van formele kaders maar ook op basis van invulling van beleidsopgaven. Het *daily urban system* van Voorschoten is gericht op Leiden. Daardoor zijn er veel opgaven die wij in Leidse regio-verband op moeten pakken. Vanuit de inhoud geredeneerd liggen de uitdagingen en opgaven die wij hebben in de Leidse regio. Om deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden moeten dus ook deze opgaven worden opgepakt in Leidse regio verband. Dit is gebleken uit een uitgebreid proces om te komen tot een toekomstvisie van de Leidse regio. In toenemende mate is er sprake van verwevenheid met het maatschappelijk middenveld en burgers. Gezamenlijk moeten concrete problemen aangepakt worden. Samenwerking is nodig, ook tussen gemeenten. Waar nodig werken we met ook met andere gemeenten die niet in de Leidse regio zitten.

Wens gemeente Voorschoten

De wens van de gemeente Voorschoten is om meerwaarde te realiseren op de inhoud. Deze inhoud komt het beste tot zijn recht in een hechtere samenwerking in de Leidse regio. Naast deze keuze

voor focus richting de Leidse regio kan er een wettelijke verplichting bestaan tot samenwerken op een beleidsterrein uit hoofde van schaal of bedrijfsvoering. Het gaat er dus ook over op welke manier de gemeente Voorschoten uitvoering wil geven aan deze wettelijke verplichtingen.

Conclusie

We constateren dat alle genoemde redenen voor samenwerking in meer en mindere mate ook voor de gemeente Voorschoten gelden. Er is geen sprake van een strikt afgebakend gebied waarbinnen samenwerkingsrelaties exclusief spelen. Wel is er focus op de Leidse regio, dat betekent dat als we kunnen samenwerken op bepaalde gebieden wij dit eerst in de Leidse regio zullen onderzoeken alvorens een andere keuze te maken. Het is daarbij niet zo dat de gemeente Voorschoten alleen maar naar de Leidse regio kijkt. Voorschoten heeft zowel oog voor wat er in de Noord- als Zuidvleugel gebeurt. Het kan dat er op bepaalde dossiers op inhoud andere keuzes worden gemaakt. Onze visie is dat Voorschoten binnen bestuurlijk Nederland geen eiland vormt. We spreken onze voorkeur wel uit voor samenwerking in de Leidse regio.

We werken ook vaak samen, omdat daartoe een wettelijke verplichting bestaat.

Coalitieakkoord "Duurzaam Vooruitstrevend"

In 2018 is het coalitieakkoord "Duurzaam Vooruitstrevend" vastgesteld met daarin de volgende passage:

"We willen dat Voorschoten een bestuurlijk zelfstandig dorp blijft, zodat we zelf regie houden over de inrichting van ons dorp en het aanbod van voorzieningen. Voor zaken waarvan we weten dat we die beter kunnen organiseren met sterke partners in één regio, zoals zorg, economie en bereikbaarheid, gaan we meer samenwerken met gemeenten in de Leidse regio."

Collegeprogramma 2019-2022 Duurzaam Vooruitstrevend

Vanuit dit coalitieakkoord is het collegeprogramma opgesteld. Ook hierin is aandacht voor de samenwerking. Er wordt gesteld dat:

"In de samenwerking met Wassenaar gaan we ons dan ook focussen op ondersteunende en uitvoerende taken zoals bijvoorbeeld beheer van de openbare ruimte, personeelszaken en financiën."

In lijn met bovengenoemde passages denken wij dat onze kernwaarden zoveel mogelijk veilig gesteld kunnen worden door te werken aan een sterkere regio en daarvoor intensiever samen te werken in de Leidse regio. Belangen van inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen in de regio kunnen beter worden bediend door een krachtig gezamenlijk optreden.

Samenwerken vanuit beleidsvoeringoogpunt

Inhoud is leidend

Als het gaat om prioritering van het invulling geven aan samenwerkingsrelaties met andere overheden geldt het coalitieakkoord als leidend. Concreet betekent dit dat we beleid maken op inhoud waar we het verschil kunnen maken. Uitgangspunt is de vastgestelde Toekomstvisie Leidse regio (vastgesteld oktober 2016) met daarin de 7 uitgangspunten voor karaktervolle groei:

- ambities voor wonen en groei;
- regionale economie blijft werkgelegenheid en welvaart opstuwten;
- 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 behoeften van inwoners in de regio.

Realisering van deze agenda proberen we zoveel mogelijk te doen met de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude, al dan niet met de inzet van andere overheden,

ondernemers en bedrijfsleven gezamenlijk. De maatschappelijke meerwaarde wordt hoog ingezet in termen van het bijdragen aan welvaart en welzijn van de bevolking, hierin is (burger)participatie een belangrijk onderdeel.

Er is onderzocht of en zo ja hoe de gemeenten mogelijkheden zien tot verdergaande samenwerking in de Leidse regio. Er is een breed ambtelijk en bestuurlijk draagvlak voor de ambities van de Toekomstvisie Leidse regio en er is urgentie om deze ambities in samenhang binnen de Leidse regio op te pakken. Men onderzoekt op welke manier deze thema's gebundeld kunnen worden en hoe hier praktisch en concreet invulling aan gegeven kan worden.

Schaalgrootte

Schaalgrootte is vooraf niet te duiden. Dat is afhankelijk van de bestuurlijke vraagstukken, de bestuurlijke context, de bereidheid om samen te werken en het te kiezen model. Als het gaat om bedrijfsmatige samenwerking gaan bedrijfseconomische, personele en organisatorische consequenties een sterke rol spelen. Zo is samenwerking op bedrijfsmatig niveau vormgegeven met de gemeente Wassenaar in de Werkorganisatie Duivenvoorde. Als het gaat om de ontwikkeling van complexe softwareprogramma's ligt samenwerking op nationaal niveau voor de hand evenals de bestuurlijke belangenbehartiging van de grote steden in Den Haag. Samenwerking op het niveau van een verzekeringsportefeuille of op gebied van inkoop van bepaalde diensten kan heel goed gebeuren op bilateraal niveau tussen twee of meerdere gemeenten. Verder zijn er veel samenwerkingsverbanden waarin regionaal wordt samengewerkt op verschillende terreinen voorbeelden hiervan zijn Holland Rijnland, Hart van Holland en Economie 071.

3. Samenwerken en grip houden

De gemeente Voorschoten werkt formeel en informeel al op een groot aantal terreinen samen met andere gemeenten. De keuze hiervoor ligt in het verleden en is op verschillende momenten gemaakt op basis van eigenstandige overwegingen en aansluitend bij de te realiseren doelen. Het nieuwe college vindt het belangrijk dat hier meer focus in komt.

Een dilemma waarmee de gemeenteraad, college en het ambtelijk management mee worstelen is het samenwerken en toch grip houden. In de literatuur wordt benoemd dat dit niet alleen samenhangt met het formuleren van het juiste sturingsbeleid, maar ook met zaken zoals governance, financiering, monitoring, opdrachtgeverschap en commitment.

Grip op samenwerking

Hoewel er vooral voordelen zijn van deze samenwerkingen, is een groot nadeel dat de raad minder of weinig grip heeft op wat er in zo'n regeling gebeurt, omdat deze vaak op afstand staan. In veel gemeenschappelijke regelingen gaat veel geld om, het zijn veelal verplichte uitgaven en er worden keuzes gemaakt die ons raken.

Een werkgroep uit de raad heeft zich gericht op het vraagstuk hoe de raad meer grip kan krijgen op gemeenschappelijke regelingen en doet daartoe een aantal voorstellen aan de raad, zoals een dynamisch dashboard (zie bijlage) en het instellen van rapporteurs.

Voor het college staan in de notitie een aantal opdrachten:

- Het college op te dragen een dynamisch dashboard voor gemeenschappelijke regelingen te ontwikkelen. Dit aan de raad te presenteren en twee keer per jaar de raad actief te informeren over de ontwikkelingen aan de hand van het dashboard.
- Het college op te dragen schriftelijk en mondeling aan de besturen van de gemeenschappelijke regelingen kenbaar te maken dat de raad eerder in het besluitvormingsproces betrokken wil worden. Dat moet gebeuren door het aanbieden van kadernota's. Het bestuur wordt uitgenodigd voor het geven van een toelichting op de kadernota. Daarnaast wil de raad actief geïnformeerd worden middels informatiebijeenkomsten. Tot slot worden de besturen van de gemeenschappelijke regelingen verzocht agenda's en stukken voor portefeuillehouders- of algemeen

bestuursvergaderingen tijdig bij de gemeente aan te leveren zodat de raad tijdig de gelegenheid krijgt om aan de AB-leden input mee te geven.

- Het college op te dragen de raad in de gelegenheid te stellen relevante vergaderingen van gemeenschappelijke regelingen middels oplegnotities voor te bespreken.
- Het college op te dragen de raad actief te informeren over en betrekken bij andere samenwerkingen, zoals Hart van Holland.

Standpunt college:

Het college kan zich vinden in deze aanbevelingen. Het college wil zelf ook aan de slag waar het gaat om het versterken van grip op samenwerking door te zorgen dat de informatievoorziening van college naar raad goed loopt en terug te koppelen vanuit bestuursvergaderingen. Het college heeft hier ook een signaleringsfunctie en kan de raad attenderen op voor de gemeente Voorschoten belangrijke zaken. Collegeleden behartigen in deze vergaderingen de belangen van Voorschoten. Ook kan het dat een collegelid tevens bestuurslid is van een gemeenschappelijke regeling, dit kan ook voor raadsleden gelden. Daarin zijn er "dubbele petten", zowel in de belangen van de GR als van de gemeente. Het is zaak daarin deze "petten" goed te scheiden.

Het door de raads werkgroep voorgestelde dashboard komt in grote mate overeen met de aanbevelingen van een rapport door de Rekenkamercommissie "Afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden".

In deze aanbevelingen van het Rekenkamerrapport:

Voor de gemeenteraad:

- Gebruik voortaan het afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden om te toetsen of in een voorstel van het college van burgemeester en wethouders om activiteiten samen met andere gemeenten te gaan doen of activiteiten uit te besteden op een gestructureerde wijze aan alle relevante aspecten voldoende aandacht is besteed.
- Evaluer periodiek (bijvoorbeeld eens in de vier jaar) of de gemaakte keuze voor de wijze van de uitvoering voldoet of dat er goede redenen zijn om een andere keuze te maken. Maak bij deze periodieke evaluatie gebruik van het afwegingskader. Voor het college van burgemeester en wethouders.
- Gebruik het afwegingskader als leidraad voor het opstellen van voorstellen aan de raad om activiteiten samen te gaan doen of uit te besteden. Hiermee wordt de raad nog beter in staat gesteld om te beoordelen of in een voorstel aan alle relevante aspecten voldoende aandacht is besteed. Gebruik het afwegingskader ook bij de voorbereiding van de periodieke evaluatie van de wijze waarop activiteiten worden uitgevoerd.

Waar het gaat over grip op gemeenschappelijke regelingen adviseert de werkgroep gemeenschappelijke regelingen een dashboard te gebruiken. Het voorstel is om dit dashboard te gebruiken om de raad actief te informeren. Het voorstel is om vanuit het Presidium hiervoor een rapporteur aan te stellen. Daarnaast wil de raad actiever worden geïnformeerd door de gemeenschappelijke regelingen zelf.

Ook hier speelt weer het onderscheid tussen beleidsvoering en bedrijfsvoering als terrein waarop wordt samengewerkt. Dat heeft gevolgen voor de inrichting van de samenwerking. Als wordt samengewerkt op het vlak van bedrijfsvoeringstaken verdwijnt de gemeenteraad meer op de achtergrond, ook al omdat dan vaak voor een privaatrechtelijke vorm gekozen wordt. Gaat het daarentegen om samenwerking op het vlak van beleidsvoering dan is de gemeenteraad prominent in beeld met de wens om betrokkenen te blijven.

De geschetste aandachtspunten en de wijze waarop deze geregeld zijn, moeten hun beslag krijgen in het rapport van de werkgroep uit de raad (hierbij is ook het rapport van de Rekenkamercommissie meegenomen). Ook tijdens de rit moet er ruimte gecreëerd worden om de positie van de gemeenteraad recht te doen.

Bij het inrichten van samenwerkingsrelaties spelen altijd de volgende aandachtspunten een rol: noodzaak om doelen te bepalen, het toewijzen van verantwoordelijkheden, het regelen van het

toezicht, de wijze van verantwoording afleggen en de te stellen randvoorwaarden. Nadenkend over mogelijke toetsingskaders, die gehanteerd kunnen worden bij vormen van intergemeentelijke samenwerking, is onderstaand theoretisch model ontwikkeld als handvat bij de opstart van een vorm van intergemeentelijke samenwerking. Een aantal van deze stappen zijn terug te vinden in het door de raadswerkgroep ontwikkelde dashboard.

Toetsingskaders bij intergemeentelijke samenwerking

I. Strategisch

- Wat wil je?
- Waarom wil je samenwerken?
- Hoe wil je samenwerken?
- Willen we ook op termijn Samenwerken?
- Hoe kan er grip gehouden worden op de samenwerking? Bijv. door gebruik van het dashboard/meer informatievoorziening vanuit de gemeenschappelijke regelingen.
- Wat mag het kosten c.q. wat moet het de gemeente opleveren?
- Is er draagvlak bij bestuur en organisatie?

II. Bedrijfsvoering

- Kostenafweging
- Prestatieafweging
- Risicoafweging
- Continuïteitesafweging
- Impact op de organisatie
- Gevolgen voor dienstverlening
- Aanstuurbaarheid

III. Bedrijfseconomisch

- Businessplan
- Risicoafdekking
- Uitvoering
- Personele component
- Reorganisatie
- Overblijvende overheadkosten
- Ontvlechtungskosten later
- Btw
- Vennootschapsbelasting
- Aanbestedingsregels
- Aansprakelijkheid

IV. Juridisch

- Wet markt en overheid 2013
- Publiekrechtelijke weg
- Wet gemeenschappelijke regeling
 - o Openbaar lichaam
 - o Openbaar orgaan
 - o Centrum gemeente
 - o Lichte gemeenschappelijke regeling
- Convenant
- Privaatrechtelijke weg
 - o Overeenkomst
 - o Oprichting rechtspersoon
 - Besloten Vennootschap (BV)
 - CV
 - Stichting
 - Vereniging
 - Beperking: artikel 160, tweede lid Gemeentewet.

Het succes is afhankelijk van de bestuurlijke commitment, dat is in de Leidse regio ook het geval en de snelheid waarmee het bestuur wil gaan. Onderkend wordt dat het verstandig is welke vorm van intergemeentelijke samenwerking tijdig te evalueren en dat het daarnaast bij samenwerkingsvormen op het vlak van bedrijfsvoering noodzakelijk is te werken met contractvormen, die het mogelijk maken in te spelen op wisselende omstandigheden.

Het is niet goed mogelijk om een eenduidige uitspraak te doen over het kostenverdeelstelsel. Soms ligt een bedrag per inwoner voor de hand, soms een toerekening van de gemiddelde kosten, soms zijn ook andere parameters of een mix daarvan meer aangewezen om door de samenwerkingspartners als kostenverdeelstelsel geaccepteerd te worden. De keuze voor het stelsel moet aanvaardbaar en uit te leggen zijn.

In bestuurlijk en ambtelijk opzicht moet een cultuur bestaan om de samenwerking tot een succes te maken. Hierop moet geïnvesteerd worden. Geloof in de samenwerking is nodig voor het succes ervan. Terugdraaien is een optie die lang niet altijd kan en als dat wel kan vaak slechts tegen hele hoge kosten.

4. Wat levert samenwerking op?

Voorafgaand aan de inhoudelijke beantwoording van die vraag moet de vraag naar het waarom van de samenwerking beantwoord worden. Samenwerken kan een meerwaarde opleveren voor het besturen van de gemeente. Die meerwaarde kan uit te drukken zijn in geld (vaak minder meer), in realisatievermogen of in het creëren van bestuurlijke eensgezindheid van waaruit een verdere doorontwikkeling op beleidsvelden of qua bestuurskracht mogelijk is.

Besturen is een dynamisch proces waarbij samenwerking nodig kan zijn om beleidstaken die tot over de horizon gaan adequaat op te pakken. Negatief geredeneerd betekent het niet ontstaan voor intergemeentelijke samenwerking dat gemeenten achterop raken; niet meer opgewassen zijn voor de huidige en toekomstige gebiedsopgaven of zgn. "frozen town" worden. Daarmee doet men niet alleen zichzelf maar de inwoners en de daar gevestigde bedrijven tekort.

Gemeenten zijn door samenwerking beter toegerust voor de bestuurlijke opgaven komende tijd. Kwaliteitsverbetering, vermindering van de kwetsbaarheid en kostenbesparing zijn begrippen die in dit verband gehanteerd worden.

Autonoom of in medebewind worden gemeenten geconfronteerd met wijzigende beleidsopgaven. Daarbij wijzigt ook hun financiële positie door de tijd heen. Samenwerking dient ertoe dat het bestuur haar taken goed kan blijven uitoefenen; beter dan wanneer men niet was gaan samenwerken. Kwaliteitsverbetering kan daarmee gerealiseerd worden.

Samenwerken leidt ook tot schaalvergroting. Bestuurlijke opgaven, de beperkingen van een te kleine organisatie, vragen om bundeling van krachten. Kwetsbaarheid wordt daarmee voorkomen. Kostenbesparing wordt vaak ook genoemd als het gaat om samenwerking. Soms is dat aan te tonen, vaak is dat moeilijker omdat er eerst startkosten gemaakt moeten worden en in andere gevallen is er sprake van een stijging. Juist in die laatste gevallen is het moeilijk aan te tonen dat die kostenstijgingen er niet zouden zijn geweest als niet zou worden samengewerkt. Sterker nog, als de overtuiging bestaat dat een kwaliteitsprong gemaakt moet worden of dat de kwetsbaarheid van de organisatie verkleind moet worden, dan mag samenwerking ook meer kosten. Bestuurlijk gezien zal dat dan ook beargumenteerd moeten kunnen worden.

Samenwerking heeft gevolgen voor nabijheid en democratische legitimatie. De afstand wordt groter en invloed moet worden gedeeld. Dat geldt voor beleidsmatige samenwerking; maar ook voor bedrijfsmatige samenwerking. Daarvoor zijn oplossingen denkbaar zoals gezamenlijke raadsvergaderingen, verbeteren communicatie, zorg voor afstemming regelmatige feedback. Bij bedrijfsmatige samenwerking lijken de benoemde effecten makkelijker te ondervangen omdat het vaak gaat om eenduidige oplossingsrichtingen, die goed te managen zijn.

5. Conclusies en werkafspraken

In de inleiding zijn de volgende vragen aan de orde gesteld:

- Waarom willen we als gemeente samenwerken met andere gemeenten en andere overheden?
- Hoe kijken we uit beleidsvoeringsoogpunt aan tegen samenwerking met andere gemeenten en onder welke voorwaarden? Wat moet het opleveren (invliegroute raad/college)?
- Willen wij ten aanzien van bedrijfsvoering samenwerken met andere gemeenten en zo ja onder welke voorwaarden? Wat moet het opleveren (invliegroute college/ambtelijke apparaat)?
- Hoe kunnen we als gemeente grip krijgen/vergroten op gemeenschappelijke regelingen?

We kunnen concluderen dat samenwerking meerwaarde kan opleveren voor de gemeente in de sfeer van het creëren van bestuurlijke eensgezindheid, het organiseren van massa, het vergroten van het realiseringsvermogen, een effectievere en efficiënte taakuitvoering en het bereiken van financieel voordeel.

De inhoudelijke opgave is leidend voor de vormgeving van de samenwerking. Ook de keuze voor de Leidse regio is een belangrijk uitgangspunt.

Thema's voor samenwerking zijn: het moet gaan om de inhoud van het beleid zoals beschreven in het coalitieakkoord en de Toekomstvisie Leidse regio en het bedrijfsmatig optimaal kunnen functioneren als gemeente. Dat laatste is noodzakelijk om goede beleidsprestaties te kunnen blijven leveren. Aanknopingspunten voor het houden van grip op de gemeenschappelijke regelingen halen we uit het advies van de raadswerkgroep Grip op Samenwerking en uit het rekenkamercommissierapport.

Het succes van samenwerking is niet allen hoe het formeel is geregeld. Belangrijke factoren zijn:

- samenwerking vanuit vertrouwen, elkaar dingen gunnen, het "uitruilen" van zaken etc.
- het is belangrijk hoe we met deze instrumenten omgaan.

Als het gaat om samenwerking op beleidsmatig vlak hebben we een sterke voorkeur voor een publieksrechtelijke insteek op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Binnen die constructie is de positie van de gemeenteraad wettelijk verankerd.

We hanteren de volgende werkafspraken:

1. *Hanteren van een door ons ontwikkeld toetsingskader voor uniformiteit in beoordeling en vormgeving van samenwerkingsrelaties.*

Wij vinden het nodig dat bij de inrichting van vormen van samenwerking er aandacht is om hierop grip te houden. Zaken zoals governance, financiering, monitoring, opdrachtgeverschap en commitment zijn daarbij van belang. Wij willen daarbij een het door de raadswerkgroep ontwikkelde dashboard toetsingskader hanteren. Uniformiteit in beoordeling en vormgeving van allerlei samenwerkingsrelaties kan in de spaghetti van samenwerkingsrelaties meer structuur brengen.

2. *Gebruik maken van beleidscoördinatie op de verschillende samenwerkingsrelaties, vooral op terrein van beleidsvoering.*

Intern noopt de bestaande situatie om meer aandacht te schenken aan de beleidscoördinatie op het vlak van deelname aan verschillende samenwerkingsrelaties, vooral op het terrein van beleidsvoering. De al bestaande werkwijze dient daar verder op aangepast te worden. Dat kan gebeuren door instelling van een stuurgroep bestuurlijke samenwerking of bijv. een klankbordgroep. De aanbevelingen en het toetsingskader van de raadswerkgroep "Grip op samenwerking" kunnen daar een bruikbaar handvat voor bieden. Die biedt het college van burgemeester en wethouders en het management (MT) de mogelijkheid overzicht te krijgen op de ontwikkelingen op de verschillende beleidsvelden als er met verschillende partijen op verschillende dossiers wordt samengewerkt. Ook afstemming met betrekking tot de uitvoering van bedrijfsvoeringstaken kan op die manier beter worden geborgd.

3. *In beeld brengen en houden van de bestaande samenwerkingsrelaties om zo de interne coördinatie te bevorderen.*
4. *In kaart brengen welke risico's benoemd moeten worden in de risicoparagraaf.*
Het jaarlijkse overzicht van samenwerking op het terrein van beleidsvoering is voor de gemeenteraad ook een kapstok om kaders te stellen en het college te vragen verantwoording af te leggen.