

Regionaal Partnerschap & Leiderschap

De Leidse Regio Aanpak

Een Leidse visie op bestuurbaarheid van en versterking van politieke controle op regionale samenwerkingsverbanden en een voorzet voor regionaal leiderschap



Op schalen

Kern van deze notitie – In deze notitie presenteren wij een visie op regionale samenwerking met het doel dat raad en college grip houden op (de ontwikkeling van) deze samenwerkingsverbanden. De hoofdlijn van deze visie is: Vraagstukken die bovenlokaal geregeld moeten worden, organiseren we op één van de volgende schaalniveaus: Leidse regio (5 gemeenten), Holland Rijnland (12 gemeenten), Zuid-Holland Noord (15 gemeenten) of Veiligheidsregio (28 gemeenten). Bij voorkeur wordt samengewerkt met deze gemeenten (5, 12, 15 of 28) gelijktijdig, of met een deel van deze gemeenten, waarbij groei naar het gewenste schaalniveau mogelijk is. Daarnaast krijgt de centrumrol van Leiden in de regio invulling door vooral kwaliteit te leveren aan die regio met het doel de wederzijdse bestuurskracht te versterken.



Leiden

2 juni 2009 –
Gemeente Leiden
Afdeling Strategie & Onderzoek
Rijk van Walsem

Status: concept 2 voor B&W

Notitie Regionaal Partnerschap en Leiderschap

Inhoudsopgave

1. Inleiding

Aanleiding & Indeling

2. Doelstelling, Probleemstelling

2.1 Doelstelling

2.2 Probleemstelling

2.3 Vraagstelling

3. Analyse: Stand van zaken & verwachte ontwikkelingen?

3.1 Wat hebben we? Beoordeling huidige samenwerking.

3.1.1 Samenwerkingsverbanden van de daad

3.1.2 Samenwerkingsverbanden van de praat

3.1.3 Indirecte samenwerkingsverbanden

3.1.4 Commentaar

3.2 Ontwikkelingen: initiatieven in verdergaande samenwerking

3.3 Ontwikkelingen: bestuurlijke veranderingen in de regio

3.4 Commentaar

4. Analyse: modellen van samenwerking

4.1 Wettelijke mogelijkheden

4.2 Modellen samenwerking

5. Visie Leiden: Regionaal Partnerschap en Leiderschap

5.1 Onderscheid strategie en uitvoering

5.2 Welke schaal is het helemaal?

5.3 Beleidskader: drie basisniveaus

5.3.1 *Eén strategisch niveau.*

5.3.2 *Een niveau voor uitvoering.*

5.3.3 *Veiligheidsregio*

5.3.4 *Consequenties.*

5.4 Verfijning: Uitwerking volgens het concept vraaggerichte overheid

5.4.1 *Structuur regio-organisatie*

5.4.2 *Meerdere diensten, één organisatie, één leiding, één bestuur.*

5.4.3 *Bevoegdheden regio-orgaan*

5.4.4 *De Raden en de Regio, de Regioraad*

5.5 Ultieme Regiegemeente – de uiterste consequentie

5.6 Sturen op regionale samenwerking

5.7 Groeien naar een eindmodel

5.8 Bouwen aan vertrouwen

6. Leiden – Eigentijds Leiderschap

6.1 Bestuurskracht en Netwerken.

6.2 Leiderschap door kwaliteit

1. Inleiding

Aanleiding. Regionale samenwerking heeft zich de laatste jaren ontwikkeld van organisatorisch randverschijnsel tot een prominent politiek-bestuurlijk thema. In het collegeprogramma is de regionale strategische positionering van Leiden één van de hoofdthema's. Zowel op strategisch niveau als samenwerking op uitvoeringsthema's, zie bijvoorbeeld het programma Regie op Maat. Aandacht voor regionale samenwerking is ook merkbaar aan de instelling van een Programmadirectie Krachtig Bestuur door het Ministerie van BZK, met expliciete aandacht voor versterking van regionale samenwerking. Tenslotte zoekt ook de provincie Zuid-Holland naar een nieuwe rol in het omgaan met regio's.

Wat opvalt is de variatie in schaalniveaus van samenwerkingsverbanden. Het ziet ernaar uit dat er alleen maar meer bijkomen. Het jarenlange streven naar ontkokering in gemeenteland kan hierdoor weer teniet worden gedaan. De vraag dringt zich op hoe dit spectrum aan constructies bestuurbaar blijft. Als we meer taken in regionale organen onder brengen, dient deze vraag beantwoord te worden. Actuele ontwikkelingen vragen om een visie op het aangaan van en toezicht houden op regionale samenwerkingsverbanden.

In de Quick scan bestuurskracht 2005 roepen de onderzoekers Leiden ertoe op haar positie te bepalen in de regio: gezagvol leiderschap, voortbouwend op de in gang gezette relatieverbetering en bestuurskrachtversterking. Naar de mening van de onderzoekers "is er nu reden en gelegenheid in door te 'schakelen' naar een nieuwe ambitie voor het gebied en dat vraagt om een nieuw, ook door bestuurlijke partners erkend regionaal leiderschap van Leiden". Gemeenten in de regio vragen Leiden de laatste jaren expliciet haar centrumpositie invulling te geven.

Deze notitie bevat de Leidse visie op de ontwikkelingsrichting van regionale samenwerking en de positie van de stad Leiden daarin. In deze notitie wordt een actuele schets gegeven van samenwerkingsverbanden, lopende initiatieven en verwachte ontwikkelingen. De gemeente Leiderdorp heeft met haar discussienotitie *Sturen op Regionale samenwerking* het thema van bestuurbaarheid van regionale samenwerkingsverbanden op de regio-agenda gezet. In de Leiderdorpse nota is een voorzet gegeven voor de ontwikkelingsrichting. Deze visie wordt in hoofdlijnen door ons onderschreven. Om die reden is de hoofdlijn en zijn grote delen uit die notitie integraal overgenomen in deze Leidse notitie en zijn die in feite alleen omgezet naar de Leidse context.

Indeling. In deze notitie wordt in hoofdstuk 2 de doelstelling geformuleerd. Daarnaast wordt de probleemstelling gedefinieerd, uitgewerkt in zes deelvragen. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 worden de deelvragen uitgewerkt. Hoofdstuk 5 bevat daarbij het beleidskader waarbinnen het college voornemens is verdere regionale samenwerking invulling te geven. Hoofdstuk 6 is een eerste aanzet tot het invulling geven aan regionaal leiderschap.

2. Doelstelling, Probleemstelling

2.1 Doelstelling

Het algemene doel dat Leiden nastreeft is het beter richten van onze energie op die samenwerkingsverbanden die bijdragen aan de realisatie van de voor Leiden belangrijke doelen. Samenwerking moet daarbij een meerwaarde hebben ten opzichte van het zelfstandig uitvoeren van een taak. Een bestuurskrachtig Leiden in een regio met bestuurskrachtige partners.

De doelstelling van deze notitie is het vastleggen van de Leidse visie op regionale samenwerking met een uitwerking van de specifieke Leidse rol daarin. Hiermee ontstaat een beleidskader waarmee raad en college vanuit hun verantwoordelijkheden verder invulling kunnen geven aan maat en schaal van samenwerking. Dit vanuit een eigentijdse invulling van de centrumrol in een omgeving met sterke buurgemeenten: stedelijk/regionaal empowerment. Bestuurbaarheid en democratische legitimiteit zijn kernbegrippen, zowel vanuit perspectief van raad, college als ambtelijke organisatie.

Definities: bestuurbaarheid

Wij verstaan in deze notitie onder de term bestuurbaarheid die activiteiten die het college en de raad grip geven op de samenwerking, namelijk invloed hebben op samenwerking als raad en college, verantwoording kunnen afleggen over gevoerde beleid, toezicht houden, kaders stellen en bijsturen. Ook gaat het om de mogelijkheid tot integrale beleidsvorming.

Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeven van belanghebbenden.

(Ministerie van Financiën, Handleiding Government Governance;2000)

Deze notitie gaat niet over governance-aspecten, zoals de scheiding van 'petten' tussen een bestuurder als lid van het college en het lidmaatschap van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Dergelijke aspecten zijn vastgelegd in de Nota Verbonden Partijen.

De *Leidse Regio Aanpak* is naast een wijze van werken vooral een organisatorische inrichting die ertoe dient dat invloed uitoefening, sturing, toezicht houden en verantwoording afleggen zo goed mogelijk kan plaatsvinden. In een aparte notitie is deze *Leidse Regio Aanpak* uitgewerkt.

Definities: regionale samenwerking

Samenwerking heeft veel verschijningsvormen. We kunnen onderscheid maken in samenwerking in uitvoeringstaken en in strategische taken. Ook wordt wel onderscheid gemaakt tussen beleidsneutrale en beleidsrijke taken, dat op hetzelfde neerkomt. Daarbij geldt de regel dat naarmate een taak strategischer of beleidsrijker is, deze politiek gevoeliger is en derhalve de wens om zelfstandig te kunnen beslissen groter, als dat wat schaalniveau betreft tenminste kan.

Samenwerkingsverbanden hebben allerlei verschijningsvormen: gemeenschappelijke regelingen, overheid-NV of -BV, PPS, stichtingen, verenigingen, gebiedscommissies e.d. Dergelijke samenwerkingsverbanden voeren een deel van het gemeentelijke takenpakket uit. In de paragraaf Verbonden Partijen uit begroting en jaarrekening staan de belangrijke samenwerkingsverbanden genoemd. Voor deze notitie zijn die niet allemaal van belang.

Definities: democratische legitimiteit

“Niemand kan een bevoegdheid uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat op die uitoefening controle bestaat”. Dit is de tweede grondregel voor democratisch bestuur. Een bestuur is legitiem als daar democratische controle op mogelijk is. In deze notitie wordt democratische legitimiteit ruim opgevat. We verstaan er onder alle voorzieningen die het raadsleden mogelijk maken om het beleid van samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen) te sturen en te controleren. Deze definitie is ontleend aan rapport van het ministerie van BZK, *Democratische legitimatie Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden*, gepubliceerd in 2005.

Een interessant thema dat echter buiten het aandachtsgebied van deze notitie valt, is die van afstand tussen bestuur en burger. Samenwerking wordt vaak verkozen boven fusie omdat daarmee de nabijheid van bestuur(ders) voor een lokale gemeenschap beter is gewaarborgd. Anderzijds kan schaalvergroting leiden tot vergroting van ambtelijke diensten en centralisering van locaties, waarbij de afstand met de burger als groter wordt ervaren.

2.2 Probleemstelling

Probleemstelling: *Hoe houden we grip op het toenemend aantal samenwerkingsinitiatieven? En wat betekent de centrumpositie van Leiden voor zijn regionaal optreden?*

2.3 Vraagstelling

De beantwoording van de probleemstelling kan worden aangelopen vanuit de volgende deelvragen. Deze deelvragen vormen de basis voor hoofdstuk 3, 4 en 5.

1. Hoe ziet de huidige regionale samenwerking er uit?

Op dit moment is Leiden aanwezig in verschillende samenwerkingsverbanden. Wat valt er te zeggen over de daadkracht van deze samenwerking, of effectiviteit en bestuurbaarheid, democratische legitimiteit. Hoe beoordelen we de huidige samenwerking. (Hoofdstuk 3)

2. Welke ontwikkelingen hebben gevolgen voor de regionale samenwerking?

In de inleiding zijn enkele ontwikkelingen kort genoemd. In de analyse wordt deze vraag uitvoeriger beantwoord. Om verantwoord te besturen is overzicht van deze ontwikkelingen en een weging van het belang ervan, belangrijk. (Hoofdstuk 3)

3. Welke samenwerkingsmodellen bestaan al?.

In andere regio's staan vraagstukken over regionale samenwerking eveneens in de aandacht en wordt geëxperimenteerd met modellen. Hierover wordt een korte beschouwing gegeven. Model-Ten Boer, Drechtstedenmodel, SETA-model of Federatiemodel? (Hoofdstuk 4)

4. Welke samenwerking is goed(bestuurbaar, beheersbaar) voor Leiden en de regio?

Het antwoord is de Leidse visie op bestuurbare samenwerking. Binnen de regionale samenwerking moet het streven van een bestuurskrachtig Leiden in een bestuurskrachtige regio verder vorm krijgen. Daarbij staan belangen voorop. Van belang is om vooraf voorwaarden te stellen waaraan de regionale samenwerking moet voldoen om deze beheersbaar en bestuurbaar te houden. En met deze voorwaarden in het achterhoofd moeten ook de mogelijke maat- en schaalniveaus van regionale samenwerking beschouwd worden. (Hoofdstuk 5)

5. Welke invulling van de Leidse centrumrol biedt een regionale meerwaarde?

Het antwoord geeft invulling aan de oproep van anderen en de eigen wens naar door bestuurlijke partners erkend regionaal leiderschap van Leiden. (Hoofdstuk 6)

3. Analyse: Stand van zaken & verwachte ontwikkelingen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvragen 1 en 2 van de probleemstelling. In welke samenwerkingsverbanden participeert Leiden en hoe beoordelen we dat? En welke ontwikkelingen hebben op korte en middellange termijn gevolgen voor regionale samenwerking.

3.1 Wat hebben we? Beoordeling huidige samenwerking.

We werken al veel samen. Over welke partijen gaat het in deze notitie? Het zijn die samenwerkingsverbanden waarin de gemeente vrij is samen te werken, de omvang van takenpakket en organisatie te bepalen. Daarbij kunnen we onderscheiden: verbanden waaraan taken en bevoegdheden zijn overgedragen (daden) en verbanden waarin vooral overleg en afstemming plaatsvindt (praten).

In de paragraaf Verbonden Partijen uit begroting en jaarrekening staan de belangrijke samenwerkingsverbanden genoemd. Voor deze notitie zijn die niet allemaal van belang. De partijen Oasen, Bank Nederlandse Gemeenten en NUON blijven buiten beschouwing.

De Veiligheidsregio wordt hierin niet betrokken, maar is wel van belang. Dit schaalniveau vloeit voort uit landelijke beleid en de zeggenschap over taken en omvang ligt niet bij gemeenten. Het schaalniveau van de Veiligheidsregio is in hoofdstuk 5 onderdeel van de visie op de ontwikkeling van samenwerking.

3.1.1 Samenwerkingsverbanden van de daad

<i>Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland (strategisch)</i>	
Deelnemers	12 gemeenten: Leiderdorp, Leiden, Oegstgeest, Voorschoten, Kaag & Braassem, Zoeterwoude, Katwijk, Noordwijk, Teylingen, Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout
Doelstelling/taken/ belang	Regionaal beleid vaststellen voor zaken die het individueel belang van een gemeente overstijgen, zoals een regionale structuurvisie, OV-visie, Woonvisie. Afstemming tussen gemeenten bevorderen. Belangenbehartiging van de gemeenten op randstadniveau. Uitvoeren van taken: woonruimteverdeling, OV-taxi en leerplicht.
Bestuurlijke betrokkenheid	6 raadsleden en 2 collegeleden in het AB. Burgemeester is voorzitter van het AB/DB. Alle collegeleden maken onderdeel uit van een Portefeuillehoudersoverleg dat een informerende en adviserende functie heeft.
Commentaar	Holland Rijnland kent een beperkte eigen bevoegdheid. Alleen op het terrein van woonruimteverdeling, OV-taxi en leerplicht zijn echte bevoegdheden overgedragen. Veel tijd gaat op aan afstemming en overleg, vaak moeilijk SMART te formuleren doelstellingen. Gaat vaak om het 'bespelen' van andere en hogere overheden om prioriteit te krijgen in provinciale en nationale plannen. Een eventuele uitbreiding met de Rijnstreek is al enige tijd in discussie.

Milieudienst West Holland (uitvoerend)

Deelnemers	8 gemeenten: Alphen aan de Rijn, Leiderdorp, Leiden, Nieuwkoop,
------------	---

	Oegstgeest, Rijnwoude, Teylingen en Zoeterwoude. De gemeenten Kaag & Braassem en Voorschoten kopen producten in. Daarnaast verricht de milieudienst ook milieuwerkzaamheden voor de regio Holland Rijnland en het Rijnstreekberaad.
Doelstelling/taken/ belang	De werkzaamheden van de Milieudienst zijn: formuleren van milieubeleid, toezicht op de naleving van de wetten (met alle daarbij behorende uitvoeringsbesluiten) en de vergunningverlening: Wet milieubeheer, Wet geluidhinder, Wet milieugevaarlijke stoffen, Wet bodembescherming. Verder: klachtenafhandeling, bodem- en luchtverontreiniging, stank, asbest en andere gevaarlijke stoffen, veiligheid, geluid, milieu-aspecten van Ruimtelijke Ordening, energie- en waterbesparing, duurzaam bouwen en klussen, milieucommunicatie.
Bestuurlijke betrokkenheid	1 raadslid en 1 collegelid in het AB. 1 collegelid in het DB.
Commentaar	Milieudienst staat bekend als een slagvaardige organisatie waar de uitbestede taken op kwalitatief hoogwaardige wijze worden gerealiseerd. Geen deelnemende gemeente zou in staat zijn zelfstandig het productenaanbod van de milieudienst te leveren. Het functioneren van de milieudienst wordt intern vaak genoemd als model voor een uitvoeringsorganisatie. De invulling van adequate regievoering/opdrachtgeverschap op deze uitvoeringstaak is in Leiden onderbelicht gebleven.

<i>Gevulei (uitvoerend)</i>	
Deelnemers	8 gemeenten: Leiderdorp, Leiden, Kaag & Braassem, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Wassenaar en Zoeterwoude.
Doelstelling/taken/ belang	Het doen verwerken (makelaarsfunctie) van afval, in het bijzonder Restafval, Grofvuil, GFT-afval, KCA en de PA-20 containers. Bevorderen van hergebruik goederen door middel van het kringloopbedrijf en recycling.
Bestuurlijke betrokkenheid	2 collegeleden in het AB. 1 collegelid in het DB, tevens voorzitter.
Commentaar	Ontwikkeling gevel-tot-gevel- concept. Oprichting NV Beheer Openbare Ruimte wordt in 2010 verwacht. Voorlopig brengt alleen Leiden het volledige pakket taken in.

<i>Sociale dienst Leiden/Leiderdorp(uitvoerend)</i>	
Deelnemers	2 gemeenten: Leiderdorp, Leiden.
Doelstelling/taken/ belang	Opstellen van sociaal beleid voor elk van de gemeenten afzonderlijk en het uitvoeren van taken Wet Werk en Bijstand. Doel is tegen lagere kosten hogere kwaliteit dienstverlening en producten te leveren. En vermindering kwetsbaarheid organisatie.
Bestuurlijke betrokkenheid	1 wethouder in het bestuur.
Commentaar	Leiderdorpse ambtenaren zijn bij het aangaan van de GR overgegaan naar de Leidse organisatie, die vervolgens de uitvoering voor Leiderdorp verzorgt.

3.1.2 Samenwerkingsverbanden van de praat

In deze tijden van daadkracht, kan de indruk ontstaan dat samenwerkingsverbanden waarin vooral wordt gepraat, een verwerpelijke verschijning zijn. Dat is echter te kort door de bocht. De vraag moet vooral zijn of deelname in een samenwerkingsverband bijdraagt aan de realisatie van voor Leiden belangrijke doelen. Een belangrijk doel voor de regio kan ook een Leids belang zijn.

<i>Regionale Commissie Gezondheidszorg Zuid-Holland Noord (RCGZHN)</i>	
Deelnemers	De Regionale Commissie wordt gevormd door de meer dan 50 lidorganisaties die op bestuurlijk niveau aan de RC-vergaderingen kunnen deelnemen. zie voor een actueel overzicht: www.rcgzhn.nl
Doelstelling/taken/ belang	De Regionale Commissie Gezondheidszorg Zuid-Holland Noord is het platform van zorgaanbieders, patiënten/consumenten, zorgverzekeraars en gemeenten in de regio Zuid-Holland Noord. Alle genoemde partijen zijn in de RC vertegenwoordigd. De RC bevordert de samenhang, afstemming en samenwerking tussen partijen in de zorg. In het kader van de vermaatschappelijking van de zorg wordt nauw samengewerkt met organisaties die actief zijn op het gebied van wonen en welzijn. De Commissie is een onafhankelijk overleg- en adviesorgaan en is sinds 1991 een vast orgaan binnen de gezondheidszorg in de regio Zuid-Holland Noord.
Bestuurlijke betrokkenheid	Leiden wordt vertegenwoordigd door Holland Rijnland
Commentaar	In 2008 heeft de Regionale Commissie (RC) haar functioneren geëvalueerd, mede met het oog op de grote veranderingen die zich in de zorg aan het voltrekken zijn, zoals de toenemende marktwerking en de groeiende rol van gemeenten. Eind november 2008 is de RC nieuwe stijl door de Regionale Commissie vastgesteld. De gemeenten zijn voortaan vertegenwoordigd via de WGR-regio. Voor Leiden is dat dus Holland Rijnland.

<i>Gebiedscommissie Land van Wijk en Wouden</i> (binnen de gebiedscommissie fungeert een gelijknamige Stichting met dezelve deelnemers)	
Deelnemers	Provincie Zuid-Holland 7 gemeenten: Leiderdorp, Leiden, Zoeterwoude, Rijnwoude, Alphen ad Rijn, Zoetermeer, Leidschendam-Voorburg Hoogheemraadschap Rijnland 4 private partijen: Agrarische Natuurvereniging, WLTO, Rabobank, Staatsbosbeheer.
Doelstelling/taken/ belang	In april 2001 heeft de gebiedscommissie een Integrale gebiedsvisie gepresenteerd. In deze visie stelt de gebiedscommissie zich ten doel om 'te komen tot een duurzame multifunctionele inrichting van het gebied, waarbij identiteit van het gebied staat voor een nieuw verband tussen stad en land.' Deze doelstelling is verder uitgewerkt in een aantal richtlijnen voor de ontwikkeling van de belangrijkste functies (bijvoorbeeld

	landbouw, natuur of recreatie) in het gebied. Als vervolg op de gebiedsvisie is in mei 2003 een Uitvoeringsprogramma 2003 - 2007 opgesteld en ondertekend. Hierin zijn de globale doelstellingen van de visie uitgewerkt in concrete activiteiten in het gebied (bijv. de aanleg van een fietspad of natuurvriendelijk beheer van slootkanten, het uitbrengen van een promotiefolder).
Bestuurlijke betrokkenheid	1 wethouder in de stuurgroep/ stichtingsbestuur, tevens vice-voorzitter
Commentaar	Berenschot heeft medio 2007 een kritisch rapport gepubliceerd over het functioneren van de gebiedscommissie. Momenteel loopt onderzoek naar het kunnen onderbrengen van de gebiedsformatie in de Leidse organisatie. Het gebied is door de provincie wel als prioritair gebied aangemerkt.

Bestuursoverleg Hollandse Plassengebied

Deelnemers	8 gemeenten: Leiderdorp, Leiden, Kaag & Braassem, Teylingen, Nieuwkoop, Alphen ad Rijn en Rijnwoude. De laatste drie gemeenten worden door het Rijnstreekberaad vertegenwoordigd.
Doelstelling/taken/belang	Het realiseren van een aantrekkelijk verblijfsgebied voor toeristen en recreanten door het realiseren van een samenhangend en goed functionerend netwerk van vaarwegen voor de recreatievaart, verbetering en uitbreiding van de routestructuren (o.a. wandelen, fietsen, kleine watersport) en verbetering en uitbreiding van verblijfsmogelijkheden. Het Programma zal onderdeel uitmaken van het Uitvoeringsprogramma Toerisme van Holland Rijnland.
Bestuurlijke betrokkenheid	1 wethouder in bestuurlijk overleg.
Commentaar	Een vorm van volstrekt vrijblijvende samenwerking. Louter visies en Uitvoeringsprogramma's binden gemeenten niet. Het gebied is door de provincie als prioritair gebied aangemerkt. Samen met het gebied Land van Wijk en Wouden wordt dit tegenwoordig aangemerkt als Leidse Ommelanden. De provincie streeft naar één aanspreekpunt voor het gehele gebied. Leiden wil deze rol oppakken.

Stuurgroep Oude Rijnzone

Deelnemers	Provincie Zuid-Holland. 6 gemeenten: Leiderdorp, Leiden, Zoeterwoude, Rijnwoude, Alphen ad Rijn, Bodegraven. Hoogheemraadschap van Rijnland
Doelstelling/taken/belang	De partijen spannen zich gezamenlijk in om te komen tot herstructurering en integrale ontwikkeling van dit gebied, gericht op een verbetering van de kwaliteit. Deze regionale samenwerking maakt het mogelijk om oplossingen te zoeken die voorheen niet haalbaar leken.
Bestuurlijke betrokkenheid	1 wethouder in de stuurgroep
Commentaar	Het project Oude Rijn Zone is opgenomen in het Urgentieprogramma Randstad. Het bestuurlijk duo bestaat uit minister Cramer en

	gedeputeerde Van de Vondervoort. De deelnemende gemeenten hebben prima intenties, maar hun bereidheid gezamenlijk te investeren en kosten en baten regionaal te verevenen is nog in het vormende stadium.
--	---

3.1.3 Indirecte samenwerkingsverbanden

Naast deze geïstitutionaliseerde overleggen die vaak voor onbepaalde tijd zijn aangegaan, zijn er allerlei bestuurlijke stuurgroepen die gedurende de start en doorloop van een project bijeenkomen. Zo ook in onze regio.

Door haar positie als centrumgemeente is Leiden veelal direct vertegenwoordigd in allerlei stuurgroepen. De stuurgroepen RijnGouwelijn, RijnlandRoute en Knoop Leiden-West zijn hiervan het voorbeeld. Maar er zijn ook stuurgroepen waar Leiden indirect deelneemt, omdat regiobestuurders Leiden vertegenwoordigen aan regiotafels. De Stuurgroepen As Leiden-Katwijk, Locatie Valkenburg, Stedenbaan, het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel, Provinciaal Verkeers- en Vervoersberaad, Bestuurlijke Mobiliteitsoverleg Zuidvleugel e.a. zijn invloedrijke vergadertafels, waar alleen regiovertegenwoordigers toegang toe hebben. Vanwege de Leidse deelname in het DB is Leiden overigens in persoon wel vertegenwoordigd in sommige verbanden. Dergelijke indirecte samenwerkingsverbanden blijven in deze notitie buiten beschouwing, maar spelen wel mee in de doordiening van welke invloed en sturing in de regio gewenst is. Maar ook hoe hierover verantwoording kan worden afgelegd.

3.1.4 Commentaar

In dit hoofdstuk zijn 4 daad en 5 praat-verbanden kort toegelicht. Wat opvalt is dat elk samenwerkingsverband een andere bestuurlijke samenstelling heeft. Oftewel de eigenaren zijn nooit dezelfde. De enige overeenkomst is dat naast Leiden ook Leiderdorp in al deze verbanden actief is. De overlap met Zoeterwoude, Oegstgeest en Kaag & Braassem is vervolgens het grootst. Het verband Holland Rijnland dekt niet de andere verbanden af. Rijnwoude en Wassenaar zijn ook vertegenwoordigd in verschillende verbanden. Een club als de gebiedscommissie Land van Wijk en Wouden heeft deelnemers uit drie regio's: Haaglanden, Rijnstreek en Holland Rijnland en private partijen. De RCGZHN is het meest omvattende verband, maar is toch weer op een ander niveau georganiseerd dan bijvoorbeeld de Veiligheidsregio en de Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg (GGD).

Tussentijdse conclusie: overdracht van taken en bevoegdheden zorgt voor krachtige uitvoering. Gevoel van bestuurlijke drukte komt vooral voort uit het grote aantal praatclubs. Praatclubs kunnen voorportalen zijn van daadclubs.

3.2 Ontwikkelingen: initiatieven in verdergaande samenwerking

Het zijn vooral de ontwikkelingen die we aan zien komen, die reden zijn voor een goede doordiening van bestuurbaarheid. "Als je niet weet wat je wilt, krijg je wat je niet wilt", is een gezegde dat zich kan doen gelden.

Ontwikkeling Regionaal Shared Service Centrum

In juni 2008 is met Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude een convenant getekend voor de vorming van een regionaal SSC. Hierin worden de taken Facilitaire Diensten, HRM en salarisadministratie, Financiën en financiële administratie, Juridische zaken, en inkoop ondergebracht. Een gezamenlijke projectgroep van de gemeenten in de Leidse regio werkt het beleidsplan verder uit.

NV Beheer Openbare Ruimte

Met Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude is op 10 juni 2008 een bestuursovereenkomst gesloten om een gezamenlijke NV op te richten, waarin de gemeentelijke beheerstaken kunnen worden ondergebracht. Vooralsnog brengt Leiden haar gehele takenpakket van Stedelijk Beheer in. De overige gemeenten beperken zich tot het inbrengen van afvalinzameling. Afsproken is dat deze NV haar facilitaire taken betreft bij het regionaal SSC. Start van het bedrijf is voorzien per 1-1-2010.

Groen: Leidse Ommelanden

Na een initiatief van Leiderdorp dat concrete inrichtingsplannen voor haar polders heeft ontwikkeld, is gezamenlijk met Kaag & Braassem en Teylingen een samenwerking ontstaan die tot doel heeft het grote groenverband ten noorden van de Oude Rijn en Leiden tot een robuuste, toegankelijke, groen-blauwe stadsrandzone te ontwikkelen, met belangrijke waarden als recreatie, natuur en ecologie. Leiden is daartoe aangezocht om het voorzitterschap van deze stuurgroep op zich te nemen. Deze vier partijen hebben het voornemen een gemeenschappelijk regeling op te richten om de beleidsdoelen te bereiken.

Van Milieudienst naar Omgevingsdienst

Door de (rijks)commissie Mans is een advies uitgebracht om Omgevingsdiensten verplicht op de schaal van Veiligheidsregio's in te richten. Deze verplichting is door de minister overgenomen, maar is in de besluitvorming 'gesneuveld'. Momenteel bereiden IPO en VNG een voorstel voor hoe gemeenten kunnen omgaan met regionalisering van taken die behoren bij de omgevingsvergunning. Inclusief decentralisatie van provinciale taken. De milieudienst zou zich kunnen doorontwikkelen tot een omgevingsdienst, waarin naast de milieudienst ook de taken van vergunningsverlening, toezicht en handhaving kunnen worden ondergebracht. In september 2007 heeft de milieudienst een symposium gehouden waarin de vraag werd besproken of gemeenten hun taken voor Bouw- en woningtoezicht gezamenlijk willen uitvoeren. Op dat moment was het nog een brug te ver.

Uitbreiding Milieudienst

Naast een discussie over inhoudelijke uitbreiding van de milieudienst is het gebied van de milieudienst onlangs uitgebreid met Alphen aan den Rijn en Nieuwkoop. Inmiddels zijn ook verkennende gesprekken gevoerd met Noordwijkerhout, Hillegom, Lisse en Kaag & Braassem. Voor de regio's Rijnstreek en Holland Rijnland worden eveneens milieutaken uitgevoerd. Met de provincie is een principebesluit overeengekomen over de uitvoering van provinciale milieutaken. Deze ontwikkelingen krijgen naar verwachting in de loop van 2009 hun beslag. De Milieudienst kiest ervoor eerst geografisch te groeien en daarna uitbreiding in taken te zoeken.

Uitvoering WMO

Bij de totstandkoming van de WMO is op Holland Rijnland-schaal veel samengewerkt. De wens tot samenwerking op uitvoeringsniveau doet zich inmiddels ook voor. Maar welke schaal is daarbij wenselijk? Leidse regio of Holland Rijnland of anders?

Rijnstreek bij Holland Rijnland?

Het Rijnstreekberaad is vrijwel ter ziele en wil graag aansluiten bij een andere regio. Holland Rijnland gooit hoge ogen. In college en raad is de wenselijkheid daarvan reeds uitgesproken. Dat betekent een vergroting van de regio met een sterke partner: Alphen aan den Rijn. De positie van de nieuwe regio binnen de Randstad kan hierdoor versterkt worden.

Samenwerking belastingen

Samen met het Hoogheemraadschap van Rijnland hebben 11 gemeenten (uit Holland Rijnland, Haaglanden en Goudse regio) de mogelijkheid onderzocht om krachten te bundelen bij het innen van belastingen, zoals WOZ, waterschapsbelasting en andere lokale belastingen.

Vanuit de Leidse regio is inmiddels Leiderdorp afgehaakt. De Leidse raad wil een second opinion over de daadwerkelijke financiële voordelen van deze constructie.

Overigens worden dergelijke constructie meer toegepast: Tricijn, een organisatie die per 1 januari 2008 operationeel is, heft en vordert de belastingen van de waterschappen Vallei en Eem, Veluwe en Zuiderzeeland. Daarnaast heeft Tricijn als doelstelling om ook voor andere overheden binnen het verzorgingsgebied het belastingproces te gaan verzorgen. Het huidige bereik is 50 gemeenten met 1,5 miljoen inwoners!

Regionaal Sportbedrijf

Leiden wil haar Sportbedrijf extern verzelfstandigen. Met de gemeenten Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude is overleg gaande om tot een bestuursovereenkomst te komen voor de oprichting van een regionaal sportbedrijf.

Regionale samenwerking Dienstverlening

Begin maart 2009 heeft een informele bijeenkomst plaatsgevonden van bij gemeentelijke dienstverlening betrokken managers. Hierin is verkend welke mogelijkheden gezamenlijk optrekken kan bieden voor verbetering van de dienstverlening. Ontwikkelingen als GBA-online maakt het mogelijk een groot deel van gemeentelijke producten, zoals reisdocumenten, overal in Nederland te verkrijgen. Toenemende digitale mogelijkheden van informatievoorziening, verstrekken van producten en diensten, heeft gevolgen voor de inrichting van overheidsorganisaties. Digitalisering maakt schaalvergroting mogelijk terwijl daarnaast beter lokaal maatwerk leverbaar is.

Regionale brandweer

Bij alle gemeenten binnen de Veiligheidsregio Hollands Midden ligt momenteel de vraag voor of zij participeren in het opzetten van één regionale brandweerorganisatie. Besluitvorming hierover wordt in het tweede kwartaal 2009 verwacht.

Eerste Overheid

Het streven van de VNG om gemeenten als Eerste Overheid te zien, heeft absoluut gevolgen voor samenwerking. Meer decentralisatie van rijksbeleid betekent een grotere taaklast voor gemeenten. Waar veel gemeenten nu reeds veel taken niet zelfstandig kunnen uitvoeren, zal dit alleen maar toenemen. De Wet Werk en Bijstand en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning wijzen daar al op. Dat het concept Eerste Overheid zal leiden tot meer opschaling van gemeenten of intensivering van samenwerking, wordt in de bewuste VNG-notitie als vanzelfsprekend beschouwd.

3.3 Ontwikkelingen: bestuurlijke veranderingen in de regio

Behalve hiervoor genoemde initiatieven die kunnen leiden tot concrete duurzame samenwerkingsverbanden, zijn er nog andere bestuurlijke ontwikkelingen in de regio die doordacht moeten worden. De belangrijkste worden hier kort genoemd.

Fusie Bollenstreekgemeenten?

Door bureau Ernst & Young is onderzoek gedaan naar de samenwerkingsmogelijkheden in de bollenstreek. Uit dit onderzoek komt de aanbeveling dat fusie van gemeenten de beste

oplossing zou zijn voor veel problemen. Door verschillende gemeenten in de bollenstreek is vervolgens de wens geuit tot gemeentelijke fusie over te gaan van Noordwijk, Noordwijkerhout, Hillegom, Lisse en Teylingen. Het draagvlak hiervoor is nog onduidelijk. Mocht deze variant doorgaan, dan ontstaat een gemeente van ongeveer 120.000 inwoners.

SSC Bollenstreek

De gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout onderzoeken ondertussen de mogelijkheden van verdergaande samenwerking en werken toe naar een regionaal SSC. Binnenkort wordt gestart met één organisatie voor ICT.

Positie Voorschoten

Voorschoten heeft inmiddels expliciet uitgesproken zich voor operationele samenwerking primair te willen richten tot Wassenaar en Leidschendam/Voorburg en zich daarmee af te keren van samenwerkingsinitiatieven in de Leidse regio. Wel blijft Voorschoten op strategisch niveau samenwerken binnen Holland Rijnland.

Herindeling Rijnstreek

Binnen de Rijnstreek en Goudse regio staan diverse gemeentelijke herindelingen op stapel. Fusie tussen Rijnwoude en Boskoop is inmiddels van de baan. Maar wat zijn de vervolgstappen? Vanuit Rijnwoude klinkt steeds duidelijke de roep om aansluiting bij een grote gemeente zoals Alphen aan de Rijn. Vanuit Bodegraven/Reeuwijk wordt op bestuurlijk niveau gelobbyd om Rijnwoude en Boskoop bij die fusie te betrekken en daarmee een grote Groene Hartgemeente te creëren. Zoeterwoude overweegt opnieuw of deelname aan een fusie met Rijnwoude perspectief biedt voor die gemeente.

Zuidvleugel / Noordvleugel.

Wanneer de Rijnstreek zich bij Holland Rijnland zou voegen, ontstaat een interessant perspectief voor die nieuwe regio. Waar Holland Rijnland onderdeel is van de Zuidvleugel van de Randstad, heeft de regio ook een sterke oriëntatie op de Noordvleugel, met Schiphol. Deelname van Alphen aan de Rijn in de nieuwe regio geeft een extra stimulans om meer betrokken te worden bij de Noordvleugel. Immers heeft Alphen een veel sterkere betrokkenheid op Schiphol/ Haarlemmermeer en Amsterdamse regio.

3.4 Commentaar

Verkokering. Wie studie maakt van de ontwikkeling van gemeenten en gemeentelijke organisaties, zal ontdekken dat de laatste decennia veel energie is gaan zitten in het opheffen van verkokerde structuren die namelijk tot veel problemen leidden. Kerntakendiscussies zijn gevoerd. Sectorenmodellen zijn breed geïntroduceerd en inmiddels opgevolgd door kantelende organisaties met directiemodellen en managementstatuten. Kunnen meebewegen met maatschappelijke ontwikkelingen (meer flexibiliteit), integrale afstemming van een veelheid aan beleidsterreinen (reductie van complexiteit), visieontwikkeling, eenheid van bestuur, daadkrachtige uitvoering, transparantie en een verantwoordingscultuur staan nu op het menu.

Als niet vanuit een omliggende visie en handelingskader wordt geanticipeerd op bovengenoemde ontwikkelingen, dreigt een nieuwe verkokering: elke taak of cluster van taken zijn eigen organisatie met eigen bestuur? Maar vooral wrekt zich de onzichtbaarmaking voor volksvertegenwoordigers. Wie houdt nog overzicht?

De inhoud van dit hoofdstuk is de feitelijke uitwerking en daarmee de onderbouwing van het centrale probleem in deze notitie.

Hoewel al veel is verbeterd in samenwerking (GGD, Brandweer, fusie Leidse regio en Duin- en bollenstreek) is er veel ongenoegen over de huidige werkwijze (laat 1000 bloemen bloeien). Collegiaal besturen is lastiger als taken versnipperd worden uitgevoerd met telkens andere deelnemers. Individuele collegeleden, managers en beleidsmedewerkers besluiten namens de eigen organisatie, gaan verplichtingen aan. De democratische controle is zwak. Raden en colleges voelen zich niet betrokken bij besluitvorming of zien zich voor voldongen feiten geplaatst. Zeker wanneer bijdragen alleen maar stijgen en er weinig zicht is op de inhoudelijke prestaties van het samenwerkingsverband.

Praatvisie. Praatverbanden starten is meestal snel geregeld. De financiële bijdrage is meestal laag of nihil. De kosten zitten vooral in de besteding van ambtelijke uren. Het risico van deelname is nihil. Positief aan deze verbanden is dat tussen partijen vertrouwen kan groeien en na verloop van tijd alsnog concrete beleidsresultaten worden geboekt. Deelname aan dergelijke verbanden wordt nauwelijks heroverwogen. Het is aan te bevelen dat kaders worden gesteld aan deelname aan dergelijke samenwerkingsverbanden. En dat periodiek wordt beoordeeld of voortzetting wel bijdraagt aan de gemeentelijke doelen.

4. Analyse: modellen van samenwerking

De derde deelvraag uit hoofdstuk 2 luidt: welke samenwerkingsmodellen bestaan al? Deze vraag suggereert een uitputtendheid die niet gerealiseerd wordt. In ons land wordt heel veel samengewerkt in allerlei verbanden. Met name het concept van Shared Service Center (SSC) komt in allerlei verschillende benamingen voor.

4.1 Wettelijke mogelijkheden

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kent vier samenwerkingsvormen. Van zwaar naar licht zijn dat de volgende:

1. instelling van een openbaar lichaam (rechtspersoon met een zelfstandige juridische en organisatorische status) voorbeeld: Holland Rijnland, Gevulei, Milieudienst;
2. instellen van een gemeenschappelijk orgaan (beleidsmatig coördinerend, geen rechtspersoon, geen zelfstandige juridische en organisatorische status) voorbeeld: Sociale dienst Leiden-Leiderdorp;
3. een centrumgemeenteconstructie (bestuurlijke en ambtelijke bevoegdheden ingebracht bij een gemeente);
4. een lichte regeling zonder bestuursstructuur en geen mogelijkheden tot het overdragen van bevoegdheden dan wel het uitoefenen van taken.

Interessant voor dit onderzoek zijn praktische voorbeelden uit den lande. Het functioneren van de samenwerking in de Drechtsteden wordt algemeen als best-practise ervaren. Daarom wordt e.e.a. kort uiteengezet. De gemeente Ten Boer-Groningen heeft ook regelmatig het nieuws gehaald. Een alternatieve vorm van samenwerking is bekend geworden onder de benaming federatiemodel of SETA-model.

4.2 Modellen samenwerking

Drechtsteden

Tijdens een bijeenkomst voor raadsleden van Holland Rijnland in september 2008 heeft de burgemeester van Dordrecht een uitvoerige presentatie gegeven over de werkwijze in de Drechtsteden. Bij de raden was veel enthousiasme voor dit model.

[Drechtsteden](#) (gemeenschappelijke regeling) wordt gevormd door de gemeenten Alblasserdam, Dordrecht, 'sGravendeel, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht.

Drechtsteden is een organisatie waarin de zeven gemeenten hun krachten bundelen om op Zuidvleugel en dus randstadniveau een serieuze rol te spelen. Zij zijn daarin vergelijkbaar met Holland Rijnland. Daarnaast wordt op ditzelfde schaalniveau samengewerkt in een regionale sociale dienst, een regionaal ingenieursbureau, regionaal bureau leerplicht, en werkt men aan een [regionaal Shared Service Center](#). De regionale milieudienst echter heeft een schaal van Zuid-Holland-Zuid, dat wil zeggen 21 gemeenten. En is organisatorisch ondergebracht bij de regionale brandweer, GHOR en GGD/RDOG. Een samenwerking op Veiligheidsregioniveau dus.

Interessant van de Drechtsteden is de constructie van bestuurlijke vertegenwoordiging, met name de raden. Met heeft een Drechtraad in het leven geroepen, bestaande uit 1 vertegenwoordiger van alle fracties van alle deelnemende gemeenten. Het gewicht van ieders stem kom overeen met het aantal zetels in de eigen raad. De democratische

legitimiteit en betrokkenheid van raden neemt in zo'n model sterk toe. Eenzelfde constructie wordt inmiddels toegepast in de [K5-gemeenten: Krimpenerwaardraad](#).

In de Drechtsteden wordt geëxperimenteerd met een zgn [Netwerkdirectie](#) als vorm van topstructuur. De Netwerkdirectie bestaat uit de gezamenlijke gemeentesecretarissen en de secretaris van Drechtsteden. Deze directie stuurt en managet op regionaal niveau en heeft een collectieve verantwoordelijkheid. De directieleden krijgen elk een portefeuille. Zij stemmen met elkaar af hoe nieuwe ontwikkelingen, ambitieniveaus, uitvoering en beschikbaren capaciteit binnen de Drechtstedenorganisatie en de gemeenten in elkaars verlengde zijn te houden.

Model Ten Boer-Groningen

De gemeente Ten Boer is een kleine plattelandsgemeente bestaande uit 9 dorpskernen met 7.150 inwoners. Deze gemeente heeft haar [taken maximaal mogelijk uitbesteed](#) aan de buurgemeente Groningen. Daarbij houdt zij haar bestuurlijke zelfstandigheid en zeggenschap over haar takenpakket. Het gaat zowel om beleidsarme als beleidsrijke taken. Dus zowel uitvoering als beleidsvorming. De gemeente houdt alleen nog de identiteitsgebonden beleidsvorming in eigen huis. Dit wordt ook wel de centrumgemeenteconstructie genoemd. De centrumgemeente handelt namens andere gemeenten overeenkomstig een afspraak.

Federatiemodel en [SETA-model](#) (SETA= Samen En Toch Apart)

In deze beide vrijwel dezelfde concepten wordt gepoogd de voordelen van gemeentelijke schaalvergroting te koppelen aan het behoud van de lokaal-politieke gemeenschappen en gemeentebesturen. Niet herindelen, maar ambtenaren delen. Het idee achter deze concepten is intensieve samenwerking met buurgemeenten, zonder gemeenschappelijk regeling. Daarbij kan beleidsmatige overeenstemming en gemeenschappelijke uitvoering uitgangspunt zijn. Maar ook is maatwerk mogelijk. Het federatie- en SETA-model zijn met name bedoeld voor kleine gemeenten die willen samenwerken.

Deze modellen komen in verschillende varianten voor. Centrumconcept: ambtenaren worden overgezet naar de centrumgemeente die de taak uitvoert; Matrix-concept: meerdere gemeenten waarbij elke gemeente zich richt op een specifieke taak voor alle anderen (in Krimpenerwaard wordt dit toegepast); SSC-concept: Eén nieuwe organisatie waarin alle ambtenaren van alle deelnemende gemeenten worden ondergebracht (althans voor wat betreft de taken waarop wordt samengewerkt).

5. Visie Leiden. Regionaal Partnerschap en Leiderschap

Deze notitie komt voort uit de overtuiging dat doorgaan op de huidige weg van het oprichten van samenwerkingsverbanden leidt tot een lappendeken, hetgeen niet goed is voor de bestuurbaarheid en de democratische legitimatie. De geschetste ontwikkelingen vragen een pro-actieve aanpak. In dit hoofdstuk wordt de Leidse visie gepresenteerd.

5.1 Onderscheid strategie en uitvoering

Met *strategische samenwerking* wordt bedoeld de samenwerking die erop gericht is de lange termijn belangen van Leiden en de regio veilig te stellen, bijvoorbeeld op het niveau van Holland Rijnland. De belangen zijn vaak groot, complex. Het gaat hierbij om belangen die het gemeentelijk niveau overstijgen, en waarvan het optreden gericht is op beïnvloeding van besluitvorming door anderen, bijvoorbeeld provincie en rijksoverheid. Daarnaast is het een overlegtafel waarbinnen gelijkwaardige verdeling van lusten en lasten centraal staat. Doelstellingen zijn veelal moeilijk SMART te maken. Er is sprake van een hoog abstractieniveau. Schaalvergroting is noodzakelijk om gelijksoortig gewicht te creëren tegenover de andere spelers die toegang hebben tot de besluitvorming. Vaak geldt: hoe groter, hoe machtiger. Dit is vooral een aandachtsgebied voor politiek (raad) en bestuur (college). De rol van de ambtelijke organisatie is daarvan afgeleid.

Samenwerking op uitvoeringsniveau omvat meer praktische taken waarbij schaalvergroting voortkomt uit de wens tot efficiëntie, kwaliteitsverbetering en verminderen kwetsbaarheid. De maximale omvang is afhankelijk van de mogelijkheid tot goede bedrijfsvoering. Een deel van de ambtelijke organisatie wordt 'op afstand' gezet. Op grond van prestatie-afspraken, inkoopcontracten e.d. vindt dienstverlening plaats. Het gaat om concrete producten of diensten. Het concept Shared Service Center gaat altijd over deze vorm van samenwerking. Beleidsvoorbereiding kan hier ook onder vallen, zoals bijvoorbeeld de milieudienst doet voor een deel van het milieubeleid. Deze vorm van samenwerking is vooral een aandachtsgebied voor bestuur (college) en management (MT). De rol van politiek (raad) is toezicht houden, zoals zij dat ook ten opzichte van de ambtelijke organisatie doet. Goede doordenking van het opdrachtgeverschap is vereist.

Belangrijk. De scheiding tussen deze vormen van samenwerking is belangrijk. Omdat deze scheiding voortvloeit uit de scheiding in bevoegdheden tussen raad en college en beiden vormen een andere wijze van besturing vergen. Idealiter zijn beide soorten niet in één orgaan vermengd. Althans zolang de Wet gemeenschappelijke regelingen niet is gedualiseerd.

De praktijk van vandaag is niet zo helder. Holland Rijnland is dan wel het strategische samenwerkingsverband; zij voert ook uitvoeringstaken uit: het regionaal bureau leerplicht en OV-taxi. Deze taken zijn voor uitvoering bij het DB belegd. Holland Rijnland zou vooral een hoog politiek-bestuurlijke betrokkenheid moeten kennen. Echter enkele raadsleden moeten het gevoel van de hele raad vertolken, terwijl participatie van de rest van de raad minimaal is. En daarbij heeft Leiden nog de breedste raadsvertegenwoordiging. Het niet actief participeren van de rest van de raad, vermindert zijn betrokkenheid. De democratische legitimatie neemt af.

5.2 Welke schaal is het helemaal?

Eén voor allen? Hoe eenduidiger de schaal, hoe beter bestuurbaar. Eénzelfde schaal voor strategie en uitvoering (zoals Drechtsteden) lijkt niet haalbaar. De praktijk wijst uit dat de schaal van Holland Rijnland al te klein is om op Randstedelijk niveau krachtig op te treden. Uitbreiding met de Rijnstreek wordt door Leiden daarom ook toegejuicht. Een shared service center op deze schaal lijkt niet wenselijk. Literatuur hierover geeft aan dat vier of vijf partners een ideale omvang is voor een goed SSC. Overigens laat dit onverlet dat er taken zijn die prima op deze schaal uitvoerbaar zijn. Het bureau leerplicht (RBL) is daarvan een voorbeeld.

Eén en meer. Naast één schaal voor strategie zijn er daarom wellicht meerdere schaalniveaus mogelijk voor uitvoeringstaken. Het is dan meer de organisatorische inbedding die in het geval van het RBL minder wenselijk is: los van het orgaan Holland Rijnland, eventueel gekoppeld met andere uitvoeringstaken in één uitvoeringsorganisatie. Daarnaast zijn er shared service centra op het niveau van Leidse agglomeratie mogelijk, of een willekeurig verband zoals nu met belastingsamenwerking het geval lijkt. Het vergt een principiële keuze vanuit optimale bestuurbaarheid om dit niet te doen. De mogelijkheden voor betere betrokkenheid van de raad nemen hierin ook af.

Het onderscheid tussen strategie en uitvoering leidt ideaal tot een tweeledige schaal: één schaal voor strategische samenwerking en één schaal voor operationele of uitvoeringsgerichte samenwerking. De eerste kent geen vanzelfsprekend maximum. Dit wordt bepaald door identificatie en herkenbaarheid van belangenbehartiging. De tweede kent haar maximum in economische principes van bedrijfsvoering ((dis)economies of scale). Waar het omslagpunt zou liggen is een zaak van nader onderzoek en kan van werkveld tot werkveld verschillen.

De Veiligheidsregio is ook een schaalniveau waarop uitvoeringstaken gebundeld zijn ondergebracht. Het is organisatorisch mogelijk meer taken dan de wettelijke bij dit schaalniveau onder te brengen, zoals uit de discussie romdom Omgevingsdienst blijkt. Maar ook taken als jeugdpreventieteams kunnen op deze schaal worden georganiseerd.

5.3 Beleidskader: vier basisniveaus

Op grond van alle voorgaande afwegingen is de te volgen beleidslijn in regionale samenwerking, dat we streven naar inrichting van alle samenwerkingsverbanden binnen de volgende vier basisniveaus: strategische samenwerking op Holland Rijnland-niveau (12 gemeenten), operationele samenwerking op Leidse regio niveau (5 gemeenten¹), strategisch/uitvoerend op het niveau Zuid-Holland Noord (15 gemeenten) en voor sommige uitvoeringsgerichte taken Veiligheidsregioniveau (28 gemeenten).

5.3.1 Eén strategisch niveau: Holland Rijnland of groter.

Holland Rijnland vervult deze rol en kan die blijven spelen. Uitbreiding met de gemeenten uit de Rijnstreek is wenselijk. De doelstelling kan zijn verdere schaalvergroting na te streven om zo een sterker vuist in de Randstad te maken. Opschaling naar Veiligheidsregioniveau staat momenteel niet op de denkagenda. Maar Alphen aan den Rijn heeft deze variant al eens serieus geopperd. Wanneer de ontwikkeling van dubbelstad Den Haag-Rotterdam een serieus vervolg krijgt, is verdere strategische krachtenbundeling wellicht wenselijk. Zowel Holland Rijnland als Rijnstreek en Goudse regio (Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Midden Holland, ISMH) hebben dan te maken met dezelfde sterke regiobuur. Zowel een

¹ Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten, Zoeterwoude

toevoeging aan de Rotterdamse regio, als een fusie met Holland Rijnland (met Rijnstreek) behoort tot de redelijke opties. Gemeentelijke herindelingen zoals in de Rijnstreek, Goudse regio en wellicht bollenstreek reduceren het aantal gemeenten en verminderen bestuurlijke drukte bij grootschaliger samenwerking.

Het gaat erom dat we een toekomstbestendige structuur ontwikkelen, die nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt. Het belasten van een dergelijk strategisch orgaan met uitvoeringskwesties is dan onwenselijk. Dit leidt altijd tot plustaken voor een kleiner deel van de regio en een tweeslachtige bedrijfsvoering.

5.3.2 Eén niveau voor uitvoering: Leidse Regio .

De stedelijke agglomeratie is het niveau waarop alle op uitvoering gerichte taken kunnen worden ondergebracht. Belangrijk is dat de vijf deelnemende gemeenten op basis van partnerschap gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor de gehele regio-organisatie. Naast deze operationele kant van samenwerking zal er ongetwijfeld een vorm van strategisch-bestuurlijk afstemming tussen deze gemeenten plaatsvinden. En dat is van groot belang om voorbereid te zijn op het ontstaan van grote en daarmee sterke gemeenten in de regio, zoals in de bollenstreek. Door de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden in dergelijke gemeenten, neemt hun invloed aan overlegtafels toe.

De grens van de Leidse regio is wel helder. Dat de vier gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude daartoe behoren, staat niet ter discussie. Voorschoten hoort hier ook bij, maar oriënteert zich op Wassenaar en Leidschendam. Maar hoe logisch is aansluiting van Katwijk? Katwijk behoort tot de geografische As Leiden-Katwijk. Welk gebied is een sociaal-culturele eenheid?

Belangrijk is dat een keuze wordt gemaakt die kaders biedt om uitbreiding van regionale samenwerking te sturen en bestuurbaarheid te borgen. Een keuze geeft richting aan bestuurlijke, ambtelijke en financiële inzet en bevordert doelgericht handelen. Het spreekt voor zich dat zo'n keuze tot stand komt in overleg met de regiopartijen.

De sterkste verandering zal zich voordoen in de vorming van een agglomeratiebestuur. Als dezelfde gemeenten telkens gezamenlijk op dezelfde taakvelden samenwerking zoeken, ontstaat een aantal business-unit-achtige organisaties onder eenzelfde bestuur (zie verder par.5.4 voor een vooruitblik). Dit bestuur zal toenemen in belang en invloed. Voor de kleinere gemeenten is samenwerking veelal een noodzakelijke strategie om hun zelfstandigheid te behouden. Het is onwenselijk dat deze gemeenten zonder Leidse deelname gaan samenwerken. Bewustheid van deze wederzijdse afhankelijkheid bevordert stabiele verhoudingen. Enerzijds zal Leiden als een gelijkwaardig partner deelnemen. Anderzijds biedt de specifieke centrumrol kansen voor regionaal leiderschap.

5.3.3 Zuid-Holland Noord

Het schaalniveau Zuid-Holland Noord omvat het gebied van alle gemeenten in Holland Rijnland en Rijnstreek. Op dit schaalniveau vindt al lange tijd afstemming plaats binnen de Regionale Commissie Gezondheidszorg (RCG-ZHN, zie par.3.1.2). De samenwerking beperkt zich tot het specifieke thema Zorg en is voornamelijk gericht op onderlinge afstemming tussen alle partners in de zorgketen. Er zijn geen taken overgedragen naar deze commissie. Naast de gemeenten is een groot palet aan maatschappelijke organisaties verbonden aan deze commissie, zoals LUMC, Zorg & Zekerheid, woningbouwcorporaties, instellingen geestelijke gezondheidszorg.

Binnen het taakgebied van de Sociale Agenda Holland Rijnland wordt inmiddels op portefeuillehouderniveau intensief overlegd met de gemeentebestuurders uit de Rijnstreek in gezamenlijk belegde portefeuillehoudersoverleggen. Op het moment dat de Rijnstreek wil en kan toetreden tot Holland Rijnland, vallen Holland Rijnland en Zuid-Holland Noord samen.

5.3.3 Veiligheidsregio

Dit schaalniveau is bij wet vastgesteld en is bepalend voor het organisatieniveau van veiligheidsdiensten. De RDOG is vrijwillig op dezelfde schaal georganiseerd. Denkbaar is dat de regionale Milieudienst West-Holland zich op termijn ontwikkelt tot dit schaalniveau als Omgevingsdienst. Uitbreidingsmogelijkheden met nog andere onderwerpen wordt niet voorzien, maar taken van Bouw- en Woningtoezicht zou mogelijk kunnen worden opgeschaald naar dit niveau.

5.3.4 Consequenties.

De keuze voor een schaalniveau heeft consequenties. Vanuit de visie dat samenwerking alleen moet plaatsvinden als alle partners en ook alleen zij meedoen, reduceert of elimineert dat allerlei wilde initiatieven. Later ingroeien van gemeenten moet overigens wel mogelijk blijven. Het creëert ook commitment van de gemeenten die zich aan elkaar verbinden. Een fusie van de sociale diensten begon met een groot aantal deelnemers. Uiteindelijk bleef alleen Leiden-Leiderdorp over. Dat is dan maar geformaliseerd. Een dergelijke vrijblijvendheid is geen goede basis. In dit voorbeeld is het wel een ontwikkeling in de goede richting en kan dergelijke samenwerking altijd worden uitgebreid met andere partners in de Leidse regio. Daarom is het goed een aanvullende beleidsregel te formuleren:
Bij voorkeur wordt op elk taakgebied samengewerkt met deze (5, 12, 15 of 28) gemeenten gelijktijdig, of met een deel van deze gemeenten, waarbij groei naar het gewenste schaalniveau het doel blijft.

Een dergelijke beleidslijn is kaderstellend voor de ontwikkelingen die op ons af komen. De samenwerking op belastingen past hier bijvoorbeeld niet in, althans zoals zich dat nu manifesteert met het afhaken van Leiderdorp en participatie van bijvoorbeeld Gouda. Alleen wanneer het eindperspectief samenwerking op Veiligheidsregioniveau is, past dit.

Alleen als regionalisering binnen de drie basisniveaus op lange termijn als onhaalbaar of onwenselijk wordt beschouwd, is een ander samenwerkingsarrangement mogelijk.

Bestaande samenwerkingsverbanden die niet passen in deze lijn dienen zich te ontwikkelen in de richting van een van deze drie niveaus, zij het op een organische wijze. Het is van belang ons daarbij te realiseren dat er vele goed functionerende samenwerkingsverbanden zijn, met name op sociaal gebied, die we natuurlijk niet zomaar af willen schaffen. Maar waar sprake is van intergemeentelijke samenwerking wordt hier een lijn uitgezet.

De uitzondering?

Een vanuit dit kader op het eerste gezicht lastig dossier is de GR Leidse Ommelanden i.o. (zie par.3.2). Deze samenwerking tussen Leiden, Leiderdorp, Kaag & Braassem en Teylingen heeft een wat ander karakter dan uitvoerend of strategisch. Twee partijen vallen binnen de Leidse regio, alle vier maken onderdeel uit van Holland Rijnland. De drijfveer achter deze samenwerking is een belangrijk maatschappelijk effect bewerkstelligen, namelijk het duurzaam groen en open houden van het landschap om de stedelijke agglomeratie. En daarnaast dit landschap in waarde doen toenemen door het toegankelijk te maken voor de stedeling. De belevingswaarde moet worden vergroot. Het bevorderen van biodiversiteit is daarbij een ecologisch doel.

Het opzetten van deze gemeenschappelijk regeling heeft een voorbeeldfunctie. Over groen en landschap is veel gepraat en opgeschreven, maar weinig gedaan. Door met enkele partijen een voorbeeld te stellen van daadkrachtige aanpak van landschap, kan een impuls uitgaan naar anderen in de regio (Holland Rijnland) om een soortgelijke aanpak te kiezen. Wij denken hierbij aan het gebied ten zuiden van Leiden (Duin-Horst-Weide) en het ten oosten grenzende Land van Wijk en Wouden. Het geheel van landschappelijke waarden is wel degelijk een strategisch aandachtspunt van de regio Holland Rijnland. Om die reden is een bundeling van deze subgebieden, nadat zij hun slagkracht hebben bewezen, op de schaal van Holland Rijnland gewenst. Hierbij is het niet noodzakelijk dat alle gemeenten participeren, maar kan een organisatie analoog aan het Offensief van Teylingen worden opgezet: een regionaal belang met een in ruimtelijke zin beperktere scope. Geen uitzondering dus op de regel.

5.4 Verfijning: Uitwerking volgens het concept vraaggerichte overheid

De Leidse organisatie is conform de actuele inzichten van organisatiekunde ingericht op grond van de logica van de burger: een aandachtsgebied gericht op de individuele klant (dienstverlening), een eenheid gericht op wijken en buurten (Realisatie), een eenheid gericht op beleidsontwikkeling en strategische plannen (Ontwikkeling) en een eenheid met de interne klant en bedrijfsvoering als focus (Shared Service Center).

Ook wanneer op regionale schaal gedacht wordt, biedt deze klantgeoriënteerde invalshoek een prima denkkader. Let op: dit hoofdstuk is geen blauwdruk voor de toekomst. Het doel is denkrichtingen aan te reiken voor ontwikkelingen en suggesties te doen voor nieuwe samenwerkingsgebieden. Hieronder wordt een theoretisch eindplaatje geschetst, wanneer de genoemde 'klant'-filosofie wordt doorvertaald naar de regionale schaal.

5.4.1 Structuur regio-organisatie

De regionale SSC-ontwikkeling die momenteel actueel is, richt zich op bundeling van enkele facilitaire diensten, zoals administratie, juridische zaken, HRM, financiën, (project)communicatie, ICT. Centrale huisvesting en goede toegankelijkheid van consulente functies zijn kenmerkend voor deze vorm van krachtenbundeling. De interne klant van de deelnemende organisaties is focuspunt. In hoofdstuk 4 zijn verschillende praktische modellen van samenwerking uiteengezet. Hieruit valt op te maken dat vrijwel alle taken buiten de eigen organisatie kunnen worden belegd. Een toekomstbestendig beleidskader moet dan ook de ruimte bieden en de flexibiliteit hebben om alle politieke of ambtelijke wensen tot samenwerking mogelijk te maken die te voorzien zijn. De klantlogica als inrichtingsprincipe van organisaties biedt op regionale schaal weer nieuwe mogelijkheden.

Regionale Omgevingsdienst. Hierin kunnen veel ruimtelijke disciplines worden ondergebracht. Onderdelen van Beleid & projecten, Gemeentewerken, milieudienst en Bouw- en woningtoezicht en vergunningverlening vanuit Gemeentewinkel. Handhaving kan onderdeel hiervan zijn, maar kan in plaats daarvan op Veiligheidsregioschaal worden georganiseerd.

Regionale Dienst Samen Leven. Hierin zijn ondergebracht de Sociale Dienst, Zorg & Welzijn (WMO), Centra voor jeugd en gezin, Onderwijs en Sport. In dit beleidsveld zijn veel ketenpartners actief, waarvoor opschaling ook een goede zaak zou zijn. Een SSC-

ontwikkeling kan deze trend versterken. Leerplicht en jeugdloket zijn in deze filosofie onderdeel van deze dienst.

Regionale Dienst Beheer Openbare Ruimte. Regionalisering ontwikkelt zich reeds in de ophanden zijn oprichting van een NV Beheer. Uiteindelijk zullen alle gemeenten hun onderhoud en beheer op het gebied van groen en civiel hierbij kunnen onderbrengen. Lokaal maatwerk is mogelijk, waarbij 'lokaal' als dorp, wijk of buurt geïnterpreteerd moet worden.

Regionale Dienstverlening / Gemeentewinkel. Regionalisering is prima mogelijk. Winkels en servicepunten zijn niet meer gebonden aan de gemeentegrenzen, maar kunnen per wijk of stadsdeel worden ingericht, bij knooppunten van OV. Lokaal maatwerk is heel goed mogelijk. Er is altijd wel een vestiging in de regio open en telefonische bereikbaarheid is nog beter te maken. De back-office kan centraal worden gehuisvest. Digitalisering biedt veel mogelijkheden. Omdat de Gemeentewinkel het gezicht is van die 'eerste overheid', is het ook dé frontdesk van alle andere gemeentelijke diensten. Zo'n concept is alleen maar goed denkbaar, wanneer de samenwerkende gemeenten één partij zijn, met identieke werkprocessen in de back-office.

Regionaal Bureau Projectmanagement/ Ingenieursbureau. Hooggekwalificeerde projectleiders zijn voor de kleinere gemeenten alleen extern aan te trekken. Krachtenbundeling op regioniveau biedt veel kansen op dit terrein. Hooggekwalificeerde mensen bied je een organisatie met toekomstperspectief en passend beloningsbeleid.

5.4.2 Meerdere diensten, één organisatie, één leiding, één bestuur.

De *eenheid van organisatie* is belangrijk in het denken over bovenvermeld eindbeeld. In feite ontstaat een nieuw concern met één directie en verschillende diensten. Deze lijkt op de huidige Leidse structuur. Deze indeling is heel goed bruikbaar voor grote organisaties.

De *topstructuur* van deze regionale netwerkorganisatie kan er traditioneel uitzien: een eindverantwoordelijke algemeen directeur/secretaris die samen met de dienstdirecteuren het MT van het samenwerkingsverband vormt. Een variant is de Netwerkdirectie zoals in de Drechtsteden functioneert.

Al deze regionale diensten vallen onder *één bestuur*. En zijn dus ook met een integrale visie aan te sturen. Gezien het beperkte aantal eigenaren (vijf) is deelname van allen aan het dagelijks bestuur goed realiseerbaar. Afhankelijk van het takenpakket en bestuurslast kunnen DB-vergaderingen plaatsvinden. DB-leden zijn collegeleden. Ook is te overwegen om specifieke bestuurders voor dit orgaan te benoemen. Dit zorgt voor een betere scheiding van rollen (conform de uitgangspunten van de [code-Tabaksblat](#)). Paragraaf 5.4.4 gaat specifiek in op de vormgeving van het AB en de betrokkenheid van de raden.

5.4.3 Bevoegdheden regio-orgaan

Taken worden alleen overgeheveld naar het regionaal bestuur en regionaal orgaan, als ook de bevoegdheden meegaan. De vrijblijvendheid is echt voorbij.

5.4.4 De Raden en de Regio, de Regioraad

Om de betrokkenheid van de gehele raad te vergroten, pleiten we voor instelling van een Regioraad, analoog aan Drechttraad en Krimpenerwaardraad, op het niveau van de Leidse agglomeratie. Recent is door de gemeente Noordwijkerhout eenzelfde idee gelanceerd voor de bollengemeenten. Concreet betekent dit dat elke fractie in de raad van alle vier of vijf

gemeenten één vertegenwoordiger levert in de Regioraad. De zwaarte van ieders stem is gelijk aan het aantal zetels dat die partij in de eigen gemeente vertegenwoordigd. Wij gaan ervan uit dat de wens van raden om betrokken te zijn bij de regionale samenwerking, groter wordt. Immers vindt het merendeel van besluitvorming in de regio plaats. De structuur van een Regioraad reduceert het probleem van gebrekkige democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden, zonder dat de zelfstandigheid van de gemeente wordt opgeheven.

Regiofracties? Het Leiderdorpse document dat hierin grotendeels is overgenomen bevat nog een variant. De gemeentelijke vertegenwoordiging bestaat uit een kwart van het aantal raadsleden. Regionaal vindt fractievorming plaats. Het is de verwachting dat dit op basis van politieke kleur kan plaatsvinden. Deze werkwijze leidt tot een grotere betrokkenheid van raden dan nu het geval is; het bevordert de samenwerking tussen politici op regionaal niveau, het verplicht tot afstemming omdat niet elke fractie uit elke raad vertegenwoordigd zal zijn. Fractievorming kan de vergadereffectiviteit en daarmee de besluitvorming bevorderen, aangezien grotere groepen met één vertegenwoordiger spreken. Deze variant kan ook een doorontwikkelings-mogelijkheid zijn van de hiervoor geschetste regioraad. Het veronderstelt onderling vertrouwen. Dat zijn van die dingen die langzaam groeien.

Strategische samenwerking. Omdat strategische samenwerking een zo groot mogelijk schaalniveau nastreeft, is een Regioraadconcept op het niveau van Holland Rijnland niet aansprekend vanwege haar te grote omvang. Waar veel meer voor te zeggen valt is dat de Regioraad op agglomeratiegebied een podium vormt waar alle fracties hun inbreng op het strategisch niveau afstemmen. Hoe groter het aantal gemeenten dat op strategisch niveau samenwerkt, hoe sneller clustering op subniveau ontstaat. Binnen Holland Rijnland zien we al een As Leiden Katwijk en een cluster Greenportgemeenten (Katwijk speelt in beide subregio's een rol). Met de Rijnstreek erbij is een Rijnstreekcluster voor de hand liggend van Kaag & Braassem, Rijnwoude, Nieuwkoop, Alphen aan den Rijn.

5.5 Ultieme Regiegemeente – de uiterste consequentie

Bovenstaande roept de vraag op wat er nog overblijft voor de eigen gemeente? Alle uitvoerende taken zijn ondergebracht bij regionale diensten. Onze inschatting is dat dergelijk regionale krachtenbundeling een heroriëntatie vraag op het takenpakket van de gemeentelijke organisatie. Het komt neer op een sterke regierol voor bestuur en organisatie ten opzichte van de regionale organisatie. De kwaliteit en omvang van ambtelijke organisatie vraagt nieuwe doordenking. Een voorzet.

Drie niveaus. Bestuur en organisatie moeten in staat zijn op drie niveaus te opereren: op lokaal niveau, agglomeratieniveau, en strategisch-bestuurlijk niveau. Op elk niveau gaat het om een vorm van sturing, beheersing en toezicht houden. Op lokaal niveau gaat het om regievoering op wijkniveau. De lokale verkenners die de ogen en oren van het bestuur zijn. Wat leeft er in de samenleving? Welke belangen moet het bestuur inbrengen? Worden regionale afspraken over lokale dienstverlening nagekomen? Op agglomeratieniveau gaat het om goed opdrachtgeverschap en risicobeheersing. Het vermogen om een oordeel te vormen over de kwaliteit van de producten en diensten van het regionaal orgaan. Maar ook over de wijze van aansturing en verantwoording afleggen van het regionaal orgaan aan de deelnemende gemeenten. De kunst van besturen op afstand. Op strategisch-bestuurlijk niveau gaat het om het ontwikkelen en onderhouden van een breed netwerk aan contacten die informatie oplevert om de lange termijn strategie van de gemeente te bepalen. Ontwikkelingen op dit niveau kunnen worden doorvertaald naar de

andere niveaus. Op strategisch-bestuurlijk niveau vindt bijvoorbeeld de afweging plaats welke acties of samenwerkings-arrangementen de positie van de gemeente(n) of de regio versterken.

Kennis- en netwerkorganisatie. Samengevat kunnen we stellen dat de gemeente veel nadrukkelijker als kennisorganisatie kan worden getypeerd. Kennis vergaren, delen en verrijken, vastleggen en toegankelijk maken wordt de kerntaak van de organisatie. Je zou het ook een netwerkorganisatie kunnen noemen. De rol en positie in het netwerk van regionale actoren en de mogelijkheden tot sturing daarbinnen bepalen de kracht en identiteit van de organisatie. Als publiek regisseur worden van bestuurders en ambtenaren competenties gevraagd en andere eisen gesteld om deze netwerksturing te kunnen vormgeven.

5.6 Sturen op regionale samenwerking

Een algemene klacht is dat gemeenten weinig grip hebben op samenwerkingsverbanden. Bij de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen is een groot deel van het parlementaire debat over dit thema gegaan. Recente rekenkameronderzoeken in de regio's Haarlem en Meppel, maar ook in Leiderdorp wijzen dit ook uit.

Een regiomodel zoals in dit hoofdstuk gepresenteerd, maakt sturen van regionale samenwerking weer tot een bestuurlijk feest. Maar dan is wel politiek en bestuurlijk lef nodig om onthecht over de toekomst te denken.

5.7 Groeien naar een eindmodel

Als eerste uitzondering op de beleidslijn van samenwerken op drie niveaus is geformuleerd: *Bij voorkeur wordt op elk taakgebied samengewerkt met deze (5, 12 of 28) gemeenten gelijktijdig, of met een deel van deze gemeenten, waarbij groei naar het gewenste schaalniveau het doel blijft.* Hieronder krijgt dit wat meer uitwerking.

Het hiervoor geschetste Regionaal organisatiemodel is een meest vergaande vorm van samenwerking. Een dergelijk model zal niet in één keer ontstaan. Het schetsen van een eindbeeld dient wel een belangrijk doel. Namelijk om richting te geven aan alle tussenstappen die gemaakt kunnen worden. Voorkomen moet worden dat gewerkt wordt aan scenario's die later tot teleurstellingen leiden omdat doorontwikkeling niet mogelijk is. Maar anderzijds moet je ook ergens beginnen. Het groeimodel dient zich aan, waarbij we twee soorten onderscheiden: met enkelen beginnen en later uitbreiden met andere partners; met enkele taken beginnen en later uitbreiden met andere taken.

Groeien in partners. Door de opstelling van Voorschoten werken de overige vier gemeenten van de Leidse regio aan verschillende taakgebieden. Het is wel wenselijk dat Voorschoten alsnog aanhaakt. Misschien dat samenwerking in een Sportbedrijf met één of twee andere gemeenten start. Vervolgens is toetreding van andere partners mogelijk, maar dan ook alleen voor het gehele taakpakket. Het voordeel is dat met minder partijen over het algemeen snellere besluitvorming mogelijk is. Het nadeel voor later toetredende partijen is de kennisachterstand.

Groeien in taken. In deze variant worden eerst de benodigde partijen bijeen gebracht, die met samenwerking op een klein aantal terreinen start. Zodra dit succesvol loopt, vindt uitbreiding plaats met andere taakgebieden. Voordeel is dat gebouwd wordt aan vertrouwen. Nadeel is dat er hoog frequent sprake is van reorganisatie, wat de nodige onrust kan

veroorzaken. Het is daarbij ook niet vanzelfsprekend dat in één keer een volledige regionale dienst, zoals in paragraaf 5.4.1 genoemd, ontstaat. Maar dat bijvoorbeeld met één of twee diensten wordt gestart, die langzaam groeien en na verloop van tijd opgesplitst worden. De managerial-load weegt daarbij zwaar.

Variaties op beide groeistrategieën liggen voor de hand. Bijvoorbeeld door met enkele partijen samenwerking te starten op enkele taakgebieden. Succes kan de bereidheid tot toetreding van anderen versnellen. Pas als vier of vijf partijen deelnemen, kan voor uitbreiding in taakpakket worden gekozen.

Onderscheid tussen eigenaren en stakeholders.

De gemeenten die samenwerken vormen de eigenaren van de regionale organisatie. In dit geval de verschillende raden. Zij bepalen de koers, het beleid. Het bestuur bestaat om ervoor te zorgen en erop toe te zien dat de organisatie waar het verantwoordelijkheid voor draagt een prestatie levert die aan de raden of de samenleving kan worden verantwoord. Het is heel goed denkbaar, de milieudienst is daar een voorbeeld van, dat de gemeenschappelijke organisatie producten en diensten aanbiedt aan anderen dan de eigenaren. Er kunnen gemeenten zijn die niet volledig willen samenwerken op alle terreinen, maar voor wie het aantrekkelijk is op enkele taakgebieden producten in te kopen. Er is dan geen sprake van eigenaarschap, maar van stakeholder, belanghebbende of simpelweg: klant. Het geschetste regiomodel biedt ruimte voor dergelijke constructies. Het bestuur kan bepalen of producten op deze wijze aangeboden kunnen worden. Ook kan het aantrekkelijk zijn voor het rendement van de organisatie om producten of diensten op de markt aan te bieden. Differentiatie in tariefsberekening is mogelijk of zelfs wenselijk.

Gedacht vanuit een groeistrategie is het mogelijk dat potentiële partners, zolang zij niet in het totale regiomodel participeren, als stakeholder betrokken worden in een deel van de samenwerking. Hierdoor kan vertrouwen ontstaan, dat volledige participatie op termijn mogelijk maakt.

5.8 Bouwen aan vertrouwen

Het woord 'vertrouwen' is hiervoor al enkele malen opgeschreven. De Leidse regio kenmerkt zich niet als een high-trust-regio. Dat is een belangrijk obstakel in het realiseren van krachtige samenwerkingsorganen. Dit is een belangrijk verschil met bijvoorbeeld de Drechtsteden, waar onderling vertrouwen blijkens onderzoeken meer vanzelfsprekend is. In het in dit hoofdstuk beschreven samenwerkingsmodel is onderling vertrouwen en wederzijds respect de ideologische bodem en belangrijkste pijler. Het gaat om vertrouwen. Vertrouwen dat alle partijen echt willen. Vertrouwen dat afspraken worden nagekomen. Vertrouwen dat het gezamenlijk belang even zwaar weegt als of zwaarder weegt dan het individuele belang. Aan vertrouwen kun je werken door het inzichtelijk maken van de meerwaarde van samenwerking, het inrichten van een onafhankelijke en deskundige uitvoeringsorganisatie, het verzekeren van de continuïteit van de samenwerkingspartners, het maken van scenarioafspraken en het inrichten van goed risicomanagement.

In de agendering van dit thema in de regio zal over vertrouwen klip en klaar gesproken moeten worden. Wellicht dat een groeimodel een heel praktische manier is, waarop betrouwbaarheid kan worden getoond en vertrouwen kan worden verdiend.

6. Leiden – Eigentijds Leiderschap

Welke invulling van de Leidse centrumrol biedt een regionale meerwaarde? Deze vraag uit hoofdstuk 2 wordt in dit hoofdstuk beantwoord. Het is een antwoord dat nooit af is, maar om blijvende doordenking vraagt. Het hier geponeerde is dan ook een voorzet.

De opvatting “Als Leiden leidt, lijdt de regio”, die hier en daar in hoofden huist, dient naar het land der fabelen te worden verwezen. Dat kan door inzet, houding en gedrag. “Leiden” dient het *werkwoord* van de regio te worden. De stad Leiden heeft zelf de sleutels hiertoe in handen.

6.1 Bestuurskracht en Netwerken.

Het doel dat we nastreven is een bestuurskrachtig Leiden in een bestuurskrachtige (Leidse) regio. Leiden heeft er groot belang bij dat onze partners in het regionale netwerk zo sterk mogelijk zijn. Het netwerk van gemeenten is zo sterk als de zwakste schakel. Uit recente bestuurskrachtmetingen van gemeenten in de regio blijkt diversiteit. Vooral waar het gaat om het strategisch functioneren (zowel bestuurlijk, in dienstverlening en als regionaal partner) scoren veel gemeenten matig of zwak. Om de gezamenlijke belangen van de regio te dienen is het wenselijk dat gemeenten samen in de slag gaan om elkaars bestuurskracht te versterken. Dat vraagt om een attitude van transparantie, ervaren gelijkwaardigheid, externe oriëntatie en bestuurlijk partnerschap.

Om te beginnen in de Leidse regio. Formuleer gezamenlijk welke bestuurskracht nodig is in de regio. Hoe maken we het netwerk sterker? Wie vervult welke rol? Welke kwaliteiten versterken het geheel? Wanneer in de bollenstreek een grote gemeente ontstaat, is het voor de machtsbalans goed als daar een sterk netwerk van Leidse Regiopartners tegenover staat.

6.2 Leiderschap door kwaliteit

Het sleutelwoord voor een regionale leiderschapsrol is ‘kwaliteit’. Kwaliteit van mensen en middelen. Door zijn omvang en salarisbouwwerk kán Leiden talent aantrekken en vasthouden, in tegenstelling tot de regiogemeenten die vrijwel niet in staat zijn hooggekwalificeerd personeel aan te trekken, of lang vast te houden. Leiden kan zich als ambitie stellen om denkkracht te leveren voor de regio. Leiden als stad van kennis krijgt zo een extra dimensie. Om gezaghebbend te kunnen spreken en op te treden in de regio is deze kwaliteitsinbreng bepalend en onderscheidend. Daarbij geldt: kennis is macht; maar kennis en de juiste tact is gezag.

Kwaliteit is te bieden op vakinhoudelijk niveau, zoals Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Verkeerskunde, maar ook in interimmanagement en complex projectmanagement. Maar ook valt te denken aan lobby-activiteiten, netwerken, verbinden en faciliteren.

Kwaliteit op alle niveaus

Op alle drie regionale niveaus is Leiden de centrale stad. Enerzijds leidt dat altijd tot bestuurlijke posities in dagelijkse besturen en veelal voorzitterschappen, maar ook kan Leiden op al die niveaus ambtelijk op kennisgebied onderscheidend zijn. Dat vraagt wel een nadrukkelijke keus. Enkele voorbeelden:

Veiligheidsregio. Momenteel is de Veiligheidsregio vrijwel losgezongen van de diverse gemeentelijke organisaties en zijn de bestuurders, veelal de burgemeesters, aangewezen op de ambtelijke ondersteuning vanuit dit samenwerkingsverband. De Veiligheidsregio kan echter tot een belangrijk netwerkplatform uitgroeien als er betere interferenties tussen de gemeentelijke organisatie en het regionaal orgaan worden opgezet.

Holland Rijnland. Politiek-bestuurlijk zijn de potenties van Leids leiderschap op het niveau van Holland Rijnland het meest interessant. De belangen van Holland Rijnland zijn, op enkele Greenport-ontwikkelingen na, tevens een direct Leids belang. Hebben de G4 een directe invloed in Randstadfora en Zuidvleugelpodia, Leiden kan alleen via de regio Holland Rijnland haar invloed doen gelden in deze gremia. Het regionaal orgaan is voor provinciale en rijksoverheid een belangrijk gesprekspartner. Leiden kan hierbij onderscheidend zijn door medewerkers beschikbaar te stellen aan de regio. Dat de Leidse belangen en die van de Leidse regio hiermee beter op de bestuurlijke agenda's komen, behoeft geen betoog. Tenslotte is Holland Rijnland een gremium waardoor in de regio zelf invloed uitgeoefend kan worden op gemeenten waarin ontwikkelingen spelen die van groot belang zijn voor Leiden, zoals Valkenburg, de A4-zone, woonkwaliteit, bedrijfsterreinontwikkeling, groenflanken en recreatieve ontsluitingen landschappen om de stad.

Leidse regio. Organisatorische gevolgen zijn met name merkbaar in de samenwerking Leidse regio. Waar de andere samenwerkingsniveaus leiden tot het aantrekken van specifiek gekwalificeerd personeel om onderscheidend te kunnen zijn, leidt samenwerking binnen de Leidse regio vooral tot het op afstand zetten van grote delen van de organisatie. (zie par.5.4.5). Wanneer een bestuur op dit niveau goed functioneert, zal dit onherroepelijk de afstemmingstafel worden voor meer thema's, zoals spreiding van voorzieningen, sociale infrastructuur, stedelijke economie, kenniseconomie en kenniswerkers, detailhandelsontwikkeling en nieuwe ontwikkelingen in het grote-stedenbeleid.

Opgave voor realisatie

Het vastleggen van deze ontwikkelingsrichting heeft consequenties voor de Leidse organisatie. Momenteel is de organisatie op belangrijke onderdelen niet toegerust deze regionale denkkraft in voldoende mate te leveren. De huidige organisatiestructuur past wel goed bij het verder invulling geven aan de regionale doorontwikkeling en de Leidse leiderschapspositie daarin.

Momenteel wordt gewerkt aan de opzet van gecoördineerde aanpak van regiovraagstukken: de Leidse Regio Aanpak. Eén van de taken daarin is voortdurend zicht houden op het grote aantal regionale projecten met een Leidse component en Leidse projecten met een regionale component. Op grond van dit inzicht kunnen keuzen gemaakt worden voor een Leidse inzet: welke agenda's willen wij beheersen?, waar zetten wij onze denkkraft op in?