



## EVALUATIE SAMENWERKINGSVERBAND HOLLAND RIJNLAND

Uitgevoerd door

Holland  Consultancy

Amsterdam, 27 augustus 2008

**Holland Consultancy BV**

Peter Kooij

Marc de Gruijl

Jennifer Coffeng

**Rapport definitief**

- Begeleidingscommissie 26-08-2008

- Dagelijks Bestuur 04-09-2008

## VOORWOORD

Geachte heer/mevrouw,

Voor u ligt het rapport Externe evaluatie Holland Rijnland. Dit rapport is de uitkomst van een onderzoek dat is uitgevoerd door Holland Consultancy BV.

Tijdens het onderzoek hebben wij met circa 150 mensen gesproken. De opkomst was over het algemeen hoog te noemen hetgeen de kwaliteit en uitkomsten van het onderzoek ten goede komt.

Kijkend naar de inhoud van het rapport kan worden gesteld dat men over het algemeen positief staat ten opzichte van de regio en de samenwerking binnen Holland Rijnland, maar geeft men een aantal verbeterpunten aan.

De bedoeling van dit rapport is om een beeld te geven van de beleving bij belangrijke actoren binnen Holland Rijnland. Wij hebben getracht geen gewicht te geven aan de door de respondenten gemaakte opmerkingen. Om te komen tot de belangrijkste punten van dit rapport hebben wij gekeken naar de antwoorden die het meest werden gegeven. Hierdoor zijn lokale accenten in dit rapport niet meegenomen en hebben wij deze terug gebracht tot een aantal hoofdpunten.

Gesteld kan worden dat de in dit onderzoek genoemde aspecten door circa 80% van de respondenten als antwoord is gegeven op de verschillende vragen.

We willen alle betrokkenen die meegewerkt hebben aan de interviews hartelijk danken voor hun deelname aan het onderzoek. We hopen met dit rapport een positieve bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland.

Met vriendelijke groet,  
namens Holland Consultancy BV

Peter Kooij

## INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	2
Management Samenvatting	5
1. Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding	
1.2 Doel evaluatie	
1.3 Focus evaluatie	
2. Onderzoeksopzet.....	8
2.1 Karakter van het onderzoek	
2.2 Onderzoeksactiviteiten	
2.3 Onderzoeksaanpak	
2.4 Respondenten	
3. Inhoudelijk bereikte resultaten.....	10
3.1 Meerwaarde Holland Rijnland	
3.2 Overzicht resultaten	
3.3 Aandachtspunt: taakonduidelijkheid	
3.4 Documentstudie	
4. Bestuurskracht.....	16
4.1 Bestuurskracht	
4.2 Rollen Holland-Rijnland	
5. Bestuurlijke relaties.....	18
5.1 Cultuur Holland Rijnland	
5.2 Proactieve houding	
5.3 Belangenbehartiging	
5.4 Lokaal sentiment	
5.5 Schaalgrootte	

6. De gemeenschappelijke regeling.....	21
6.1 Structuur	
6.2 Portefeuillehouderoverleg	
6.3 Bestuursdruk	
6.4 Besluitvorming	
6.5 Informatiestromen	
7. Conclusies.....	25
7.1 Inhoudelijk bereikte resultaten	
7.2 Bestuurskracht	
7.3 Bestuurlijke relaties	
7.4 Gemeenschappelijke regeling	
7.5 Conclusie	
Bijlage   Onderzoeksopdracht.....	28

## MANAGEMENT SAMENVATTING

Holland Consultancy B.V. heeft onderzocht of het samenwerkingsorgaan de beoogde inhoudelijke meerwaarde ‘voldoende’ heeft gebracht voor de deelnemende gemeenten. Ook is onderzocht of de besluitvaardigheid van Holland Rijnland voldoende uit de verf is gekomen op de tien in het Beslisdocument genoemde punten en hoe de bestuurskracht van Holland Rijnland door de relevante actoren wordt ervaren. Daarbij zijn de volgende onderwerpen onderzocht:

- 1) inhoudelijk bereikte resultaten;
- 2) een actueel beeld van de bestuurskracht;
- 3) bestuurlijke relaties;
- 4) het functioneren van de gemeenschappelijke regeling.

Voor het onderzoek zijn er met circa 150 mensen gesprekken gevoerd, door middel van interviews. Daarnaast hebben wij een documentstudie verricht. De conclusie kent drie verschillende kwalificaties: sterke punten, zwakke punten en toekomstige kansen.

Hieronder zijn de conclusies en aanbeveling kort en bondig weergegeven. In het laatste hoofdstuk zullen zij uitgebreider worden behandeld.

### Schematisch overzicht van de conclusies

Inhoudelijk bereikte resultaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet alle resultaten zijn even zichtbaar</li> <li>• Samenwerkingsverband wordt steeds positiever beoordeeld</li> <li>• Focus op hoofdtaken en met name op het strategisch vlak</li> <li>• Geen eenheid (mede door ontbreken visie) binnen het samenwerkingsverband</li> </ul>
Bestuurskracht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het elan van het begin zwakt af</li> <li>• Holland Rijnland moet eenduidiger en consequenter optreden</li> <li>• Wordt beter naarmate er eenduidigheid bestaat</li> <li>• Opschaling ≠ vergroten bestuurskracht</li> </ul>
Bestuurlijke relaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Collegeleden: goed</li> <li>• Raadsleden: ervaren een afstand</li> <li>• Saamhorigheid moet leidraad zijn, moet niet worden afgedwongen door structuur</li> </ul>
Gemeenschappelijke regeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet altijd transparant/meerdere petten</li> <li>• Kennis en website: goed</li> <li>• Kwaliteit en kwantiteit van stukken kan beter</li> <li>• Er zijn weinig tot geen mogelijkheden tot handhaving gemaakte afspraken (sanctioneren)</li> </ul>



### Schematisch overzicht van de aanbevelingen

<p>Inhoudelijk bereikte resultaten</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Programma van Afspraken zou per jaar moeten worden omgezet in prestatie gerichte doelstellingen.</li> <li>• Holland Rijnland moet zich bezinnen op haar taakstelling en zich concentreren op 3 á 4 hoofdtaken</li> <li>• Integrale visie en filosofie nodig voor de langere termijn.</li> </ul>
<p>Bestuurskracht</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Als men wil kijken naar een mogelijke uitbreiding van het aantal gemeenten dat deelneemt in het samenwerkingsverband dan dient men eerst goed te kijken naar de ambities van Holland Rijnland. Voordat het zover is zal eerst het eigen huis op orde moeten worden gebracht.</li> <li>• Gemeenteraden zo vroeg mogelijk betrekken in het besluitvormingstraject.</li> <li>• Vrijblijvendheid beperken en daarmee uitzonderingsposities vermijden en de mogelijkheden voor handhaving van afspraken onderzoeken (sanctioneren)</li> </ul>
<p>Bestuurlijke relaties</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensiveer de contacten met individuele gemeenten om de betrokkenheid te verstevigen.</li> <li>• Unaniem genomen besluiten zijn wel wenselijk, echter zij mogen de besluitvorming niet vertragen of verdagen.</li> </ul>
<p>Gemeenschappelijke regeling</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afspraken SMART beschrijven, om het naderhand goed te kunnen evalueren</li> <li>• De inrichting van het Algemeen Bestuur kent geen eenduidig karakter. Óf alleen raadsleden of alleen bestuurders.</li> <li>• De stukken van Holland-Rijnland zijn vaak omvangrijk. Probeer dit te beperken. Of gebruik een oplegvel dat de hoofdlijnen en belangrijkste beslispunten/consequenties weergeeft.</li> </ul>

## 1. INLEIDING

### *1.1 Aanleiding*

Op 26 maart 2008 is de opdracht aan Holland Detachering BV verleend voor het uitvoeren van een externe evaluatie. In een periode van 5 weken heeft Holland Consultancy met circa 150 mensen gesproken (delegaties vanuit de colleges, gemeenteraden en regionaal belanghebbenden).

### *1.2 Doel evaluatie*

Uit de evaluatie moet naar voren komen of het samenwerkingsorgaan de beoogde inhoudelijke meerwaarde 'voldoende' heeft gebracht voor de deelnemende gemeenten. Tevens moet naar voren komen of de besluitvaardigheid van Holland Rijnland voldoende uit de verf is gekomen en hoe de bestuurskracht van Holland Rijnland door de relevante actoren wordt ervaren.

### *1.3 Focus evaluatie*

De focus van deze evaluatie ligt voornamelijk op beeldvorming. De onderzoekers hebben besloten om 'blanco' de gesprekken in te gaan. Dit om zoveel mogelijk objectiviteit te betrachten. Dit heeft als gevolg dat de inhoud van dit rapport het beeld weergeeft dat de respondenten hebben van het samenwerkingsverband Holland-Rijnland.

## 2. ONDERZOEKSOPZET

### 2.1 Karakter van het onderzoek

Dit rapport geeft, op basis van interviews en documenten, een beeld van de beleving van de regionale samenwerking bij de actoren. Het rapport gaat in op de volgende onderwerpen:

1. inhoudelijk bereikte resultaten;
2. een actueel beeld van de bestuurskracht van het samenwerkingsorgaan;
3. de bestuurlijke relaties;
4. functioneren van de gemeenschappelijke regeling.

Holland Rijnland is een relatief jonge organisatie. Toch staat het samenwerkingsorgaan voor een aantal grote projecten dat meerdere belangen en actoren vertegenwoordigt. Een groot aantal van deze projecten is op dit moment nog aan de gang en heeft nog niet in alle gevallen tot concrete resultaten geleid. Om deze reden is er geen sprake van een volwaardige bestuurskrachtmeting.

Zoals eerder genoemd geeft dit rapport het beeld weer dat de respondenten hebben van het samenwerkingsverband Holland-Rijnland. Tijdens de gesprekken hebben de interviewers zich niet beziggehouden met een feitelijke controle van hetgeen werd gezegd. De manier waarop respondenten het samenlevingsverband beleven is afhankelijk van een aantal factoren: de functie (raadslid, collegelid, bestuurder), de gemeente waarvoor men werkt en de politieke voorkeur. Deze verschillen kwamen voornamelijk naar voren bij het geven van voorbeelden. Die voorbeelden waren vaak toegespitst op dossiers en kwesties die bij de gemeente in kwestie het meest leefden. De onderzoekers hebben deze antwoorden gegeneraliseerd naar hoofdlijnen (zie onderzoeks aanpak). Kwesties die in één gemeente leven en meningen van één of weinig respondenten zullen in dit rapport niet terugkomen.

### 2.2 Onderzoeksactiviteiten

- Interviews met de collegeleden van de 12 gemeenten
- Interviews met raadsleden van 11 van de 12 gemeenten
- Interviews met regionale belanghebbenden
- Analyse van de meest gegeven antwoorden
- Analyse van documenten (kranten, nieuwsbrieven, samengevat en aangeleverde documenten)

### 2.3 Onderzoeksaanpak

- Doelen en werkwijze besproken met begeleidingscommissie
- Interviews
- Resultaten van de interviews zijn geturfd aan de hand van 'hoofd' antwoorden. Bijv. weinig communicatie over Rijn-Gouwelyjn en weinig communicatie over As Leiden-Katwijk worden beiden geturfd onder de kop: beperkte communicatie over projecten
- Documentstudie (na interviews, t.b.v. objectiviteit)
- Rapport opgesteld en besproken met begeleidingscommissie

## 2.4 Respondenten

Wij hebben gedurende het onderzoek gesproken met de volgende respondenten:

Colleges	Gemeenteraden	Regionale belanghebbenden
Alkemade Hillegom Katwijk Leiden Leiderdorp Lisse Noordwijk Noordwijkerhout Oegstgeest Teylingen Voorschoten Zoeterwoude	Alkemade Hillegom Katwijk Leiden Leiderdorp Noordwijk Noordwijkerhout Oegstgeest Teylingen Voorschoten Zoeterwoude	Provincie Zuid-Holland Zuidvleugel MKB Kamer van Koophandel Rijnstreekberaad VWHR Regionaal Bureau Leerplicht LTO

Tabel 1: Respondenten

### 3. INHOUDELIJK BEREIKTE RESULTATEN HOLLAND RIJNLAND

Gemeenten en regionale belanghebbenden zijn positief over de regionale samenwerking, maar men voorziet die van de nodige kanttekeningen. Collegeleden en regionale belanghebbenden staan over het algemeen positiever tegenover het samenwerkingsverband dan raadsleden. Raadsleden ervaren de laatste 4 jaar als wisselend en vinden dat Holland Rijnland kan groeien in focus, communicatie en slagkracht.

#### *3.1 Meerwaarde Holland Rijnland*

Over het geheel genomen, vindt men dat Holland Rijnland voldoende meerwaarde heeft gebracht. De regionale samenwerking heeft geleid tot betere onderlinge relaties met gemeenten en het besef dat ze gezamenlijk meer voor elkaar krijgen bij de provincie alsook bij het Rijk. Door Holland Rijnland zijn dingen bespreekbaar die voorheen niet op de agenda kwamen. De samenwerking met Holland Rijnland wordt door vele gemeenten als noodzakelijk en onontkoombaar beschouwd.

#### *3.2 Overzicht resultaten*

Niet alleen de oprichting van het regionaal investeringfonds maar ook de snelheid waarmee de besluitvorming tot stand is gekomen wordt het meest genoemd als voorbeeld van een effectieve samenwerking. Het wordt als bijzonder ervaren dat gemeenten mee betalen aan projecten waar ze wellicht geen direct eigen belang bij hebben. Andere genoemde voorbeelden van de effectieve samenwerking in het samenwerkingsverband zijn (zie tabel 1 een overzicht van de genoemde resultaten):

- Woonruimte-verdeelsysteem
- Greenport
- Regionale structuurvisie
- Regionaal Bureau Leerplicht
- De bijdrage die geleverd is aan de huisvestingsproblematiek van het speciaal onderwijs.

De volgende resultaten werden in mindere mate genoemd:

- Rijn-Gouwe Lijn
- Rijnlandroute
- OV taxi
- Toerisme/recreatie
- Detailhandel

Uit de interviews valt op te maken, dat men het regionale investeringsfonds (RIF) en het woonruimte-verdeelsysteem als resultaten classificeren die zonder Holland Rijnland nooit bereikt waren. Opmerkelijk is wel, dat de geïnterviewden juist verbeterpunten aangeven voor deze twee dossiers. Het bestaan van één woonruimteverdeelsysteem wordt als positief beschouwd, maar over de invulling daarvan zijn minder positieve geluiden te horen. Wat betreft het RIF kan worden gezegd dat men de oprichting ervan als uiterst positief beschouwd, maar niet meer dan een eerste stap. Wat er uiteindelijk uit het RIF voortvloeit, is bepalend voor het succes. Als aandachtspunten gaf men aan dat de uitvoering van de groenvisie, bouwproductie, Rijnlandroute, Rijn-Gouwe lijn en de regionale structuurvisie de nodige aandacht verdienen. De respondenten geven aan dat deze achterblijven ten opzichte van de planning.

Bereikte resultaten	Colleges (N=12)	Gemeenteraden (N=11)	Regionale belanghebbenden (N=8)
Regionaal Investerings Fonds	10	9	4
Woonruimte verdeel system	9	8	1
Structuurvisie	5	4	2
Greenport	7	1	1
Rbl	5	4	3
Rijnlandroute	1	3	1
Rijngouwelijn	1	2	1
Toerisme/recreatie	-	1	2
Sociale agenda	3	1	-
Ov taxi	2	2	-
Speciaal onderwijs	3	3	1

Tabel 2: Wat zijn volgens u de bereikte resultaten van Holland Rijnland van de afgelopen 4 jaar?

De college- en raadsleden en regionale belanghebbenden hebben in grote lijnen hetzelfde beeld aangaande de bereikte resultaten van Holland Rijnland. Een opmerkelijk verschil is het dossier Greenport. Colleges noemden Greenport meerdere keren als een resultaat, terwijl dit nauwelijks naar voren kwam onder raadsleden en regionale belanghebbenden.

### 3.3 Aandachtspunt: taakonduidelijkheid

Holland Rijnland neemt op dit moment een aantal uitvoerende taken op zich. Bij het Regionaal Bureau Leerplicht wordt er op sommige momenten een zichtbare kanttekening geplaatst. Men geeft aan deze taak 'te' uitvoerend te vinden. Men constateert een uitbreiding van taken en activiteiten zonder dat het formeel en ambtelijk is geregeld. Hierdoor verliest Holland Rijnland gedeeltelijk het strategisch doel uit het oog. Enkele respondenten menen dat de oorzaak bij het portefeuillehouderoverleg ligt (zie hoofdstuk democratische legitimiteit). Men wijst uitvoerende taken niet af, maar meent dat hier voorzichtiger mee moet worden omgaan. Er bestaat een grotere behoefte aan gedeelde lange termijn visies op

gemeente overstijgende dossiers. Bij eventuele uitbreiding van taken zou er sprake moeten zijn van een duidelijk controlespoor met keuze- en beslismomenten.

De onduidelijke scheiding tussen strategische en operationele taken leidt mogelijk tot verwarring in wat de concreet bereikte resultaten van Holland Rijnland zijn. Het volgende citaat van een raadslid ter illustratie:

*“Er bestaat onduidelijkheid over hetgeen waar Holland Rijnland zich mee bezig houdt en of het was afgesproken dat men zich met die taken zou bezighouden”.*

### 3.4 Documentstudie

In 2002 hebben de voormalige Duin- en Bollenstreek en de Leidse regio het programma van afspraken ondertekend. Voor de documentstudie is ervoor gekozen om de stand van zaken van deze afspraken weer te geven. De gegevens die hiervoor gebruikt zijn voor het overgrote deel afkomstig van de website van Holland Rijnland.

#### I. Ruimte

##### Woonruimteverdeelsysteem

Het eerste onderdeel van het Plan van Aanpak “een regionale woonruimteverdeling” is gerealiseerd. Medio 2008 is een aangepaste huisvestingverordening ontwikkeld. In deze huisvestingsverordening is de urgentieregeling aangescherpt (echtscheiding/ relatiebreuk geen reden voor urgentie), afschaffing van de overgangsregeling en woonwaarde particuliere huur en verkoop.

##### Bouwproductie

Een andere afspraak in het Plan van Aanpak had betrekking op de bouwproductie, handhaven van de zogenaamde saldonul migratie (alleen bouwen voor eigen opvang regio). De regio zit zelf iets onder de helft van wat ze hadden moeten bouwen. De gestelde hoeveelheid te bouwen huizen moet in 2010 gereed zijn.

##### As Leiden-Katwijk

Het programma as Leiden-Katwijk focust zich op het realiseren van infrastructuur en economische ontwikkeling. De projecten van as Leiden-Katwijk zijn: Knoop Leiden West; RijnlandRoute; RijnGouweLijn; Locatie Valkenburg. Alle projecten zijn gestart. De opleverdata van de projecten ligt in de toekomst en op dit moment is er nog geen duidelijke aanwijzing dat einddata niet gehaald zullen worden (ondanks enkele vertragingen)

##### Regionale structuurvisie

De afgelopen jaren heeft Holland Rijnland veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van een regionale structuurvisie voor de periode van 2015-2020 die sinds eind 2007 in concept gereed is. In de regionale structuurvisie wordt aandacht besteed aan een plankaart met het ruimtelijke beeld van de regio en uitvoeringsprogramma voor de periode van 2005-2015.

#### Milieu

Holland Rijnland heeft een meerjarenplan milieucommunicatie (2006-2009) met de gemeente Rijnwoude en de milieudienst West-Holland opgesteld. Daarnaast is in december 2006 is het actieprogramma luchtkwaliteit Holland Rijnland goedgekeurd.

## *II. Verkeer en vervoer*

### Regionaal investeringsfonds

Voor 5 afspraken in het PVA, zijn grote investeringen nodig. Daarom werd in januari 2006 het regionale investeringsfonds (RIF) gestart. De investeringsstrategie bestaat uit:

1. Rijnlandroute
2. Rijn-Gouwe lijn
3. Noordelijke Ontsluiting Greenport (NOG) tussen de n206 en A4/ A44
4. het Offensief van Teylingen voor de versterking van greenport
5. de realisatie van het regionale groenprogramma

Holland Rijnland heeft bepaald, dat er een bijdrage nodig is van 142,5 miljoen voor de realisatie van de projecten vanaf 2008 tot 2022. 1 Januari 2008 is het investeringsfonds officieel van start gegaan. De laatste twee onderdelen van het regionale investeringsfonds betreft de regionale ontwikkeling van natuur en landschap.

### Regionale verkeers en vervoer plan (RVVP)

In 2007 is het uitvoeringsprogramma van het Regionale Verkeer- en Vervoerplan (hierna RVVP) vastgesteld voor de periode van 2008 tot en met 2015. RVVP concentreert zich onder andere op mobiliteit en ruimte, fiets, openbaar vervoer, flankerend beleid, auto, goederenvervoer, verkeersveiligheid en milieu.

### Meerjaren plan verkeersveiligheid

Holland Rijnland heeft op 3 juni 2005 het meerjarenplan Verkeersveiligheid 2005-2007 vastgesteld. Dit jaar wordt nog gewerkt met de uitgangspunten van het plan 2005-2007. Tijdens de externe evaluatie was het concept van verkeersveiligheid 2009-2011 in behandeling. De focus van het meerjarenplan verkeersveiligheid is het geven van verkeerseducatie (stimuleren veilig gedrag in het verkeer). Hierbij wordt gebruik gemaakt van een professionele verkeersleerkracht voor scholen. Nu wordt de nadruk gelegd op het beïnvloeden van gedrag, in 2009 zal daar een infrastructurele component bijkomen.

### Regiotaxi

Inwoners van de Leidse regio kunnen sinds 2001 gebruik maken van de Regiotaxi. Men wordt thuis opgehaald en naar de gewenste bestemming gebracht binnen 5 zones. Sinds januari 2007 heet dit de regio taxi. De totstandkoming van de Regiotaxi is geen verdienste van Holland Rijnland. Holland Rijnland heeft voor de Regiotaxi een faciliterende rol.

### III. Economische zaken

De economische agenda heeft de focus gelegd op vijf regionale thema's: kantoren, bedrijventerreinen, detailhandel, greenport en toerisme/recreatie.

#### Kantorenstrategie

In 2006 is de regionale kantorenstrategie voor de periode tot en met 2015 ontwikkeld. De afspraken betreft het mogelijk maken van 415.000 m<sup>2</sup> kantoorruimte in de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Zoeterwoude, Katwijk, Oegstgeest en Voorschoten.

#### Regionale detailhandel structuurvisie

In 2006 is een nieuwe detailhandel structuurvisie opgesteld. De detailhandel visie concentreert zich op het verstevigen van het ondernemers klimaat.

#### Bedrijfsterreinenstrategie

De bedrijventerreinenstrategie wordt begin 2009 vastgesteld. Een doelstelling van deze strategie richt zich op het realiseren van 143 hectare nieuwe bedrijventerrein in de periode tot en met 2020.

#### Toerisme

Met het uitvoeringsprogramma Toerisme 2006-2011 is Holland Rijnland bezig om toerisme en recreatie te verbeteren. Dit uitvoeringsprogramma is gebaseerd op 6 thema's: kust, water, agrotourisme, bollen, kunst en cultuur en zakelijk congres.

#### Greenport

1 Juli 2008 was de ondertekening van het memorandum of understanding van Greenport ontwikkeling maatschappij (GOM) die het bollen, bloemen en vaste planten cluster in de duin/bollen streek gaat versterken. Twee projecten binnen de Greenport zijn (mede) gefinancierd vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (hierna FES).

Het Offensief van Teylingen versterkt de Greenport:

1. Uitbreiding/verbetering toeristische mogelijkheden  
tentoonstelling Keukenhof;
2. Bedrijventerrein Delfweg Noordwijkerhout;
3. Ruïne van Teylingen Voorhout;
4. Vinkeveldpolder Noordwijk;
5. Trappenberg-Kloosterschuur Rijnsburg;
6. Recreatief Netwerk landgoed Keukenhof;
7. 'Open venster' Hillegom.

#### IV Sociale agenda

De sociale agenda was geen onderdeel van het oorspronkelijke Programma van Afspraken. In de loop van de tijd heeft de sociale agenda aan belang gewonnen en hebben wij besloten deze bij de documentstudie te behandelen.

De provincie, de gemeenten en Holland Rijnland hebben een overeenkomst afgesloten, de Regionale Agenda Samenleving Holland Rijnland (hierna RAS) 2006 t/m 2008. RAS omvat 4 thema gebieden: cultuur; jeugd; participatie (arbeidsmarktbeleid, volwasseneneducatie, inburgering en vrijwilligersbeleid); zorg & welzijn (wet maatschappelijke ondersteuning, re-integratie van langdurig uitkeringsgerechtigden). Hieronder staat een aantal projecten:

- Sinds 1 januari 2007 is regionaal bureauleerplicht onderdeel van Holland Rijnland. Vrij spoedig daarna is 1 jongerenloket voor de regio tot stand gekomen.
- In 2007 is een overeenkomst gesloten met de Leo Kannerschool inzake de financiering van uitbreiding van speciaal onderwijs.
- Januari 2007 is een re-integratie project Holland Rijnland gestart. De sociale diensten van verschillende gemeenten werken met drie re-integratie bedrijven samen om langdurig werklozen weer aan het werk te krijgen.
- In 2007-2008 houdt de sociale agenda zich bezig met civil society projecten. Inwoners, burgers worden gevraagd om projecten in te dienen die vallen binnen de WMO.
- In 2008 is de verwijzindex aanschaf. Met dit systeem wordt duidelijk welke instanties bij een jongere of een probleemgezin betrokken is.

In de volgende hoofdstukken wordt een overzicht gegeven van de genoemde resultaten Holland Rijnland door de respondenten. Daarbij wordt gekeken of ze dit zien als een resultaat dat zonder Holland Rijnland nooit was bereikt en wat voor resultaat er nog ontbreekt.

In de conclusie zullen we een vergelijking maken tussen de stand van zaken zoals die hierboven is genoemd en de door de respondenten gegeven antwoorden op de vraag wat zij zien als de resultaten van Holland Rijnland.

#### **Aanbevelingen**

- Nu geen zicht op wat Holland Rijnland concreet bereikt. Het Programma van Afspraken zou per jaar moeten worden omgezet in prestatie gerichte doelstellingen". Zo krijgt men meer voldoening, omdat de directe resultaten dan zichtbaar zijn. Ook een meerjarenagenda draagt hieraan bij.
- Holland Rijnland moet zich bezinnen op haar taakstelling en zich concentreren op 3 á 4 hoofdtaken. Belangrijk is om hierbij een scheiding te maken tussen strategische en operationele taken.
- Integrale visie en filosofie nodig voor de langere termijn. Dit vertaalt naar concrete doelstellingen, personeel/financiën en overige in te zetten middelen. Daarnaast moet duidelijk worden wat regionaal en wat lokaal gedaan moet worden.

## 4. BESTUURSKRACHT

### 4.1 Bestuurskracht

Voor dit rapport hebben wij de volgende definitie van bestuurskracht gehanteerd:

“Een bestuurskrachtig Holland Rijnland is voldoende in staat om de door zichzelf opgelegde taken en ambities te realiseren”.

Wanneer de regio eenduidiger naar buiten treedt, wordt het daadkrachtiger. Een gemeenschappelijk geluid bepaalt in hoge mate de bestuurskracht. Van bestuurskracht bestaan verschillende definities.

Bij het investeringsfonds zag men potentieel aan bestuurskracht. Men ervaart dat het elan uit de beginperiode is ingezakt. Ambities die tijdens de oprichtingsfase zijn geformuleerd, lijken in de loop van de tijd verzwakt te zijn. (Dit bovenstaande is puur gebaseerd op de belevenissen van de respondenten en dus geen volwaardige bestuurskrachtmeting.)

Het ontbreken van een eenduidig geluid heeft ook invloed op hoe de regio wordt gezien naar het rijk toe. Onderlinge verdeeldheid binnen Holland Rijnland maakt dat het rijk en provincies de organisatie minder serieus neemt. Men merkt op, dat ze een serieuzere speler zijn dan voorheen, maar geven tegelijkertijd aan dat er nog voldoende ruimte is voor verbetering. Het is daarom belangrijk, dat Holland Rijnland in de toekomst een eenduidige visie naar rijk/provincie uitstraalt en hiermee aan bestuurskracht wint.

### 4.2 Rollen Holland Rijnland

Gevraagd naar de belangrijkste rollen van Holland Rijnland worden de platform- en lobby/belangenbehartigingsfunctie het meest genoemd. Een andere veel genoemde rol voor Holland Rijnland is regionaal richtinggevend zijn. Efficiencyverbetering door Holland Rijnland is (nog) niet zichtbaar, maar dit zou nog kunnen groeien.

Collegeleden vulden dit bovenstaande aan met de volgende rollen: het binnenhalen van subsidies en het vormen van een eenheid. Raden menen dat Holland Rijnland een belangrijke taak heeft ten aanzien het creëren van een gezamenlijke visie. Regionale belanghebbenden ervaren het faciliteren van de regionale samenwerking als een belangrijke rol.

Het zijn dan ook deze rollen die de meeste respondenten uitgebreid zouden willen zien. Opmerkelijk is dat het hier bijna uitsluitend om strategische rollen gaat. Om deze ook daadwerkelijk te realiseren is de functie van lobby/belangenbehartiging weer belangrijk. Een verdiepingsslag zou moeten worden gemaakt op het gebied van betrokkenheid van de deelnemende gemeenten. Als mogelijkheden worden het creëren van een integrale visie, het intensiveren van contacten met gemeenten(raden) en het versterken van het eenduidige geluid genoemd.

Om te achterhalen wat voor een beeld de respondenten hadden aangaande de rollen van Holland-Rijnland en welke zij wenselijk vonden hebben wij de volgende vragen gesteld:

Wat zijn in uw ogen de belangrijkste rollen van Holland Rijnland?  
Welke van deze rollen zou volgens u moeten worden geaccentueerd of welke mist er? De antwoorden vindt u terug in onderstaande tabel:

Rollen Holland Rijnland	Colleges (N=12)	Gemeenteraden (N=11)	Regionale belanghebbenden (N=8)
Belangenbehartiger	4	5	2
Lobby	9	5	1
Beleidsafstemming	4	2	-
Overlegplatform	7	4	3
Bovenlokale dossiers	6	4	1
Faciliteren regionale samenwerking	1	1	2
Gemeenschappelijke visie	1	4	1
Subsidies binnenhalen	2	2	-
Eenheid	2		-
<b>Accentueren rollen</b>			
Strategie	2	4	-
Lobby	2	3	-
Visie opstellen	3	5	1
Contacten met gemeenten intensiveren	3	2	1
Gemeenschappelijk geluid	5	2	1

Tabel 3: Wat zijn volgens u de belangrijkste rollen van Holland Rijnland?

### Aanbevelingen

- Als men wil kijken naar een mogelijke uitbreiding van het aantal gemeenten dat deelneemt in de regio dan dient men eerst goed te kijken naar de ambities van Holland Rijnland. Voordat het zover is zal eerst het eigen huis op orde moeten worden gebracht. Als het tot uitbreiding zou komen dan zijn de belangrijkste criteria dat men bij de zoektocht naar een nieuwe 'partner' kijkt naar gedeelde problematiek en gedeelde kansen.
- Gemeenteraden zo vroeg mogelijk betrekken in het besluitvormingstraject.
- Vrijblijvendheid beperken en daarmee uitzonderingsposities vermijden en de mogelijkheden voor handhaving van afspraken onderzoeken (sancties).

## 5. BESTUURLIJKE RELATIES

Respondenten hebben veelvuldig aangegeven, dat er meer accent gelegd moet worden op het creëren van betrokkenheid tussen gemeenten onderling en met Holland Rijnland zelf. Op een aantal grote strategische projecten hebben de gemeenten elkaar kunnen vinden. Er zijn alleen nog altijd kwesties waarvan de respondenten vinden dat de regionale solidariteit (nog) ontbreekt.

*“Holland Rijnland moet boeien en binden”*

### 5.1 Cultuur Holland Rijnland

Cultuurverschillen zijn ook indirect van invloed op het gemeenschappelijke geluid van Holland Rijnland. Uit de interviews valt op te maken, dat er verschillen bestaan tussen de voormalige Duin- en Bollenstreek en de Leidse regio. Met name bij uitvoerende taken en voorbereiding van besluitvorming zoekt men elkaar op. Het cultuurverschil zorgt weleens voor stagnatie in de te nemen beslissingen. Respondenten herkennen wel het ontstaan van nieuwe clusters in de regio; de oude verdeling is niet meer zwart/wit zichtbaar. Vooral de kleinere gemeenten herkennen elkaars wensen en trekken naar elkaar toe.

### 5.2 Proactieve houding

Uit de interviews is gebleken dat de functie die iemand inneemt binnen het Openbaar Bestuur van invloed is op hoe men tegen een mogelijke proactieve houding aankijkt. De collegeleden vinden, in grote lijnen, dat Holland Rijnland geen proactieve houding heeft. Raadsleden zien wel een proactieve houding van Holland Rijnland. Regionale belanghebbenden hebben een verdeelde mening ten aanzien van deze kwestie. Dit is mogelijk te verklaren door de relatief grotere afstand die raadsleden hebben ten opzichte van Holland-Rijnland. Hierdoor is het lastig om te bepalen waar het initiatief van een actie heeft gelegen. Een proactieve houding kan Holland Rijnland ‘meer gezicht’ geven en versterkt zodanig het gemeenschappelijke geluid.

### 5.3 Belangenbehartiging

Verscheidene respondenten menen dat Holland Rijnland faalt in de belangenbehartigingsrol, terwijl anderen vinden dat Holland Rijnland voldoende de belangen behartigt van de eigen gemeente. Het volgende citaat van een collegelid geeft een mogelijke richting aan voor Holland Rijnland:

*“Holland Rijnland behoort niet de belangen te behartigen van individuele gemeenten, maar alleen die van de regio”.*

### 5.4 Lokaal sentiment

In grote lijnen heeft lokaal denken de voorkeur boven regionaal denken. De drang om naar het eigen gebied te kijken is groot. Het regionale besef moet de komende jaren groeien. Een citaat van een collegelid en raadslid ter illustratie:

*“Men moet voor het grotere geheel gaan, ook al doet het lokaal pijn”*

Nu worden gemeenten nog te weinig gedwongen om regionaal te denken wat een gemeenschappelijk geluid naar buiten toe belemmerd.

### 5.5 Schaalgrootte

Er is verdeeldheid in mening ten aanzien van de huidige schaalgrootte van Holland Rijnland. Wat wel naar voren komt is, dat het overgrote deel van de geïnterviewden positief kijkt naar uitbreiding. Een enkeling is negatief. De meeste raadsleden zijn van mening, dat het nog niet de tijd is voor Holland Rijnland om uit te breiden. Zo zette een raadslid bij een mogelijke uitbreiding een kritische noot, Holland Rijnland moet eerst bestuderen hoe ze functioneren:

*“Holland Rijnland moet ‘het huis op orde’ hebben voor verdere opschaling”*

Colleges en regionale belanghebbenden kijken in die zin veel positiever naar uitbreiding. Een onderstaand citaat van een regionale belanghebbende ter verheldering:

*“Holland Rijnland is geen eiland. Aansluiting met andere regio's zoeken”*

Wel moet men zich wel afvragen wie de natuurlijke partner is? Wat wil Holland Rijnland en wie hoort daarbij? Waar liggen de gezamenlijke problemen en met name de kansen?

Huidige schaalgrootte	Colleges (N=12)	Gemeenteraden (N=11)	Regionale belanghebbenden (N=8)
Voldoende	5	5	4
Onvoldoende	7	6	2
<b>Uitbreiding</b>			
Positief	9	3	5
Negatief	2	3	-
Nog niet toe aan uitbreiding	1	5	1

Tabel 4: Vindt u de huidige schaalgrootte voldoende? Hoe denkt u over uitbreiding?

### *Ambities*

Vooraf moet scherp gesteld worden 'waarom groter'. De ambities van Holland Rijnland moeten daarvoor in kaart worden gebracht. Wanneer de focus puur strategisch is, zou Holland Rijnland zeker kunnen uitbreiden. Op de gedeelde gebieden van wonen, werken en vervoer zou uitbreiding zeker kunnen maar wanneer het om uitvoerende taken gaat is men zeer terughoudend. Het zou dan alleen kunnen gaan om uitvoerende taken die regiobreed kunnen worden gedaan.

### *Uitbreiding*

Bij eventuele uitbreiding moet er gezocht worden naar 'natuurlijke' verbondenheid. Dit kan op verschillende vlakken:

1. Expertise verbetering
2. Sterke gesprekspartner naar Rijk en Provincie
3. Gedeelde problematiek
4. Gedeelde kansen

Bestuurlijke relaties zijn een belangrijke basis voor het volgende hoofdstuk. Zo kan een geringe betrokkenheid van onderlinge gemeenten de werking en beleving van de structuur beïnvloeden. In het volgende hoofdstuk worden de aspecten rondom de structuur nader toegelicht.

#### **Aanbevelingen**

- Intensiveer de contacten met individuele gemeenten om de betrokkenheid te verstevigen. Dit kan op verschillende manieren (bijeenkomsten, workshops, excursies). Een veelgenoemd platform hiervoor is de verdere ontwikkeling van de regionale structuurvisie.
- Unaniem genomen besluiten zijn wel wenselijk, echter zij mogen de besluitvorming niet vertragen of verdagen.

## 6. DE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING

Wat betreft de gemeenschappelijke regeling hebben wij voornamelijk gekeken naar de structuur die is opgezet binnen de regeling. De structuur omvat de volgende aspecten; betrokkenheid van gemeenten, structuur, vertegenwoordiging, besluitvorming en informatiestromen. Het eerste aspect “betrokkenheid van gemeenten” is in het vorige hoofdstuk behandeld.

### 6.1 Structuur

De meerderheid van gemeenten voelt zich voldoende vertegenwoordigd in het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur, ook de gemeenten die deel uitmaken van een cluster vertegenwoordiging. Over het algemeen worden er weinig kanttekeningen geplaatst bij het functioneren van het dagelijks bestuur. Richting het algemeen bestuur zijn de raden minder tevreden. Een vaak genoemde kwestie concentreert zich op democratische legitimiteit.

Structuur Holland Rijnland	Colleges (N=12)	Gemeenteraden (N=11)	Regionale belanghebbenden (N=8)
Kritiek portefeuillehoudersoverleg	4	-	-
Bestuursdruk	2	2	-
Mogelijke belangenverstremming bestuurders	6	3	1
Probleem Democratische legitimiteit	4	7	1

Tabel 5: Wat vindt u van de structuur van Holland Rijnland?

Holland Rijnland heeft bij oprichting gekozen voor een niet duaal stelsel. In een duaal model bestaat het algemeen bestuur uit raadsleden en het dagelijks bestuur uit collegeleden. In Holland Rijnland mogen de gemeenten zelf kiezen of ze raadsleden of collegeleden afvaardigen voor het Algemeen Bestuur. Een steeds terugkerend discussiepunt tijdens de interviews was of het algemeen bestuur moet bestaan uit raadsleden of uit alleen collegeleden. Naar voren kwam ook, dat er een voelbaar tekort is aan democratische controle op het regiobestuur. Het algemeen bestuur bestaat thans uit burgemeesters en wethouders en een aantal raadsleden. De raadsleden ervaren hierdoor slechts een beperkte controlerende rol.

Raadsleden worstelen meer met het vraagstuk ‘structuur en vorm’ dan collegeleden. Raadsleden voelen zich minder betrokken bij Holland Rijnland dan collegeleden en regionale belanghebbenden, hetgeen van invloed is op de bestuurlijke relaties. Raadsleden vinden het regelmatig onduidelijk wat er gebeurt op regionaal niveau. Uit de interviews valt ook op te merken dat raadsleden minder op de hoogte zijn van wat er in de gemeenschappelijke regelingen gebeurt. De regelingen worden gezien als niet-transparant en ondemocratisch. Het volgende citaat geeft het onderliggende gevoel van een raadslid helder weer:

**“Holland Rijnland is meer een samenwerkingsverband van bestuur en colleges dan van de raden”.**

## 6.2 Portefeuillehoudersoverleg

Portefeuillehoudersoverleg wordt door collegeleden niet altijd even consequent bevonden. Een genoemd voorbeeld is; de sociale agenda was voor een groot gedeelte geschrapt. Enige tijd later stonden alle kwesties weer op de sociale agenda. Portefeuillehouders verliezen de focus van het programma van afspraken uit het oog. Uit de interviews kwam naar voren, dat men zich zorgen maakt over de continuïteit. Er is een wisselende bezetting om de 4 jaar. Het is dan moeilijk om de bereikte punten vast te houden. Er moet een scherpere scheiding worden gehanteerd tussen strategische en operationele punten.

## 6.3 Bestuursdruk

Bestuursdruk en dubbelrollen in bestuurlijke netwerken worden indirect genoemd in verband met de democratische legitimiteit. Lokale bestuurders zijn ook vaak regio bestuurders. Het met “meerdere petten” zitten in diverse besturen wordt meer dan eens als lastig ervaren door verscheidene respondenten. Daarnaast is de bestuursdruk soms (te) hoog. Het besturen van een regio kost veel tijd en gaat af en toe ten koste van gemeentelijke verplichtingen en vice versa.

## 6.4 Besluitvorming

Hierbij speelt de vraag of de besluitvaardigheid voldoende uit de verf komt op de gebieden wonen, economische zaken, ruimtelijke ordening, verkeer & vervoer, milieu, sociale agenda, volksgezondheid, educatie en werk & inkomen (beslisdocument). De respondenten vinden in grote lijnen, dat de regio besluitvaardiger is dan voorheen maar op sommige gebieden worden ze besluitvaardiger geacht dan op andere gebieden. Voor het laatste geval worden de regionale structuurvisie, de groenvisie en de meerjarenagenda het meest als voorbeeld genoemd.

Uit de interviews blijkt ook dat Holland Rijnland de besluitvorming kritisch tegen het licht moet houden. Verschillende onderwerpen kwamen aan bod tijdens de interviews, die hieronder besproken zullen worden:

1. Ten eerste ervaart men een zekere vrijblijvendheid. Wanneer een besluit eenmaal is genomen, blijven de gemeenten er niet achter staan en kan er een nieuwe discussie opklaaien.
2. Daarnaast is het mogelijk om een uitzonderingspositie te bedingen, zoals op het gebied van de woonruimte verdeling. Er is geen wettelijke basis en hierdoor is Holland Rijnland niet afdwingbaar. Een citaat van een collegelid ter illustratie:

*“Enerzijds wordt gezamenlijk een kader afgestemd, maar deze is nog niet dichtgetimmerd, het is nog steeds mogelijk om af te wijken”.*

3. Naast vrijblijvendheid, ervaren respondenten problemen in het krijgen van meerderheid. Een genoemde suggestie hiervoor is om meer bevoegdheden af te dragen naar Holland Rijnland. Een overleg mag niet blijven ontaarden in vrijblijvende gesprekken.
4. De doorlooptijd kan verbeterd worden.
5. Een ander kwestie concentreert zich op de uitgebreide agenda. Holland Rijnland behandelt teveel agendapunten tijdens een overleg en dit belemmert mogelijk de besluitvorming.
6. Door een aantal respondenten, met name regionale belanghebbenden, wordt aangegeven dat zij de besluitvorming van Holland Rijnland niet transparant vinden.

Besluitvorming	Colleges (N=12)	Gemeenteraden (N=11)	Regionale belanghebbenden (N=8)
Vrijblijvend (niet afdwingbaar)	4	3	2
Wijzigingen doorvoeren traag	1	1	1
Slechte doorlooptijd	5	5	3
Probleem meerderheid krijgen in stemmen	2	2	2
Niet transparante besluitvorming	1	2	3
Gemeenten moeten meer bevoegdheden afdragen	-	4	1

Tabel 6: Wat vindt u van de besluitvorming bij Holland Rijnland?

## 6.5 Informatiestromen

De respondenten zijn zeer te spreken over de professionele website. Daarnaast is men erg tevreden over de kennis/ervaring van de ambtelijke organisatie.

Respondenten uit gemeenten met een eigen regio commissie geven minder negatieve punten aan in de communicatie met Holland Rijnland. Een regio commissie is nodig zodat de regionale onderwerpen worden besproken. Deze commissie komt bijeen voorafgaand de vergadering van het algemeen bestuur. Naast een regio commissie werd er ook gesproken over een regio werkgroep. Een regio werkgroep komt bijeen voor de voorbereiding van het portefeuillehouderoverleg. Een regio werkgroep komt de besluitvorming ten goede.

De informatiestromen worden als voldoende ervaren, maar verdienen wel enige aandachtspunten:

1. Als eerste vindt men de nieuwsbrief van Holland Rijnland niet voldoende, de belangrijke pijlers worden niet vermeld. Er is geen actueel overzicht van de lopende zaken. Om deze reden maken verscheidene gemeenten dankbaar gebruik van de nieuwsbrief van Leiderdorp.

2. Tevens wordt een kritische noot geplaatst bij de kwaliteit en kwantiteit van de aangeleverde stukken. De informatiedichtheid is te groot en is het te ambtelijke en procedureel geschreven.
3. Een “voorblad” zal zeker helpen om de communicatie te verbeteren.
4. Daarnaast ontbreken er notities en documenten waarin een lange termijn visie is weergegeven.
5. De tijdigheid van stukken wordt ook niet overal als positief ervaren. Dit heeft echter niet alleen oorsprong binnen Holland Rijnland. Het probleem van tijdigheid lijkt zijn oorsprong te vinden in verschillende vergader cycli van gemeenten.
6. Door de afwezigheid van rapportages over de realisatie van projecten wordt de gemeente onvoldoende inzicht verschaft in de prestaties van de regio.
7. De afspraak dat gemeenten onafhankelijk persberichten mogen uitgeven leiden tot het plaatsen van een ‘lokale komma’ en dragen niet bij aan een eenduidig geluid van de regio.
8. Er is een geringe gemeenschappelijke agenda. Uit de interviews blijkt, dat Holland Rijnland geen meerjaren agenda heeft opgesteld. Met een agenda van 1 á 2 jaar vooruit, zou de regionale agenda met de eigen gemeentelijke kwesties afgestemd kunnen worden.

Communicatie	Colleges (N=12)	Gemeenteraden (N=11)	Regionale belanghebbenden (N=8)
Tidigheid stukken	7	7	-
Kaliteit stukken	4	2	-
Stukken omvangrijk	6	4	-
Vorbereidingstijd	4	6	-
Terugkoppeling	2	3	-
Onoverzichtelijke nieuwsbrief	3	4	-
Management summary nodig	1	3	-
Agenda	4	2	3

Tabel 7: Hoe denkt u over de communicatie van Holland Rijnland?

### Aanbevelingen

- Raadsleden vinden de gemeenschappelijke regeling vrij onzichtbaar. Daarom is het belangrijk, dat er naast de gemeenschappelijke regeling een document wordt opgesteld, waarin de afspraken SMART worden beschreven, om het naderhand goed te kunnen evalueren. De begroting is hiervoor een goed instrument en zou verder kunnen worden uitgebouwd.
- De inrichting van het Algemeen Bestuur kent geen eenduidig karakter. Óf alleen raadsleden of alleen bestuurders.
- De stukken van Holland-Rijnland zijn vaak omvangrijk. Probeer dit te beperken. Of gebruik een oplegvel dat de hoofdlijnen en belangrijkste beslispunten/consequenties weergeeft.

## 7. CONCLUSIE

In dit hoofdstuk worden de conclusies uit dit rapport besproken en worden er voorstellen gedaan voor mogelijke oplossingen (aanbevelingen).

### *7.1 Inhoudelijk bereikte resultaten*

#### *I. Algemene ervaring 4 jaar Holland Rijnland*

- Wat onmiddellijk opvalt is, dat Holland Rijnland steeds positiever wordt ervaren door de verschillende partijen. De regio heeft voldoende meerwaarde gebracht voor de deelnemende gemeenten. Daarnaast wordt Holland Rijnland, meer dan voorheen, gezien als een serieuze speler naar rijk en provincie toe en besluitvaardiger. In die zin leeft de samenwerking onder de colleges/raden en regionale belanghebbenden.
- Genoemde voorbeelden van de effectieve samenwerking in de regio zijn het regionale investeringsfonds; woonruimte-verdeelsysteem; regionale structuurvisie; Greenport en het Regionaal Bureau Leerplicht.

#### *II. Documentstudie versus genoemde resultaten*

- Wanneer een vergelijking wordt gemaakt met de documentenstudie is de conclusie dat niet alle resultaten voldoende zichtbaar zijn. De geïnterviewden noemden vooral resultaten in de richting van verkeer/vervoer, ruimte en de sociale agenda. Binnen deze onderwerpen kwamen het milieuplan, het regionale verkeers- en vervoersplan en het verkeersveiligheidsplan niet terug. Daarnaast werd een aantal projecten van de sociale agenda niet genoemd zoals, het re-integratieproject, civil society en de Verwijsindex. De economische agenda (kantorenstrategie, detailhandel, bedrijventerrein-strategie, toerisme) werd niet of nauwelijks door de geïnterviewden genoemd.
- Zoals hierboven aangegeven vindt men Holland Rijnland op een aantal gebieden onzichtbaar. Uit de documentstudie blijkt dat dit niet altijd gerechtvaardigd is. Holland Rijnland moet hierbij oppassen dat het niet ten onder gaat aan het eigen succes en is er bij gebaat om succes te 'claimen'.

#### *III. Beoogde taken en rollen van gemeenten/regionale belanghebbenden*

- Wat betreft het grootste gedeelte van de respondenten zou Holland Rijnland de focus moeten leggen op een beperkt aantal hoofdtaken. Over welke taken dit zouden moeten zijn, is bij de respondenten geen eenduidigheid te herkennen, mede omdat zij niet weten welke taken nu als hoofdtaak worden gezien.
- De platform- en lobby/belangenbehartigingsfunctie wordt door de respondenten als het meest zichtbaar aangegeven. Tevens hechten zij hier de meeste waarde aan. Het versterken van de betrokkenheid van de onderlinge gemeenten wordt met name bij gemeenteraden gemist.

#### IV. Aandachtspunten Holland Rijnland

- Men spreekt niet van een echte eenheid, omdat de gemeenten onderling nog te verdeeld zijn. Daarnaast ontbreekt, zowel een korte als een lange termijn visie.

### 7.2 Bestuurskracht

#### I. Realisatie taken en ambities Holland Rijnland

- Bestuurskracht is geformuleerd als de mate waarin Holland Rijnland in staat is zijn ambities en taken te realiseren. Bij het investeringsfonds zag men potentieel aan bestuurskracht. Men voelt alleen, dat het elan uit de beginperiode is ingezakt. Vele ambities die tijdens oprichting zijn geformuleerd, blijken nog niet tot stand te komen. Hierbij moet worden opgemerkt dat van een aantal projecten de geplande realisatiedatum in de toekomst ligt.

#### II. Gemeenschappelijk geluid

- De verwachting is dat Holland Rijnland daadkrachtiger wordt als het eenduidiger optreedt.

#### III. Opschaling met andere gemeenten

- Opschaling wordt niet gezien als de oplossing om de bestuurskracht te verbeteren. Men kijkt wel positief naar een uitbreiding mits er aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. De belangrijkste daarvan zijn dat men eerst het eigen huis op orde heeft en dat men op zoek gaat naar een 'natuurlijke' partner.

### 7.3 Bestuurlijke relaties

- De colleges en regionale belanghebbenden ervaren een goede relatie met Holland Rijnland. Tussen de raden en Holland Rijnland is een grotere afstand. Wat uiteindelijk samenbindt moet niet de structuur zijn, maar het besef dat ze afhankelijk van elkaar zijn en dat zij een gemeenschappelijk belang hebben.

### 7.4 Gemeenschappelijke regeling

#### I. Structuur

- De meerderheid van gemeenten voelt zich prima vertegenwoordigd in het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Raadsleden worstelen meer met het vraagstuk 'democratische legitimiteit' dan colleges. Raden menen minder op de hoogte zijn wat er in de gemeenschappelijke regelingen gebeurt.
- Bestuursdruk en dubbelrollen in bestuurlijke netwerken spelen een belangrijke rol. Het besturen van een regio kost veel tijd en dit gaat ten koste van gemeentelijke of regionale verplichtingen.

#### II. Besluitvorming

- Men vindt dat het samenwerkingsverband besluitvaardiger is dan voorheen. Dat wil niet zeggen dat men vindt dat er uitsluitend goede besluiten worden genomen.
- Ook het niet handhaven van de gemaakte afspraken wordt door veel respondenten aangemerkt als minpunt, evenals de relatief lange doorlooptijd en de weinig transparante beraadslaging.

### III. Informatiestromen

- De respondenten zijn zeer te spreken over de professionele website. Daarnaast is men tevreden over de kennis/ervaring van de ambtelijke organisatie. Niet alle informatiestromen werden als voldoende ervaren, zoals de nieuwsbrief van Holland Rijnland en de kwantiteit, kwaliteit en tijdigheid van stukken voor besluitvorming. Ook het opstellen van een meerjarenagenda en de mogelijkheid tot het opstellen van een gemeenschappelijk persbericht worden wenselijk geacht.

### 7.5 Conclusie

Dit rapport mondt uit in een analytisch kader dat als basis dient voor de aanbevelingen. In dit onderstaande analytische kader worden de sterke en zwakke punten van Holland Rijnland aangegeven. Voor deze punten, zijn kansen geformuleerd.

Sterke punten	Zwakke punten
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positief beeld over Holland Rijnland</li> <li>• Goede vertegenwoordiging</li> <li>• Voldoende meerwaarde samenwerking</li> <li>• Besluitvaardiger dan voorheen</li> <li>• Meer serieuze speler naar rijk/provincie dan voorheen</li> <li>• Professionele website</li> <li>• Kennis/ervaring ambtelijk apparaat goed</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlies originele focus programma van aanpak</li> <li>• Resultaten Holland Rijnland zijn niet altijd zichtbaar voor gemeenten en regionale belanghebbenden</li> <li>• Visie voor de toekomst ontbreekt</li> <li>• Geen eenduidig geluid Holland Rijnland</li> <li>• Geringe betrokkenheid gemeenten</li> <li>• Belangenbehartiging niet in alle gevallen voldoende</li> <li>• Serieuze speler naar rijk/provincie onvoldoende</li> <li>• Democratische legitimiteit (raden)</li> <li>• Informatie voorziening</li> <li>• Bestuursdruk</li> <li>• Dubbele rollen bestuur</li> <li>• Afspraken worden niet gehandhaafd</li> <li>• Ontbreken van sanctiemogelijkheden</li> </ul>

### KANSEN

- Evaluatie taakstelling
- Visie formuleren
- Verbetering informatie stromen
- Schaalgrootte; ambities onderzoeken
- Raden in vroeger stadium betrekken bij besluitvorming

- *Eenduidig geluid vormen*
- *Intensiveren van contacten*
- *Heroriëntatie op bezetting binnen de portefeuillehouderoverleggen*

## **Bijlage      Onderzoeksopdracht vanuit Holland Rijnland**

In het besluit van het algemeen bestuur van Holland Rijnland van 26 maart 2008 is aangegeven dat de evaluatie dient in te gaan op:

1. de inhoudelijk bereikte resultaten in relatie tot de geformuleerde doelstellingen/programma's;
2. de bestuurlijke relaties;
3. het functioneren van de gemeenschappelijke regeling;
4. een actueel beeld van de bestuurskracht van het samenwerkingsorgaan.

### Doel van de evaluatie:

Uit de evaluatie moet naar voren komen of het samenwerkingsorgaan de beoogde inhoudelijke meerwaarde 'voldoende' heeft gebracht voor de deelnemende gemeenten.

Tevens moet naar voren komen of de besluitvaardigheid van Holland Rijnland voldoende uit de verf is gekomen op de tien in het Beslisdocument genoemde punten en hoe de bestuurskracht van Holland Rijnland door de relevante actoren wordt ervaren.

### Relevante documenten:

- Contourennota 'Integratie SDB/SLR' van 2003
- Programma van afspraken
- Evaluatie 2004
- Besluit Algemeen Bestuur Holland Rijnland 26 maart 2008
- Gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland (na 23 wijziging)

### Relevante actoren:

- Gemeenteraden van de deelnemende gemeenten
- Colleges B&W van de deelnemende gemeenten
- Provincie Noord-Holland
- Provincie Zuid-Holland
- Zuidvleugel
- Inwoners
- Bedrijfsleven
- Bedrijfsleven (inclusief belangengroepen zoals KvK en WLTO)
- Bestuurlijke regio's zoals Haaglanden en ROA
- Maatschappelijke organisaties

Uitwerking:

Voor het bepalen van de resultaten van Holland Rijnland is het noodzakelijk eerst de doelstellingen te beschrijven.

Deze doelstellingen staan onder andere in:

De contourennota 'Integratie SDB/SLR' van 2003 met daarin beschreven wat met de komst van Holland Rijnland door de toenmalige zestien gemeenten werd beoogd.

De in deze nota beschreven beoogde meerwaarde op de diverse beleidsterreinen biedt een goed referentiekader om te beoordelingen of Holland Rijnland aan de verwachtingen voldoet.

Voorafgaande aan de discussie of de ouden samenwerkingsverbanden Duin- en Bollenstreek en Leidse Regio zouden moeten samengaan is door de zestien gemeenteraden en Provinciale Staten het Programma van Afspraken (2002) vastgesteld met daarin veertien strategische afspraken. Impliciet werd met de komst van Holland Rijnland beoogd dat de samenwerkende gemeenten realisatie van deze afspraken dichterbij zouden gaan brengen. Enerzijds als platform (permanente onderhandelingstafel) om de strategische afspraken verder uit te werken, anderzijds voor belangenbehartiging (positionering in de Zuidvleugel).

In de diverse documenten staat dit op verschillende wijze geformuleerd.

Het geheel samenvattend komt dit neer op:

- Het streven naar een gezamenlijke en integrale visie op de verdere ontwikkeling van het gebied (wonen, werken, mobiliteit en natuur- en landschap), in plaats van onderlinge concurrentie tussen de beide regio's en hun gemeenten;
- Een regionaal samenwerkingsverband dat zich in de richting van rijk en provincie kan ontwikkelen als een bestuurlijke factor van betekenis;
- De mogelijkheid om samen pro-actief te anticiperen op kansen en ontwikkelingen die op de regio afkomen;
- Verdere professionalisering en vermindering van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties van de deelnemende gemeenten;
- Een kans voor de deelnemende gemeenten om zelf (mede) aan de basis te staan van de toekomstige ontwikkeling van de regio door het bieden van een permanent onderhandelingsplatform van en voor gemeenten, mits deze betrokkenheid organisatorisch en procedureel goed wordt gewaarborgd.

Taken en rollen:

Sinds de start van Holland Rijnland is ook gesproken over een aanscherping van de taken/rollen die voor het samenwerkingsorgaan zijn te onderscheiden. Het markeren van deze verschillende taken/rollen biedt houvast voor bestuur/medewerkers waar het gaat om wie, wanneer besluit. Welke houding/attitude wordt aangenomen en welke prioriteit wordt gegeven (inzet middelen, timing).

Het betreft de volgende taken/rollen:

1. Regionaal richtinggevend.

Uitvoering Programma van Afspraken november 2002

Dit zijn taken als regionaal woonruimteverdeling, bouwscenario, voortijdig schoolverlaten, infrastructuur, enz.

2. Platformfunctie

Is een discussiefunctie voor niet aan Holland Rijnland overgedragen taken die gemeenten toch op bovenlokaal niveau willen bespreken.

3. Efficiency.

Indien aantoonbaar is, dat door gezamenlijke uitvoering een goedkoper en/of beter product wordt geleverd.

4. Externe partijen vragen de regio een rol/taak op zich te nemen.

Een taak wordt uitsluitend opgepakt als de meerwaarde kan worden aangetoond, de inzet van Holland Rijnland en gemeenten goed is gedefinieerd en nadat het algemeen bestuur hiertoe heeft besloten.

Vanuit deze taken rollen zijn de volgende aandachtspunten relevant:

1. hoe leeft de samenwerking in de raden, colleges en ambtelijke organisaties?
2. hebben gemeenteraden, colleges en ambtelijke organisaties goed voor ogen wat de eigen gemeenten met de samenwerking beoogt (zie hiervoor ook de verschillende taken en rollen).
3. hebben gemeenteraden, colleges en ambtelijke organisaties duidelijk welke taken en rollen Holland Rijnland in hun ogen zou moeten hebben?
4. hoe leeft de samenwerking in het maatschappelijk middenveld?

