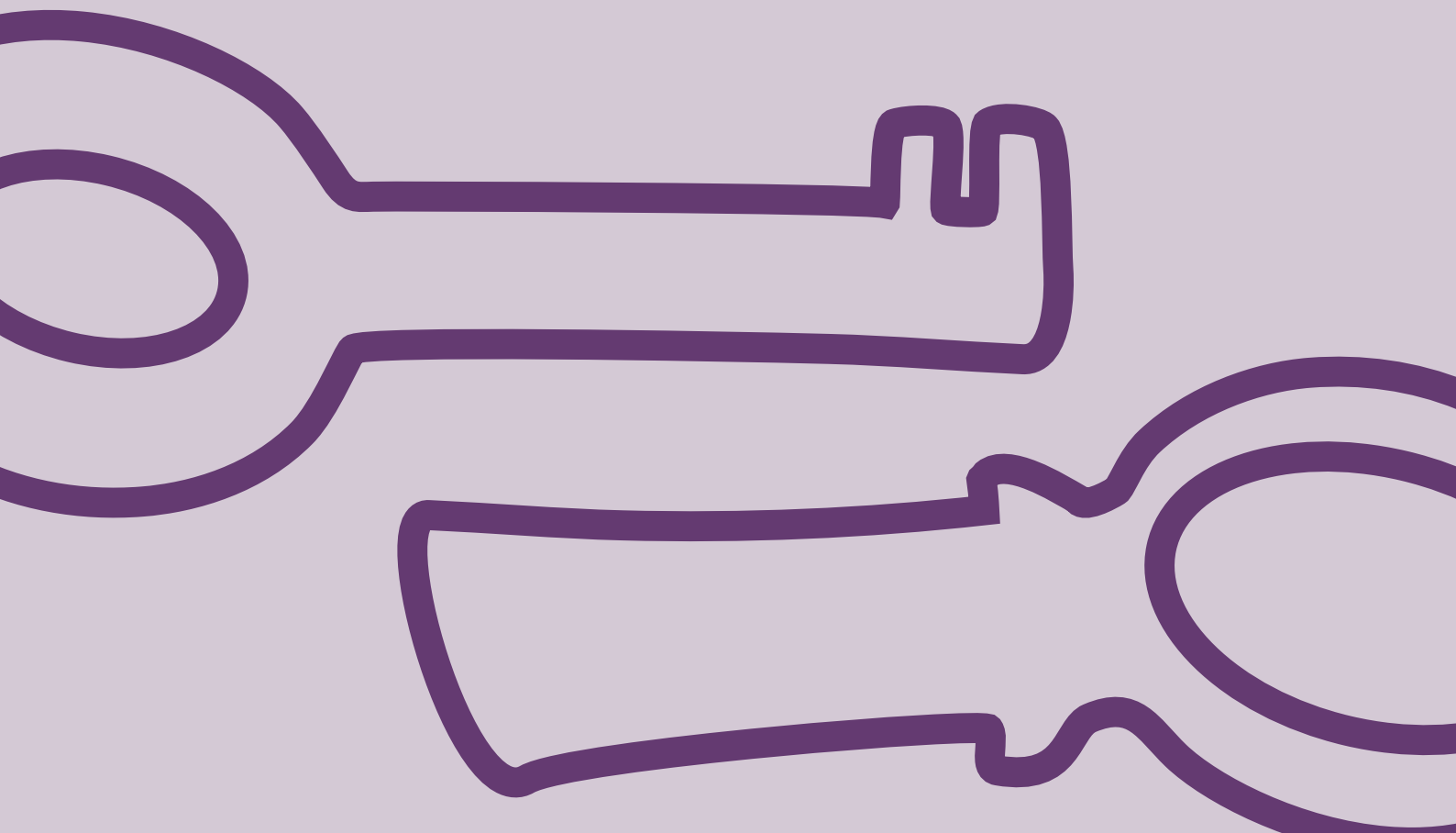


Rekenkamercommissie  Leiden

Binding met verbonden partijen



Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota Verbonden Partijen: Binding met verbonden partijen

- *Inleiding*
- *Conclusies*
- *Aanbevelingen*
- *Het onderzoek*

Feitenrapport 'Binding met verbonden partijen'

Bestuurlijke nota Verbonden Partijen: Binding met verbonden partijen

Gemeenten werken op verschillende manieren samen met andere partijen. Bij sommige van deze samenwerkingsverbanden is sprake van een verbonden partij. Een verbonden partij is een organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. In een verbonden partij neemt de gemeente, als mede-eigenaar, medeverantwoordelijkheid voor deze organisatie. Daarmee loopt de gemeente ook een zeker risico. Als de samenwerking mis gaat, zijn de consequenties voor de gemeente. Daarnaast heeft de gemeente als opdrachtgever belang bij een aantal taken die de verbonden partij uitvoert.

Als een gemeente een taak uitbesteedt aan een andere gemeente, is er sprake van samenwerking, maar niet van een verbonden partij. Vanwege de centrumfunctie van de gemeente Leiden is het aantal verbonden partijen relatief groot, evenals het aandeel van de gemeente Leiden in deze partijen.

Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie Leiden meer inzicht geven in de manier waarop de sturing op verbonden partijen plaatsvindt en in het bijzonder de wijze waarop de gemeenteraad hier invloed op kan uitoefenen. Het onderzoek is onder begeleiding van de rekenkamercommissie uitgevoerd door Partners+Pröpfer. Dit feitenrapport is opgenomen achter onze bestuurlijke nota.

Conclusies

Naast de antwoorden op de onderzoeksvragen, die verder worden toegelicht in het feitenrapport, trekken wij een aantal conclusies:

1. De gemeente Leiden heeft de verhouding tot de verbonden partijen – zeker op papier - goed geregeld. De gemeente houdt op een goede manier grip en regie op de samenwerking, waarbij de realisatie van de eigen doelen centraal staat.
2. Voor de Raad is het echter moeilijk om ten aanzien van beleidsrijke strategische samenwerkingsverbanden zijn kaderstellende en controlerende taak te vervullen. Hiervoor zijn twee hoofdoorzaken te benoemen:
 - Het is lastig om uit de tussentijdse rapportages van verbonden partijen en de oplegnotities vanuit het college (snel) de concrete betekenis voor de gemeente Leiden te destilleren. Dit komt mede doordat de samenhang tussen (regionale/lokale) maatschappelijke effecten, uitvoeringsprestaties en activiteiten niet altijd helder is en omdat de doelen van beleid vaak onvoldoende evalueerbaar zijn geformuleerd.
 - De Raad heeft voorafgaand aan de formele besluitvorming niet altijd scherp wat de onderwerpen zijn en waar en wanneer invloed kan en moet worden uitgeoefend. Dit komt doordat de informatie tijdens het proces van de verkenning van nieuwe samenwerkingsverbanden en de herijking van bestaande verbanden zowel qua proces als qua inhoud erg complex is. In de stukken vanuit het College wordt op dit moment nog

onvoldoende gekeken welke informatie de Raad nodig heeft om de kaderstellende en controlerende rol te kunnen uitvoeren.

3. De informatie over samenwerking is in de programmabegroting versnipperd over verschillende paragrafen weergegeven. Zo worden actuele ontwikkelingen in de regio gepresenteerd onder het programma Bestuur, worden bijdragen aan gemeentelijke doelen in de andere programma's gepresenteerd en worden verbonden partijen in het bijzonder behandeld in de paragraaf verbonden partijen. Samenhang in presentatie bemoeilijkt daardoor het zicht van de gemeenteraad op de resultaten van verbonden partijen.
4. Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeente de wens heeft om een wirwar van samenwerkingsverbanden te voorkomen en de daarmee gemoeide bestuurlijke drukte te verminderen. Het streven van de gemeente Leiden naar een basiscoalitie in de regio is hier deels al een antwoord op. De wens om de bestuurlijke drukte te beperken staat echter nog steeds op gespannen voet met het besef bij het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie dat Leiden steeds meer moet samenwerken in steeds wisselende netwerken van partners.

Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen voor de Raad:

1. Stel scherpere eisen aan de informatievoorziening over verbonden partijen aan de gemeenteraad zodat helder is waar de Raad op kan sturen en wanneer (zie punt 3 hieronder). De Raad is nu te afhankelijk van complexe en uitgebreide rapportages die door de verbonden partijen zelf worden geleverd. Bij de bespreking van de rapportages in de Raad moet duidelijker aangegeven worden welke keuze voorligt voor de Raad.
2. Bepaal bij de verkenning van een nieuw samenwerkingsverband wat (tussentijdse) mijlpalen en beïnvloedingsmomenten voor de Raad zijn en zorg dat deze te allen tijde in te zien zijn voor de Raad.
3. Verzoek het College om dynamische dashboards op te stellen per verbonden partij voor een snel en adequaat zicht op de bestuurlijk relevante zaken die spelen. Deze dashboards zouden gebaseerd kunnen worden op de statische dashboards die zijn opgenomen achterin het feitenrapport. Een belangrijk onderdeel van het dashboard is 'resultaat van samenwerking'. Maak hierin helder:
 - wat de motieven zijn voor samenwerking, zodat inzichtelijk is of deze nog steeds relevant zijn;
 - wat de gezamenlijke doelen zijn; maak die zo concreet als mogelijk en maak helder in welke mate die gerealiseerd worden;
 - wat de doelen van de gemeente Leiden zijn en of die zijn gerealiseerd;
 - in aanvulling daarop: wat exact de keuzeruimte voor de gemeente Leiden is.

- maak in het dashboard ook in een oogopslag helder op welke punten politieke afwegingen gemaakt kunnen en moeten worden en wat belangrijke procesmijlpalen zijn. De raadscommissie Regio kan hierbij een rol spelen.

De ambtelijke accounthouders zouden een rol kunnen spelen in het beheer en de actualisatie van de dashboards.

4. Verzoek het College om de paragraaf verbonden partijen van de gemeentelijke begroting zodanig op te stellen dat deze meerwaarde biedt voor sturing en controle van de Raad. Het opnemen van de risico's en de vertaling van wat dit betekent voor Leiden in de jaarstukken 2016 was hierbij al een goede stap.

Het onderzoek

Vanuit de gemeenteraad hebben wij vaker signalen gekregen dat de Raad moeite heeft met het aansturen en controleren van verbonden partijen. De vraag aan de rekenkamercommissie was in de eerste plaats of de Raad niet meer met de verbonden partijen zou kunnen of zelfs moeten doen dan nu gebeurt. We hebben daarom een overzicht willen geven van de verbonden partijen en hun relatie tot Leiden en onderzocht hoe de aansturing en controle vanuit de Raad zou kunnen worden verbeterd.

De volgende vragen stonden in het onderzoek centraal:

1. Welke kaders bestaan in de gemeente Leiden ten aanzien van verbonden partijen en voldoen deze kaders aan de daaraan te stellen eisen?
2. Welke gemeentelijke taken op welke beleidsterreinen worden door verbonden partijen uitgevoerd?
3. Aan welke verbonden partijen neemt de gemeente Leiden deel en welke juridische constructies liggen hieraan ten grondslag?
4. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan de Raad over verbonden partijen en in hoeverre is de informatie vanuit deze samenwerkingsverbanden voldoende als het gaat om evaluatie en toetsing van resultaten? Hoe kan de positie van de Raad waar nodig verbeterd worden?
5. Hoe vindt sturing, controle en verantwoording op verbonden partijen en hun risico's in de praktijk plaats? Op welke wijze is de Raad daarbij betrokken? In welke mate is het perspectief van de Leidse burger daarin betrokken en hoe kan de positie van de Raad hierin waar nodig verbeterd worden?

> Eindrapport

Binding met verbonden partijen

Rekenkamercommissie Leiden

Aan
Rekenkamercommissie Leiden

www.partnersenpropper.nl
www.opgavengestuurdwerken.nl

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK



Leiden

Colofon

Deze rapportage is opgesteld in opdracht van de Rekenkamercommissie Leiden. De rapportage geeft zicht op de huidige grip van het gemeentebestuur van Leiden op verbonden partijen en de lessen die daaruit getrokken kunnen worden.

De rapportage is opgesteld door twee onderzoekers van het bestuurlijk onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper : Ing. Peter Struik MBA en Hilda Sietsema.

Noordwijk, 25 juli 2017

Inhoudsopgave

Deel I:	De kern	3
0	Inleiding.....	3
0.1	Aanleiding en achtergrond van dit onderzoek.....	3
0.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	4
0.3	Onderzoeksmodel en normenkader.....	6
0.4	Aanpak van het onderzoek.....	7
0.5	Leeswijzer	8
1	Conclusie en beantwoording onderzoeksvragen.....	9
Deel II:	Bevindingen	13
2	Inventarisatie verbonden partijen.....	13
3	Aangaan van samenwerkingsverbanden	22
3.1	Strategische visie op samenwerking	23
3.2	Afwegingskader voor samenwerking	25
3.3	Kaderstelling door de raad	26
4	Beheren van samenwerking: sturing, controle en verantwoording	29
4.1	Sturingsmogelijkheden en informatievoorziening	31
4.2	Sturing, controle en verantwoording in de praktijk	37
5	Evaluatie van samenwerking	41
5.1	Periodieke evaluatie van de meerwaarde	41
5.2	Afspraken over wijziging, uittreding en beëindiging	42
Deel III	Dasboards van verbonden partijen	44
Bijlage 1	Beknopte beschrijving van de casus	49
Bijlage 2	Waar richt de raad zich op?	51
Bijlage 3	Doelstelling, vraagstellen en normenkader	52
Bijlage 4	Respondenten- en Bronnenlijst.....	55

Deel I: De kern

o Inleiding

o.1 Aanleiding en achtergrond van dit onderzoek

AANLEIDING

De gemeente Leiden werkt in samenwerkingsverbanden samen met andere gemeenten in de regio, de provincie en soms ook met private partijen. In veel gevallen is de samenwerking vorm gegeven via een zogenaamde 'verbonden partij'. In een dergelijk samenwerkingsverband heeft de gemeente Leiden zowel een financieel- als een bestuurlijk belang. De verbonden partijen van de gemeente zijn dus te beschouwen als een bijzondere deelverzameling van de samenwerkingsverbanden van de gemeente.

Samenwerking is nodig, want belangrijke (maatschappelijke) opgaven kunnen in veel gevallen alleen via krachtenbundeling met andere partijen gerealiseerd worden. Daarbij is het belangrijk hoe je als gemeente voldoende grip op samenwerking kunt organiseren. Daarom heeft de Rekenkamercommissie Leiden besloten onderzoek te doen naar de grip op verbonden partijen. Het voorliggende rapport omvat de resultaten van dat onderzoek.

MEER SAMENWERKING...

De trendstudie van 2005 naar samenwerking tussen decentrale overheden gaf al aan dat het aantal samenwerkingsverbanden van gemeenten zal toenemen.¹ Deze ontwikkeling heeft zich inderdaad doorgezet. Impulsen voor verdergaande samenwerking zijn de decentralisaties naar de gemeenten en de bezuinigingen van de afgelopen jaren. Gemeenten werken steeds meer samen om krachten te bundelen (samen meer te realiseren) en schaalvoordelen te realiseren (samen meer met minder te realiseren). Deze ontwikkeling wordt ook gestimuleerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – zie de Decentralisatiebrief van minister Plasterk.

... MAAR MINDER GRIP

De sterke toename van samenwerkingsverbanden stelt hoge eisen aan sturing en controle van de raad. Tegelijkertijd neemt bij gemeenteraden het gevoel toe dat zij de grip op samenwerking kwijt raken.² Zij zijn onvoldoende in staat tot politieke sturing en controle van samenwerking. Uit recente evaluaties van omvangrijke regionale samenwerkingsverbanden en samenwerkingsverbanden van specifieke gemeenten blijkt dat eerder sprake is van verlegd dan van verlengd lokaal bestuur.³

Van verlegd lokaal bestuur is sprake wanneer samenwerkingsverbanden taken overnemen van de gemeente zonder heldere aansturing. Bij verlegd lokaal bestuur gaan samenwerkingsorganen 'een eigen leven leiden' – ze komen los te staan van de gemeente en worden een apart orgaan.

¹ Partners+Pröpper in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken: Trendstudie naar samenwerking tussen decentrale overheden, 2005.

² Zie ook: De Volkskrant, *Buiten de raadszaal worden de beslissingen genomen*, 15 januari 2015.

³ Onder meer in onderzoeken van ons bureau in: Heemstede, Katwijk, Maassluis, Zoetermeer, Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg, Meppel, Steenwijkerland, Oisterwijk, IJsselstein, Dronten, vijf gemeenten in de Hoeksche Waard en de ANNO-gemeenten (Noordoost Friesland).

Grip op samenwerkingsverbanden vraagt om het invullen van een groot aantal voorwaarden. Grip op samenwerking betekent daarbij niet dat een samenwerkingsverband altijd precies doet wat één gemeenteraad wil. Samenwerking betekent immers 'geven en nemen' en zeker in grotere verbanden kan je niet altijd je zin krijgen. Met grip op samenwerking vanuit de gemeenteraad bedoelen we wél dat de raad tijdig en op een goede manier invloed kan uitoefenen. Dat bevordert een heldere en zichtbare rol van de raad en aan de voorkant een duidelijk mandaat voor het college via heldere doelen en kaders: wat is de inzet vanuit de gemeente? Dit betekent ook dat de raad tussentijds en achteraf goed in stelling komt om te controleren en bij te sturen.

o.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

DOEL VAN HET ONDERZOEK

Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie Leiden meer inzicht geven in de wijze waarop de sturing op verbonden partijen plaatsvindt en in het bijzonder de wijze waarop de raad hierop invloed kan uitoefenen.

ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van het onderzoek is vertaald naar de onderstaande onderzoeksvragen.

INVENTARISATIE VAN SAMENWERKINGSVERBANDEN

- 1 Aan welke verbonden partijen neemt Leiden deel?
 - a Met wie werkt Leiden samen, wat is de aard van samenwerking en het onderwerp waarop het zich richt: welke gemeentelijke taken en/of op welke beleidsterreinen?
 - b Wat is de juridische vormgeving?
 - c Wat is het motief om deel te nemen en wat zijn gezamenlijke en lokale doelen?
 - d Hoe is de governance en vertegenwoordiging vanuit de gemeente geregeld?
 - e Wat zijn de informatie- en beïnvloedingsmomenten voor de raad?
 - f Wat is de financiële bijdrage van Leiden?
 - g Wat zijn de risico's: bestuurlijk en financieel?

AANGAAN VAN HET SAMENWERKINGSVERBAND

- 2 Hoe is de besluitvorming om deel te nemen aan deze samenwerkingsverbanden tot stand gekomen en wat is daarbij de betrokkenheid van de raad?
 - a Heeft de gemeente een heldere en door de raad gedragen strategische visie op samenwerking in het algemeen en heeft de gemeenteraad daarbij heldere doelen gesteld?
 - b Beschikt de gemeenteraad over een afwegingskader met verschillende mogelijkheden voor samenwerking. Inclusief voor- en nadelen, risico's en de rol van de raad? En weegt de raad de voor- en nadelen ook bewust af bij het aangaan van de samenwerking?
 - c In welke mate stelt de gemeenteraad bij het verkennen en formeren van het samenwerkingsverband heldere kaders op? Zoals:
 - Heeft de gemeenteraad heldere motieven en doelen voor het samenwerkingsverband geformuleerd?
 - Zijn hierover heldere afspraken gemaakt in termen van uitvoeringsprestaties of gewenste lokale maatschappelijke effecten?
 - Heeft de gemeenteraad heldere (rand)voorwaarden geformuleerd?
 - d Heeft de gemeenteraad zicht op verwachte incidentele en structurele kosten van de samenwerking?

BEHEREN: STURING, CONTROLE EN VERANTWOORDING VAN SAMENWERKING

- 3 Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan de gemeenteraad over verbonden partijen en in hoeverre is de informatie vanuit samenwerkingsverbanden voldoende als het gaat om evaluatie en toetsing van resultaten?
 - a Krijgt de gemeenteraad tijdig en accuraat de relevante informatie van het college aangaande het beleid, de uitvoering, uitvoeringsprestaties, lokale maatschappelijke effecten en kosten van het samenwerkingsverband?
 - b Worden de resultaten van de samenwerking zoals uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten ook daadwerkelijk getoetst vanuit het perspectief van de lokale samenleving (burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven)?
 - c Biedt de paragraaf verbonden partijen aan de gemeenteraad meerwaarde voor sturen en controle?

- 4 Heeft de gemeenteraad voldoende sturings- en controlemogelijkheden en maakt de gemeenteraad hier ook gebruik van?
 - a Heeft de gemeenteraad voldoende formele bevoegdheden en invloedsmiddelen?
 - b Komt de gemeenteraad op tijd in beeld om echt te kunnen sturen en controleren?
 - c Welke informele mogelijkheden heeft de raad om invloed en controle uit te oefenen? Denk daarbij aan krachtenbundeling met raden van partnergemeenten, het afleggen van werkbezoeken et cetera.

EVALUATIE VAN SAMENWERKING

- 5 Worden samenwerkingsverbanden periodiek geëvalueerd?
- 6 In welke mate is de gemeenteraad op basis van tijdige en voldoende informatie van het college in staat te sturen op wijziging, beëindiging van of uitreding uit het samenwerkingsverband?

LESSEN EN GEREEDSCHAP OM BETER GRIP TE KRIJGEN

- 7 Via welke praktische aanbevelingen en concreet gereedschap kan de raad zijn sturings- en controlemogelijkheden vergroten om beter grip te krijgen op verbonden partijen?

o.3 Onderzoeksmodel en normenkader

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is het onderstaande onderzoeksmodel van figuur o.1 gebruikt. Het onderzoeksmodel laat zien dat de onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van de vijf blokken, waar de deelvragen zijn over verdeeld:

- Blok A:** Inventarisatie samenwerkingsverbanden (vraag 1);
Blok B: Aangaan van samenwerking (vraag 2);
Blok C: Beheren van samenwerking: sturing, controle en verantwoording samenwerking (vragen 3 en 4);
Blok D: Evaluatie van samenwerking (vragen 5 en 6);
Blok E: Lessen en gereedschap voor de raad (vraag 7).



Figuur o.1: Onderzoeksmodel en hoofdnormen.

Het onderzoeksmodel bevat per blok ook alle onderliggende normen voor het onderzoek. Zie voor een verdere uitwerking bijlage 3. Hieronder beschrijven we enkel de hoofdnorm voor het onderzoek.

DE HOOFDNORM: GRIP OP SAMENWERKING VIA VERLENGD LOKAAL BESTUUR.

Bij verlengd lokaal bestuur houdt de gemeente grip en regie op de samenwerking in de zin dat eigen doelen centraal staan. Belangrijk onderscheid hierbij is de samenwerking gericht op beleidsafstemming en de samenwerking gericht op uitvoering.

- *Verlengd lokaal bestuur bij beleidsafstemming* betekent dat het college met een helder inhoudelijk mandaat vanuit de raad werkt en in de eventuele onderhandelingen in het samenwerkingsverband de belangen en visie van de gemeente goed kan behartigen.
- *Verlengd lokaal bestuur bij uitvoering* betekent dat er sprake is van een goede opdrachtgever – opdrachtnemer relatie. Het gemeentebestuur is in staat precies te formuleren wat de beoogde resultaten zijn en de opdrachtnemer kan deze resultaten leveren – zonder dat er sprake is van afhankelijkheid. Indien de prestaties onder de maat zijn of veel te duur, kan de opdrachtgever bijsturen of een andere opdrachtnemer 'inhuren'.

Van verlegd lokaal bestuur is sprake indien samenwerkingsverbanden taken overnemen van de gemeente zonder heldere aansturing. Bij verlegd bestuur gaan samenwerkingsorganen 'een eigen leven leiden'- ze komen los te staan van de gemeente en het samenwerkingsorgaan (en niet de gemeenten) bepalen de doelen en de richting.



Figuur 0.2: Verlengd versus verlegd lokaal bestuur

0.4 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek heeft drie fasen doorlopen: oriëntatie, verdieping en rapportage.

FASE 1: ORIËNTATIE

In deze fase zijn algemene beleidsdocumenten van de gemeente Leiden bestudeerd die relevant zijn voor het onderwerp en zijn 16 verbonden partijen in kaart gebracht door een digitale enquête onder ambtelijk accountmanagers. Dit zijn sleutelinformanten met kennis van zaken die een goed overzicht en inzicht hebben van de verbonden partijen waaraan de gemeente Leiden deelneemt. Het verkrijgen van kennis en inzichten van sleutelinformanten is een gebruikelijke methode binnen de bestuurskunde.⁴

De ambtelijk accountmanagers zijn via een digitale enquête gevraagd om de inventarisatie van de verbonden partijen te actualiseren. Tegelijkertijd is gevraagd om de verbonden partijen via een aantal invalshoeken te beoordelen, hetgeen daarmee dus neerkomt op een 'zelfevaluatie' door deze sleutelinformanten. Met een deel van de sleutelinformanten zijn ook aanvullende gesprekken gevoerd (zie verderop fase 2 verdieping).

De digitale enquête is uitgezet onder negen ambtelijk accounthouders die betrokken zijn bij in totaal 16 verbonden partijen waaraan de gemeente Leiden deelneemt. Van één verbonden partij is de enquête niet ingevuld, dat heeft verder het onderzoek niet belemmerd om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Zie verder hoofdstuk 2 voor de kernbevindingen.

Ook is in deze fase verkend welke verbonden partijen leerzaam kunnen zijn met oog op verdere ontwikkeling van regie en sturing vanuit Leiden. Als afsluiting van deze fase heeft de rekenkamercommissie vier casus geselecteerd. In de afweging is rekening gehouden met een spreiding in aard (beleidsafstemming en uitvoering), het type samenwerkingspartners (publiek en privaat) en wel of niet wettelijk verplicht (zie tabel hieronder).

⁴ Zie onder meer: R. Torenvlied, *Besluiten in uitvoering*, 1996 (dissertatie).

Casus	Reden van selectie
GR Holland Rijnland	Publiekrechtelijk, beleidsafstemming en uitvoering.
Innovation Quarter BV	Privaatrechtelijk, uitvoering.
GR Omgevingsdienst West-Holland	Publiekrechtelijk, uitvoering, wettelijk verplicht.
GR Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland	Publiekrechtelijk, uitvoering.

Zie verder bijlage 1 voor een beknopte beschrijving van de casus.

FASE 2: VERDIEPING

In deze fase zijn de vier geselecteerde casus verdiept door middel van gesprekken met de portefeuillehouders, de ambtelijke organisatie, afvaardiging van de raad en vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden. Daarbij zijn tevens relevante documenten bestudeerd. De vier geselecteerde casus worden in het rapport op verschillende onderdelen uitgelicht en ter illustratie van een bevinding gebruikt.

FASE 3: RAPPORTAGE

In deze fase is de rapportage tot stand gekomen. Dit conform het protocol van de rekenkamercommissie waarbij sprake is van een ambtelijke verificatie op de feiten.

0.5 Leeswijzer

Het voorliggende rapport bestaat uit drie delen en bijlagen.

In het eerste deel neemt u kennis van de achtergrond, aanpak van het onderzoek en de onderzoeksvragen. Ook bevat het eerste deel de conclusie en de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Het tweede deel bevat per onderzoeksvraag meer details, het bevat alle onderliggende bevindingen uit het onderzoek.

Het derde deel bevat zogenaamde 'dashboards' van de in dit onderzoek geselecteerde casus. Het dashboard geeft snel inzicht in de belangrijkste kenmerken van het desbetreffende samenwerkingsverband, de resultaten en de mate van grip op dat samenwerkingsverband.

Deel I:	De kern	Hoofdstuk 0 Hoofdstuk 1	Achtergrond, doel, onderzoeksvragen en aanpak. Conclusies en beantwoording onderzoeksvragen.
Deel II:	Bevindingen	Hoofdstuk 2 Hoofdstuk 3 t/m 5	Inventarisatie van verbonden partijen. Alle bevindingen uit het onderzoek.
Deel III:	Dashboards	Dashboards van de vier casus	De belangrijkste kenmerken van een verbonden partij, de resultaten en de mate van grip.

Als laatste bevat het rapport vier bijlagen. Dit betreft een beknopte beschrijving van de vier verdiepende casus (bijlage 1), de belangrijkste onderwerpen waarop de raad zijn aandacht richt (bijlage 2), een volledige uitwerking van het onderzoeksmodel en normenkader (bijlage 3) en de bronnen- en respondentenlijst (bijlage 4).

1 Conclusie en beantwoording onderzoeksvragen

Dit hoofdstuk bevat de conclusies van het onderzoek en de beantwoording van de onderzoeksvragen. Voor onderliggende bevindingen en details verwijzen we naar deel II en deel III van dit rapport.

Conclusies

Binnen de gemeente Leiden is er met betrekking tot de sturing op verbonden partijen in ruime mate sprake van verlengd lokaal bestuur.

De positie van Leiden in de regio, de strategische visie op samenwerking en het sturingsinstrumentarium is de afgelopen jaren vergaand ontwikkeld om dit mogelijk te maken.

Het 'verrijkt governance model' van de gemeente Leiden, waarbij ten aanzien van sturing op samenwerkingsverbanden aandacht is voor zowel de financiën, inhoud én de relatie werpt zijn vruchten af. De samenwerking met Leiden wordt als goed ervaren en Leiden is in staat om zijn rol als centrum- of grote gemeente goed te spelen. Leiden heeft ook voldoende kwaliteit in huis (college en ambtelijke organisatie) om dat te kunnen doen en is daarmee in staat om verbindingen te leggen tussen regionale belangen en lokale belangen, daar ook regie op te voeren en zowel formele als informele beïnvloedingsinstrumenten in te zetten.

Het college en de ambtelijke organisatie benut ook alle mogelijkheden om regie te voeren en sturing te geven aan samenwerkingsverbanden en de raad wordt daarbij door het college in positie gebracht.

Maar er is ook ruimte voor verdere doorontwikkeling, want:

- 1 In de strategische visie streeft Leiden naar een basiscoalitie met partners in de Leidsche regio. Ook wil (moet) Leiden samenwerken met steeds wisselende netwerken van partners. Tegelijkertijd is er de wens om een wirwar van samenwerkingsverbanden te voorkomen en bestuurlijke drukte te verminderen. Het is niet helder hoe dit laatste zich verhoudt tot het samenwerken in steeds wisselende netwerken – naast de genoemde basiscoalitie.
- 2 Voor uitvoerende verbonden partijen richt de aandacht van de raad zich meer op de financiële kaders. Voor beleidsrijke strategische samenwerkingsverbanden richt de aandacht zich óók meer op de inhoud. Voor de raad is het met betrekking tot deze samenwerkingsverbanden wel moeilijker om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen:
 - a De informatie tijdens het proces van verkenning of herijking van samenwerking is complex, zowel procesmatig en qua inhoud. Voorafgaand aan formele besluitvorming is het daardoor niet altijd even scherp wanneer de raad tussentijds in beeld komt (of wil komen) en wat precies de onderwerpen zijn waar de raad invloed op wil en kan uitoefenen.
 - b Het is niet eenvoudig om uit de (tussentijdse) rapportages van verbonden partijen - of oplegnotities van het college/ambtelijke organisatie - (snel) de concrete betekenis voor Leiden te destilleren. De samenhang tussen (regionale/lokale) maatschappelijke effecten, uitvoeringsprestaties en activiteiten is niet altijd helder en doelen zijn vaak onvoldoende evalueerbaar geformuleerd. Het is daardoor voor raadsleden niet eenvoudig om te achterhalen wat van politiek wezenlijk belang is.
 - c De gemeentelijke begroting - in het bijzonder de paragraaf verbonden partijen - biedt hierbij ook weinig meerwaarde voor sturing en controle door de raad op verbonden partijen:

- Doelen en -realisatie van verbonden partijen, en de bijdrage aan lokale doelen van Leiden, worden in zeer algemene termen geformuleerd.
 - Het ontbreekt aan de vertaling van risico's van verbonden partijen naar de gemeente. Hierbij opgemerkt dat in de jaarstukken 2016 wel voor het eerst per verbonden partij risico's worden gepresenteerd, en de vertaling daarvan naar de gemeente Leiden.
- 3 Als laatste een algemene opmerking over de informatie rondom samenwerking in de programmabegroting. De informatie is - mede door de min of meer gedwongen structuur van de programmabegroting - versnipperd over verschillende onderdelen. Zo worden actuele ontwikkelingen in de regio gepresenteerd onder het programma Bestuur, bijdragen aan gemeentelijke doelen worden gepresenteerd in de andere programma's en verbonden partijen in het bijzonder worden behandeld in de paragraaf verbonden partijen.

Beantwoording van de onderzoeksvragen

INVENTARISATIE VAN SAMENWERKINGSVERBANDEN

1 *Aan welke verbonden partijen neemt Leiden deel?*

Deze onderzoeksvraag is inventariserend van aard, waarbij voor de beantwoording van onderliggende vragen veel verschillende aspecten van de verbonden partijen waaraan Leiden deelneemt in kaart zijn gebracht. Daarom verwijzen we voor beantwoording van deze vraag verder naar hoofdstuk 2 van dit rapport.

AANGAAN VAN HET SAMENWERKINGSVERBAND

2 *Hoe is de besluitvorming om deel te nemen aan deze samenwerkingsverbanden tot stand gekomen en wat is daarbij de betrokkenheid van de raad?*

De gemeente Leiden heeft een heldere strategische visie op samenwerking die ook door de raad is vastgesteld en regelmatig wordt geactualiseerd. Dit laatste om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Strategische visies zijn van een goede kwaliteit, dat wil zeggen er is een degelijke onderbouwing met heldere analyses en er wordt gewerkt vanuit goed overzicht op actuele regionale en lokale ontwikkelingen. Met een strategische visie op samenwerking wil de gemeente Leiden vanuit overzicht keuzes maken, in plaats van ad-hoc te beslissen. En daarmee voorkomen dat er een wirwar van samenwerkingsverbanden ontstaat, zonder logische samenhang en veel bestuurlijke drukte. Om een wirwar te voorkomen streeft Leiden naar een basiscoalitie met partners in de Leidsche regio. Tegelijkertijd beseft Leiden dat - buiten de basiscoalitie - moet worden samengewerkt in steeds wisselende netwerken van partners, afhankelijk van de opgave die voorligt. Het is (nog) niet helder hoe dat zich gaat verhouden met de wens om een wirwar van samenwerkingsverbanden zoveel als mogelijk te voorkomen, en bestuurlijke drukte te verminderen.

Verder beschikt de raad en het college over een uitgebreid afwegingskader voor het aangaan van een samenwerkingsverband, al dan niet via een verbonden partij. De raad wordt in de fase van verkenning voor het aangaan van samenwerkingsverbanden door het college in positie gebracht voor kaderstelling. Daarbij doet het college een voorstel. Dat voorstel bevat tenminste de motieven, doelen, de vorm, verwachte kosten en de dekking van deze kosten. Ook in het geval van een herijking van een bestaand samenwerkingsverband wordt de raad goed meegenomen door het college, zoals bij de ontwikkeling van een nieuwe visie/ uitvoeringsagenda voor Holland Rijnland of de ontwikkeling van de toekomstvisie Leidsche Regio. De raad heeft wel moeite om vooraf goed zicht te houden op de processtappen die daarbij doorlopen gaan worden: waar kan of wil de raad exact invloed op uitoefenen en wanneer is in het proces een mijlpaal te markeren als kaderstellend moment voor de raad?

BEHEREN: STURING, CONTROLE EN VERANTWOORDING VAN SAMENWERKING

- 3 *Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan de gemeenteraad over verbonden partijen en in hoeverre is de informatie vanuit samenwerkingsverbanden voldoende als het gaat om evaluatie en toetsing van resultaten?*
- 4 *Heeft de gemeenteraad voldoende sturings- en controle mogelijkheden en maakt de gemeenteraad hier ook gebruik van?*

De raad heeft via de begroting en jaarverslagen van verbonden partijen voldoende zicht op (a) de financiële bijdrage van Leiden aan verbonden partijen en de exploitatiekosten van die partijen, (b) risico's die spelen en de beheersmaatregelen die de verbonden partij neemt en (c) relevante ontwikkelingen.

Begrotingen van verbonden partijen worden voor een zienswijze aangeboden aan de raad, waarbij het college de begroting voorziet van een toelichting. De raad kan middels het indienen van zienswijzen op de begroting invloed uitoefenen. Dit met uitzondering van de verbonden partij Innovation Quarter BV.

De gemeentelijke programmabegroting geeft op abstract niveau zicht op de inhoudelijke bijdragen van verbonden partijen aan de realisatie van doelen van de verschillende programma's van de gemeente. De gemeentelijke programmabegroting biedt geen zicht op de vertaling van door verbonden partijen genoemde risico's naar de gemeente Leiden. De paragraaf verbonden partijen van de gemeentelijke begroting in het bijzonder biedt aan de raad weinig meerwaarde voor sturing en controle. Het bevat enkel informatie over algemene doelen, het bestuurlijk en financieel belang en financiële kerncijfers. Daarbij opgemerkt dat in de paragraaf verbonden partijen van de jaarstukken 2016 voor het eerst wel per verbonden partij risico's zijn opgenomen, inclusief een vertaling naar wat dat betekent voor de gemeente Leiden.

De verbonden partijen bieden via tussentijdse rapportages zicht op de inhoud zoals prestaties en activiteiten, die zijn ook lokaal vertaald. De raad richt zijn aandacht in veel gevallen echter voornamelijk op financiële aspecten. De verbonden partijen worstelen hier ook mee, en zouden graag zien dat de aandacht voor financiën en inhoud meer in balans is. Holland Rijnland is daarop een uitzondering, daar richt de raad zijn aandacht wel meer op de inhoud. In het geval van Holland Rijnland is de informatie over prestaties en activiteiten echter complex en het vraagt nog veel tijd om te doorgronden wat werkelijk van lokaal politiek belang is. Hoewel Holland Rijnland de afgelopen periode wel een kwaliteitsslag heeft gemaakt is de samenhang tussen maatschappelijke effecten, uitvoeringsprestaties en activiteiten nog onduidelijk. Ook zijn niet alle doelen evalueerbaar opgesteld, wat controle op de realisatie van die doelen moeilijk maakt.

De raad heeft voldoende sturingsinstrumenten maar is niet op alle relevante verbonden partijen even actief. In het geval van Holland Rijnland is de raad het meest actief en zet ook een brede mix van beïnvloedingsinstrumenten in. De raad wordt daarbij door het college voldoende in stelling gebracht: de raad wordt in de gelegenheid gesteld om zienswijzen in te dienen, daar waar nodig beleid vast te stellen en op specifieke dossiers met de portefeuillehouder (s) van gedachten te wisselen over het handelingsrepertoire wat nodig is gegeven de situatie die voorligt. Alle ambtelijke annotaties bij de agenda's van het Dagelijks- en Algemeen Bestuur en de Portefeuillehouders-overleggen worden via de griffie aan de raad verstrekt. De raad kan hierop zijn zienswijze kenbaar maken.

Aandachtspunt is wel de terugkoppeling vanuit de portefeuillehouder overleggen. De raad wordt nog niet voldoende in staat gesteld om invloed uit te oefenen op de agenda's van de verschillende platformen en met de portefeuillehouder te reflecteren op de resultaten uit deze overleggen.

Het zogenaamde 'verrijkt governance model', waarbij ten aanzien van sturing op samenwerkingsverbanden aandacht is voor zowel de financiën, inhoud én de relatie werpt zijn vruchten af. **De samenwerking met Leiden wordt als goed ervaren en Leiden is in staat om zijn rol als centrum- of grote gemeente goed te spelen.** Leiden heeft ook voldoende kwaliteit in huis om dat te kunnen doen en is daarmee in staat om verbindingen te leggen tussen regionale belangen en lokale belangen (waarbij Leiden in staat is verschillende dossiers tegelijkertijd te verbinden), daar ook regie op te voeren en zowel formele als informele beïnvloedingsinstrumenten in te zetten.

EVALUATIE VAN SAMENWERKING

- 5 *Worden samenwerkingsverbanden periodiek geëvalueerd?*
- 6 *In welke mate is de gemeenteraad op basis van tijdige en voldoende informatie van het college in staat te sturen op wijziging, beëindiging van of uittreding uit het samenwerkingsverband?*

De gemeente Leiden licht als deelnemer van zogenaamde regionale 'Ambtelijk Governance Teams' regelmatig een specifieke verbonden partij door, met oog op versterking van grip. Verder wordt een deel van de verbonden partijen periodiek geëvalueerd. Dat is het geval indien een evaluatie is afgesproken in de desbetreffende regeling of daartoe natuurlijke en logische momenten zijn. De raad is dan in staat te sturen op wijziging van de samenwerking, denk aan de herijking van het takenpakket van Holland Rijnland.

Daar waar uittreding wettelijk mogelijk is, worden bij de start van samenwerkingsverbanden afspraken gemaakt over de mogelijkheden voor uittreding. De financiële consequentie van uittreding is echter vooraf niet helder.

LESSEN EN GEREEDSCHAP OM BETER GRIP TE KRIJGEN

- 7 *Via welke praktische aanbevelingen en concreet gereedschap kan de raad zijn sturings- en controle mogelijkheden vergroten om beter grip te krijgen op verbonden partijen?*

Deze vraag zal door de Rekenkamercommissie Leiden worden beantwoord, want zoals eerder vermeld in paragraaf 0.5 bevat dit rapport enkel conclusies.

Deel II: Bevindingen

2 Inventarisatie verbonden partijen

In dit hoofdstuk staat blok A uit het onderzoeksmodel centraal: een inventarisatie van de verbonden partijen van de gemeente Leiden.

ONDERZOEKSVRAGEN

- 1 Aan welke verbonden partijen neemt Leiden deel?
 - a Met wie werkt Leiden samen en wat is daarbij de aard van samenwerking en het onderwerp waarop het zich richt: welke gemeentelijke taken en/of welke beleidsterreinen?
 - b Wat is de juridische vormgeving?
 - c Wat is het motief om deel te nemen en wat zijn gezamenlijke en lokale doelen?
 - d Hoe is de governance en vertegenwoordiging vanuit de gemeente geregeld?
 - e Wat zijn de informatie- en beïnvloedingsmomenten voor de raad?
 - f Wat is de financiële bijdrage van Leiden?

TOEGEPASTE NORMEN

Het betreft een inventarisatie en beschrijving van de verbonden partijen waaraan de gemeente Leiden deelneemt. Daarvoor gelden geen normen.

Overzicht verbonden partijen

Dit onderzoek voorziet in een overzicht van 16 verbonden partijen. De onderstaande tabel beschrijft per verbonden partij de belangrijke hoofdkenmerken zoals de naam, de juridische vorm, het onderwerp waarop wordt samengewerkt en de samenwerkingspartners (deelvragen 1a en 1b).

Nr.	Naam	Vorm	Onderwerp	Samenwerkingspartners
1	Belasting-samenwerking Gouwe-Rijnland	OpLi	Belastingen Uitvoeren van heffing en invordering van lokale belastingen en WOZ-waardebepaling voor alle onroerende zaken in de gemeente.	Gemeenten: Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Katwijk, <i>Leiden</i> , Oegstgeest, Voorschoten, Waddinxveen, Wassenaar, Zoeterwoude. Medeoverheden: Hoogheemraadschap van Rijnland
2	Coöperatief Leids Startersfonds	Coop	Economie Het bestrijden van winkelleegstand en het bevorderen van (jong) ondernemerschap.	Gemeente <i>Leiden</i> met een aantal bedrijven.
3	Coöperatieve Zakelijke Post Nederland U.A.	Coop	Participatie Kennisuitwisseling ter ondersteuning van de post activiteiten door het re-integratiebedrijf van Leiden (DZB).	Gemeente <i>Leiden</i> met sociale werkvoorzieningen.
4	DZB Partycatering BV	BV	Participatie Uitvoeren van activiteiten op het terrein van catering in samenwerking met het re-integratiebedrijf van Leiden (DZB).	Gemeente <i>Leiden</i> is enig aandeelhouder.
5	Holland Rijnland	OpLi	Economie, Natuur en Landschap, RO en Wonen, Jeugd	Gemeenten: Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, <i>Leiden</i> , Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk,

Nr.	Naam	Vorm	Onderwerp	Samenwerkingspartners
			<i>Uitvoerend:</i> Leerplichtwet, Huisvesting en urgentiecommissie, Regiotaxi en Inkoop Jeugdhulp. <i>Regionale Beleidsafstemming:</i> Economie (bedrijventerreinen, kantorenstrategie, toerisme en recreatie), Natuur en Landschap en Ruimtelijke ordening en Wonen (woonvisie) en via een tijdelijke werkorganisatie ook Jeugd.	Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude.
6	Innovation Quarter.	BV	Economie Stimuleren van economische ontwikkeling in de regio Zuid-Holland.	Gemeenten: Den Haag, Dordrecht, <i>Leiden</i> , Rotterdam, en Westland. Medeoverheden: Provincie Zuid-Holland, Ministerie van Economische Zaken Overig: Leids Universitair Medisch Centrum, Erasmus Medisch Centrum, Universiteit van Leiden, Technische Universiteit Delft
7	Leiden Bio Science Park foundation	St	Economie Bevorderen van groei van het Leidse Life Science Cluster.	Gemeente <i>Leiden</i> met Leids Universitair Medisch Centrum, Universiteit Leiden en de Ondernemersvereniging Bio Science Park.
8	Omgevingsdienst West Holland	OpLi	Milieu Uitvoeren van wettelijke taken Wet milieubeheer de Wet bodembescherming. Zoals vergunningverlening en handhaving.	Gemeenten: Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, <i>Leiden</i> , Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude. Medeoverheden: Provincie Zuid-Holland.
9	RDOG Hollands Midden	OpLi	Gezondheid Beschermen/bevorderen gezondheid. Bestrijden infectieziekten, vaccinatie en preventieve zorg, jeugdgezondheidszorg, maatschappelijke zorg voor kwetsbare burgers.	Gemeenten: Alphen aan den Rijn, Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Krimpenerwaard, <i>Leiden</i> , Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Waddinxveen, Zoeterwoude en Zuidplas.
10	Servicepunt71	Bvo	Bedrijfsvoering Dienstverlening op het terrein van Financiën, HRM, Inkoop, ICT, Juridische Zaken en Facilitair.	Gemeenten: <i>Leiden</i> , Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude.
11	Stadspodia Leiden.	BV	Cultuur Aanbieden van podiumkunsten.	Gemeente <i>Leiden</i> met Leidse Schouwburg en Stadgehoorzaal Leiden.
12	Stichting administratiekantoor Dataland	St	Dienstverlening Toegang verzorgen tot informatie aangaande gemeentelijk vastgoed, geo- en WOZ.	Geen gegevens aangeleverd door ambtelijk accounthouder, digitale enquête is niet ingevuld.
13	Stichting Boerhaave	St	Wonen en Huisvesting Bevorderen van huisvesting voor Promovendi Universiteit Leiden.	Gemeente <i>Leiden</i> met Universiteit Leiden.
14	Stichting Participatiewerk Regio Leiden	St	Participatie Realiseren van arbeidsparticipatie voor mensen met een beperking.	Geen.

Nr.	Naam	Vorm	Onderwerp	Samenwerkingspartners
15	Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten	St	Wonen en Huisvesting Stimuleren van kwaliteitsverbetering (duurzaamheid) volkshuisvesting door verstrekken van leningen aan instellingen.	Gemeenten: 355 gemeenten waaronder <i>Leiden</i> . Medeoverheden: de provincies Drenthe, Friesland, Gelderland, Limburg, Overijssel, Utrecht en Zeeland.
16	Veiligheidsregio Hollands Midden	OpLi	Veiligheid Beheersen van risico's en voorbereiden op en hulpverlening in het geval van crisis, rampen en ernstige ongelukken.	Gemeenten: Alphen aan den Rijn, Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Krimpenerwaard, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Waddinxveen, Zoeterwoude en Zuidplas. Overige: politie, brandweer en GHOR.

OpLi = Openbaar Lichaam, GO= Gemeenschappelijk orgaan, Bvo = Bedrijfsvoeringsorganisatie, Rzm = Regeling zonder meer, Coop = Coöperatieve Vereniging, St = Stichting en BV = besloten vennootschap.

De meest uitgebreide vorm van publiekrechtelijke samenwerking is een **Openbaar lichaam**. Een Openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid waaraan bevoegdheden gedelegeerd kunnen worden. Het heeft een geled bestuur: dat betekent dat het bestuur tenminste bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Een lichtere vorm is een **Gemeenschappelijk orgaan** waaraan enkel beschikkingsbevoegdheden worden overgedragen. Regelgevende bevoegdheden van de gemeente kunnen niet aan een Gemeenschappelijk orgaan gedelegeerd worden. De **Bedrijfsvoeringsorganisatie** bezit rechtspersoonlijkheid en is een lichte samenwerkingsvorm in de Wgr. Het heeft een enkelvoudig bestuur in plaats van een geled bestuur, dit om de aansturing eenvoudig te maken. De bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld bij zogenoemde collegeregelingen. Daarmee is de samenwerking beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering: de wettelijke verantwoordelijkheden van het college. Een **Regeling zonder Meer** is de lichtste vorm zonder overdracht van taken of bevoegdheden. Alleen afspraken worden vastgelegd, onder noemers zoals een 'overheidsconvenant' of 'bestuursakkoord'. De **Coöperatieve Vereniging, Stichting en BV** zijn privaatrechtelijke vormen in plaats van publiekrechtelijk.

Tabel 2.0: De verbonden partijen waaraan de gemeente Leiden deelneemt. Bronnen: digitale enquête onder ambtelijk accountmanagers, aangeleverd lijst samenwerkingsverbanden door ambtelijke organisatie en de paragraaf verbonden partijen van de gemeentelijke programmabegroting.

Aard van de samenwerking: waar is de samenwerking op gericht?

Het grootste deel van de samenwerking is gericht op gezamenlijke uitvoering (50%). Daarnaast speelt beleidsafstemming ook een grote rol (32%).

Waarop richt de samenwerking zich	Aantal
<i>Let op: een verbonden partij kan zich richten op meerdere functies.</i>	
Beleidsafstemming	7
Gezamenlijke uitvoering	11
Delen hulpbronnen (shared services)	2
Een netwerk of platform voor ontmoeting, kennisdeling en informatie uitwisseling.	2
Anders [1]	0
[1] <i>In de digitale enquête hebben ambtelijk accounthouders voor zeven verbonden partijen de aard van de samenwerking onder andere gekenmerkt als 'anders'. Na nadere bestudering door de onderzoekers bleek in die gevallen het te gaan om beleidsafstemming of uitvoering, of een combinatie daarvan. De onderzoekers hebben dit gecorrigeerd.</i>	

Tabel 2.1: Functies samenwerkingsverbanden. Bron: digitale enquête onder ambtelijk accounthouders.

TOELICHTING OP BEGRIPPEN UIT TABEL 2.1

Bij **beleidsafstemming** gaat het om het maken van afspraken om beleid beter op elkaar te laten aansluiten, voor gezamenlijk beleid dan wel 'beleidsharmonisatie'. Ook kan het gaan om het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie of een strategie.

Bij **gezamenlijke uitvoering** gaat het om het bundelen van uitvoerders, het realiseren van een uitvoeringsorganisatie (zonder dat dit per se gepaard gaat met gemeenschappelijk beleid).

Bij het **delen van hulpbronnen** (Shared Services) gaat het om samenwerking tussen partijen waarbij zij met behoud van een zelfstandige (politiek-bestuurlijke) organisatie hulpbronnen delen of organiseren. Deze hulpbronnen kunnen facilitaire zaken zijn, maar ook de deskundigheid en inzet van beleidsmedewerkers. Denk aan één gezamenlijke salarisadministratie of in extreme vorm één gezamenlijke ambtelijke organisatie voor meerdere gemeentebesturen.

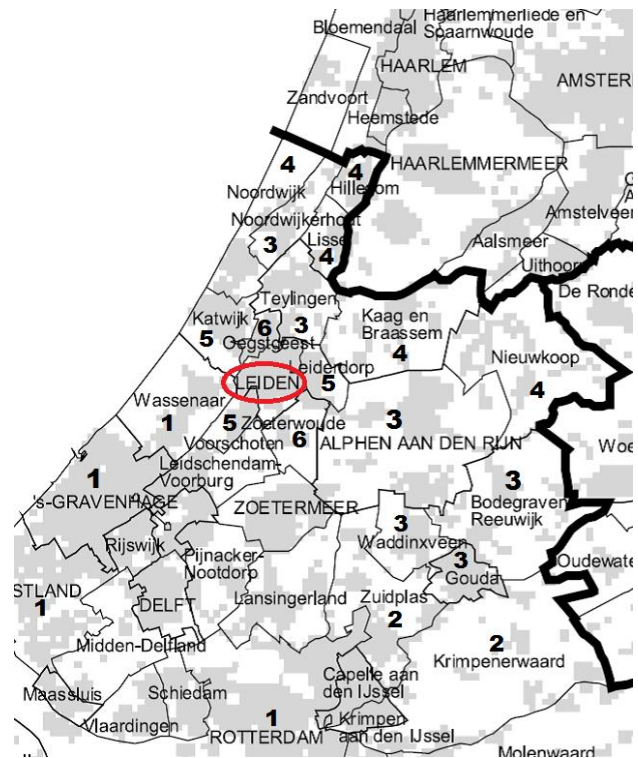
Bij een **netwerk of platform** is de samenwerking gericht op ontmoeting, kennisdeling en uitwisselen van informatie.

Geografische spreiding

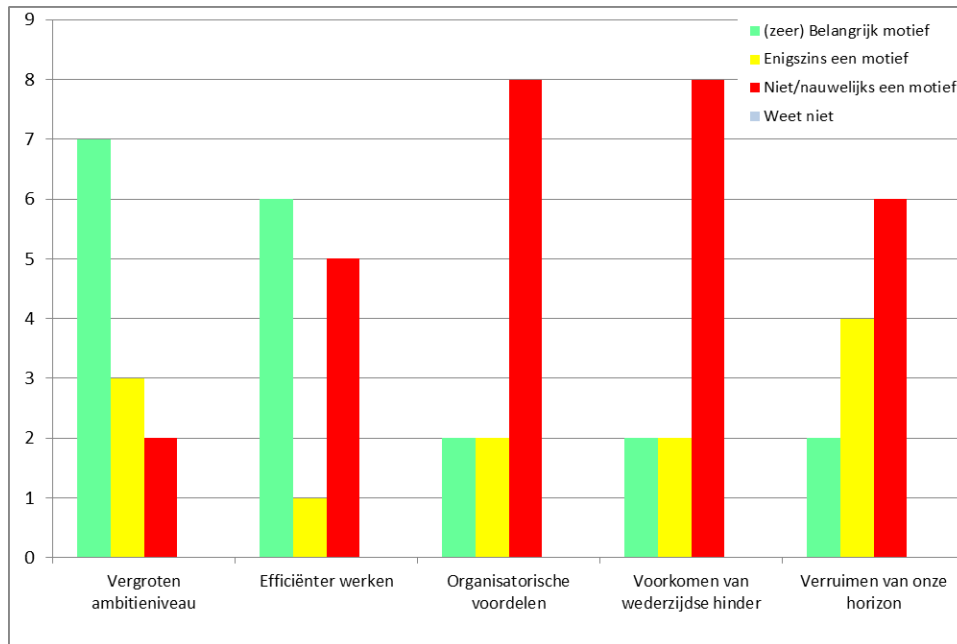
De kaart aan de rechterzijde laat zien in hoeveel verbonden partijen gemeenten uit de omgeving met Leiden samenwerken (bron: digitale enquête onder ambtelijk accounthouders), en wat daarbij de geografische oriëntatierichting van Leiden is.

Als voorbeeld: de gemeente Leiderdorp werkt in vijf verbonden partijen samen met de gemeente Leiden, de gemeente Wassenaar doet dat in een verbonden partij.

Uit de kaart blijkt duidelijk dat met name wordt samengewerkt met de omliggende buurgemeenten Katwijk, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude. Opvallend is dat gemeente Wassenaar daarbij een uitzonderingspositie inneemt. Leiden werkt in veel minder mate samen met de gemeenten aan de zuidwestelijke kant van de gemeente. De oriëntatierichting ten aanzien van samenwerking in verbonden partijen is hoofdzakelijk noordelijk. Met uitzondering van de samenwerking met aangrenzende buurgemeenten.

**Motieven van Leiden voor samenwerking in verbonden partijen**

Het vergroten van het ambitieniveau en efficiënter werken zijn de belangrijkste motieven voor de gemeente Leiden om samen te werken (deelvraag 1c). In respectievelijke zeven en zes gevallen is dat het belangrijkste motief om samen te werken.



Figuur 2.0: motieven bij het aangaan van verbonden partijen. De figuur laat zien bij hoeveel van de Leidse verbonden partijen een motief een rol speelde tijdens het aangaan van de samenwerking. Bron: digitale enquête onder ambtelijk accounthouders.

Vertegenwoordiging van Leiden en informatie- en beïnvloedingsinstrumenten.

De onderstaande tabel presenteert de bestuurlijke vertegenwoordiging van Leiden in de verbonden partijen en de formele informatie- en beïnvloedingsinstrumenten (deelvragen 1d en 1e). Voor de verdiepende casus worden de beïnvloedingsinstrumenten verder uitgewerkt onder de tabel.

Samenwerkingsverband	Bestuurlijke Vertegenwoordiging Leiden	Informatie- en beïnvloedingsinstrumenten raad.
OPENBARE LICHAAM 1 Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland 2 Holland Rijnland 3 Omgevingsdienst West Holland 4 Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden 5 Veiligheidsregio Hollands Midden	1 Collegelid in AB 2 Twee collegeleden in AB en DB. Twee raadsleden in AB Collegelid in portefeuillehouderoverleg. 3 College- en een raadslid in AB en collegelid in DB 4 Collegelid in AB en DB 5 Collegelid in AB en DB	Van al deze samenwerkingsverbanden ontvangt de raad van Leiden de begroting en het jaarverslag. De raad kan ten aanzien van de begroting een zienswijze indienen. CASUS BELASTINGSSAMENWERKING CASUS HOLLAND RIJNLAND CASUS OMGEVINGSDIENST Zie uitwerkingen onder de tabel.
BEDRIJFSVOERINGSORGANISATIE 1 Servicepunt71	1 Collegelid in AB Gemeentesecretaris in AB, adviseur namens de vier deelnemende gemeenten.	De raad ontvangt de begroting, het jaarverslag en tussentijdse bestuurlijke rapportages. De raad kan een zienswijze op de begroting indienen.
STICHTING 1 Stichting administratiekantoor Dataland 2 Leiden Bio Science Park foundation	1 Collegelid vertegenwoordigt Leiden in het Certificaathoudersoverleg 2 Collegelid is penningmeester in het bestuur van de stichting.	1 Raad ontvangt geen informatie. 2 Raad ontvangt geen informatie. Begroting en jaarverslag worden behandeld in het college.

3 Stichting Boerhaave 4 Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten 5 Stichting Participatiewerk Regio Leiden	3 Leiden heeft drie leden in het bestuur. 4 Geen vertegenwoordiging van Leiden in het bestuur. 5 Ambtenaar in DB	3 Raad ontvangt geen informatie. Jaarverslag, jaarrekening worden behandeld in de ambtelijke organisatie. 4 Raad ontvangt geen informatie. Jaarverslag wordt behandeld in ambtelijke organisatie. 5 Raad ontvangt de begroting.
COÖPERATIEVE VERENIGING 1 Coöperatief Leids Startersfonds 2 Coöperatieve Zakelijke Post Nederland UA	1 Collegelid vertegenwoordigt Leiden in de Algemene Leden Vergadering 2 Leiden wordt door een ambtenaar vertegenwoordigt in de Algemene Leden Vergadering	1 Raad ontvangt geen informatie. 2 Raad ontvangt geen informatie.
BESLOTEN VENNOOTSCHAP 1 Innovation Quarter 2 Stadspodia Leiden 3 DZB Partycatering	1 Collegelid vertegenwoordigt Leiden in de AvA. Ambtelijke vertegenwoordiging in de Participantenraad. 2 Collegelid in Raad van Commissarissen 3 Ambtenaar in DB en collegelid in AvA.	CASUS INNOVATION QUARTER Zie uitwerking onder de tabel.

Tabel 2.2: Overzicht vertegenwoordiging per verbonden partij. Bronnen: digitale enquête onder ambtelijk accounthouders en gemeentelijke programmabegroting 2017 paragraaf verbonden partijen;

CASUS BELASTINGSAMENWERKING GOUWE RIJNLAND (BSGR)

De gemeenschappelijke regeling heeft een Algemeen Bestuur (AB) en een dagelijks bestuur (DB). Het AB bestaat uit collegeleden van de deelnemende gemeenten. De gemeente Leiden is vertegenwoordigd in het AB met één lid (van 2009 t/m 2014 had de gemeente Leiden ook een zetel in het DB). De stemrechtverhouding in het AB wordt bepaald door de verhouding van de financiële bijdragen van de deelnemers. Gemeente Leiden heeft relatief veel invloed.

De belangrijkste informatiemomenten en sturingsinstrumenten zijn (bronnen: relevante documenten en interviews):

- Wijzigingen in de gemeenschappelijke regeling moeten door de raad worden vastgesteld. Denk aan het toelaten van nieuwe deelnemers.
- De begroting en de jaarrekening. De raad kan een zienswijze indienen op de begroting. Het AB stelt uiteindelijk de begroting vast.
- Tussentijdse 3-maands en 7-maands rapportages worden door de ambtelijke organisatie behandeld en aandachtspunten worden met de portefeuillehouder besproken.
- Het opdrachtgever-opdrachtnemerschap is geborgd met een dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen de BSGR en de deelnemers (bron: dienstverleningsovereenkomst tussen de BSGR en haar deelnemers, 12 februari 2016). De DVO omvat het standaard pakket van dienstverlening maar het is ook mogelijk om lokaal maatwerk af te spreken. Bijvoorbeeld: voor de gemeente Gouda doet de BSGR ook de inningen van parkeergeld. Gemeente Leiden neemt geen maatwerk af.
- Periodiek is er een zogenaamd 'Regie-overleg' waarin regiofunctionarissen deelnemen. Regiofunctionarissen zijn ambtelijk accounthouders van samenwerkingsverbanden, waaronder de BSGR. Regiofunctionarissen zien alle stukken die behandeld gaan worden in de vergadering van het AB en adviseren hun portefeuillehouder over zaken die aandacht behoeven.
- BSGR is gecertificeerd met een ISAE 3402 verklaring. Dat is een kwaliteitsmaatstaf en omvat een periodieke audit.

CASUS HOLLAND RIJNLAND

Holland Rijnland heeft een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). De gemeente Leiden heeft twee raadsleden en twee collegeleden afgevaardigd in het Algemeen Bestuur van Holland Rijnland. De raad heeft een speciale commissie ingesteld (commissie Regio) om aandacht te schenken aan onderwerpen die op regionaal niveau spelen binnen samenwerkingsverbanden, waaronder Holland Rijnland. Er zijn aan Holland Rijnland geen beleidsbevoegdheden overgedragen. Relevante beleidsstukken worden dus altijd door de lokale raden vastgesteld.

De belangrijkste informatiemomenten en sturingsinstrumenten zijn (bronnen: relevante documenten en interviews):

- Wijzigingen in de gemeenschappelijke regeling moeten door de raad worden vastgesteld.
- De begroting en de jaarrekening. De raad kan een zienswijze indienen op de begroting. Het DB adviseert het AB hoe om te gaan met ingediende zienswijzen. Het AB stelt uiteindelijk de begroting vast.
- De uitvoeringsagenda van Holland Rijnland 'Inhoudelijke agenda 2016-2020'. Deze agenda is vastgesteld door het AB op 16 december 2015. Voorafgaand is de uitvoeringsagenda voor een zienswijze voorgelegd aan de lokale raden.
- Vaststelling door de raad van beleid wat is ontwikkeld binnen Holland Rijnland verband. Denk aan de woonvisie, de kantorenstrategie of het regionaal beleidsplan transitie Jeugdzorg Holland Rijnland 'Hart voor de Jeugd'.
- Portefeuillehouders stemmen met elkaar af in het zogenaamde portefeuillehouderoverleg (PHO), bijvoorbeeld het PHO Maatschappij. Het PHO bespreekt de ontwikkelingen binnen een thema en brengt gevraagd en ongevraagd adviezen uit aan het DB (bron: gemeenschappelijke regeling). De portefeuillehouder kan vooruitlopend op besprekingen in het PFO afstemming zoeken met de raad en achteraf de raad informeren (via de commissie Regio).
- Periodieke en eenmalige monitors en rapportages vanuit de verschillende thema's van Holland Rijnland. Bijvoorbeeld de gebundelde verhalen van Leidse burgers in het sociale domein van 2016 'Verandering in beeld', de kwartaalrapportage 'Jeugdhulp in beeld' of de kantorenmonitor waarin de ontwikkeling van de kantorenvorraad wordt weergegeven. De rapportages worden ambtelijk behandeld en aandachtspunten worden met de portefeuillehouder besproken.
- Het opdrachtgever-opdrachtnemerschap is - in het geval van uitvoerende taken - geborgd met een dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen de gemeente Leiden en Holland Rijnland. Het college stelt de DVO vast. Bijvoorbeeld de dienstverleningsopdracht voor Jeugdhulp 2014 - 2016 (bron: BenW nummer 14.1068, besluit d.d. 25-11-2014).
- Er is een uitvoerige website waar alle inhoudelijke ontwikkelingen rondom thema's worden gepresenteerd alsmede de datums van overleggen en bijeenkomsten: AB, DB, PHO's themacafés, regiocongressen en regiomiddagen (bron: website).

CASUS OMGEVINGSDIENST WEST-HOLLAND

De gemeenschappelijke regeling heeft een Algemeen Bestuur (AB) en een dagelijks bestuur (DB). Het AB bestaat uit raads- en collegeleden van de deelnemende gemeenten. De gemeente Leiden is vertegenwoordigd in het AB met een raads- en een collegelid en in het DB met een collegelid. De stemrechtverhouding in het AB wordt bepaald door de verhouding van de financiële bijdragen van de deelnemers. Gemeente Leiden heeft relatief veel invloed.

De belangrijkste informatiemomenten en sturingsinstrumenten zijn (bronnen: relevante documenten en interviews):

- Wijzigingen in de gemeenschappelijke regeling moeten door de raad worden vastgesteld.
- De kadernota, begroting en de jaarrekening. De raad kan een zienswijze indienen op de begroting. Het AB stelt uiteindelijk de begroting vast.
- Inhoudelijk wordt de raad geïnformeerd door het college indien er op dossierniveau aanleiding is om dat te doen.

- De begroting wordt per gemeente uitgewerkt in een werkplan. Zo is er ook een werkplan voor de gemeente Leiden waarin afspraken zijn vastgelegd voor de uitvoering van de overeengekomen taken: producten, uren en gemeentelijke speerpunten. Het werkplan wordt ambtelijk afgestemd en besproken met de portefeuillehouder. De ambtelijke organisatie is opdrachtgever.
- Twee maal per jaar tussentijdse bestuursrapportages over de realisatie van het werkplan van de gemeente, in termen van geleverde producten/diensten en inzet van uren en een maandelijks rapportage (MARAP) over de voortgang met betrekking tot inzet van uren. De rapportages worden besproken met de ambtelijke leidinggevende en de ambtelijk accounthouder.
- Stukken die ter besluitvorming worden voorgelegd aan het AB worden voorbereid door het DB. Deelnemende gemeenten worden vooraf geraadpleegd via ambtelijke voorportalen: vooroverleg met ambtelijke adviesgroepen voor financiën en voor de inhoud. Ambtenaren die deelnemen aan de ambtelijke adviesgroepen overleggen relevante onderwerpen met de portefeuillehouder. Die op zijn beurt eventuele standpunten van de gemeente Leiden bespreekt met de commissie Leefbaarheid en Bereikbaarheid.

CASUS INNOVATION QUARTER (IQ)

Innovation Quarter is een regionale ontwikkelmaatschappij en een privaatrechtelijk samenwerkingsverband (besloten vennootschap). De gemeente Leiden is een van de aandeelhouders en een portefeuillehouder vertegenwoordigd de gemeente in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Ook is er een ambtelijke vertegenwoordiging in de Participantenraad. Dat is een adviesorgaan zonder bevoegdheden. De participantenraad brengt jaarlijks advies uit over het concept jaarplan van IQ. Met het verstrekken van kapitaal voor 3,3% van de aandelen is de gemeente Leiden mede eigenaar geworden. Daarnaast verstrekt de gemeente Leiden als participant jaarlijks een financiële bijdrage ter dekking van de exploitatiekosten van IQ.

De belangrijkste informatiemomenten en sturingsinstrumenten zijn (bronnen: relevante documenten en interviews):

- Bij het aangaan van de deelneming in IQ is de gemeenteraad in staat gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen (bron: collegebesluit 13.062, 09-07-2013).
- IQ verstrekt een jaarplan voor het komende jaar. Dat bevat ook een terugblik op de realisatie van het voorgaande jaar (jaarverslag). Het bevat enkel informatie op regionaal niveau.
- Naast de voornoemde stukken verstrekt IQ ieder kwartaal een rapportage.
- Tussentijds is er bilateraal overleg met de portefeuillehouder en ambtelijk accounthouder van de gemeente Leiden. In dat overleg wordt ook de lokale situatie van Leiden verdiept. Bijvoorbeeld om kansen te bespreken voor het aantrekken van nieuwe bedrijven of stimuleren van bestaande bedrijvigheid. Daarbij kunnen specifieke casus aan de orde komen.

De financiële bijdrage Leiden

Onderstaande tabel geeft de jaarlijks terugkerende financiële bijdrage van Leiden aan de verschillende verbonden partijen weer (deelvraag 1f). In totaal is de jaarlijkse financiële bijdrage van de gemeente Leiden aan verbonden partijen circa € 42,4 Mln. Ook geeft de tabel weer wat het financieel aandeel van Leiden is in een verbonden partijen in verhouding tot het totaal van de andere deelnemers: het aandeel van Leiden is uitgedrukt als percentage van de totale jaarlijkse bijdrage van de deelnemende gemeenten.

Verbonden partij	Jaarlijkse bijdrage van Leiden in € 1.000	Financieel aandeel van Leiden in de totale jaarlijkse bijdragen van de deelnemers aan de verbonden partij.
1. Bedragen zijn gebaseerd op de gemeentelijke jaarstukken 2015. Dat betekent dat de bijdrage van de gemeente Leiden voor andere jaren kan verschillen, door indexering en/of besluitvorming.		
2. Het gaat hier om de <u>jaarlijkse terugkerende bijdrage</u> van de gemeente, in welke vorm dan ook. Kapitaalstortingen, leningen en andere eenmalige/incidentele stortingen zijn dus niet meegenomen.		
3. Het financieel aandeel van Leiden is als volgt bepaald: <u>jaarlijkse bijdrage van Leiden/de totale jaarlijkse bijdragen</u> van alle deelnemers aan de verbonden partij.		
Servicepunt71	20.554,-	77%
Veiligheidsregio Hollands Midden	9.671,-	21%
RDOG Hollands Midden	3.645,-	15%
Omgevingsdienst West Holland	2.582,-	19%
Stadspodia Leiden [1]	2.263,-	100%
Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland	2.086,-	22%
Holland Rijnland [2]	1.371,-	23%
Innovation Quarter [3]	100,-	3%
Leiden Bio Science Park foundation [4]	80,-	21%
Coöperatieve Zakelijke Post Nederland U.A. [5]	0,5	-
DZB Partycatering BV, Stichting administratiekantoor Dataland, Stichting Boerhaave, Stichting Participatiewerk Regio Leiden, Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten.	0,-	-
Coöperatief Leids Startersfonds [6]	0.-	-
Totaal:	42.353,-	
<p>[1] Het bedrag is de jaarlijkse subsidie van de gemeente Leiden. Stadspodia begroot geen andere inkomsten anders dan die van de gemeente Leiden.</p> <p>[2] Jaarlijkse bijdrage op basis van aantal inwoners. Daarnaast wordt door Leiden €330.000 betaald voor de uitvoering Jeugdhulp. Ook is er sprake van een jaarlijkse storting in het Regionaal Investeringsfonds, deze storting is in de tabel niet opgenomen.</p> <p>[3] Het bedrag is de jaarlijkse subsidie.</p> <p>[4] Het bedrag is de jaarlijkse subsidie.</p> <p>[5] Het bedrag is de jaarlijkse contributie.</p> <p>[6] De gemeente heeft in 2015 eenmalig een bedrag ingelegd, dit is niet opgenomen in de tabel.</p>		

Tabel 2.3: jaarlijkse financiële bijdrage van de gemeente Leiden aan 16 onderzochte verbonden. [Bronnen: digitale enquête onder ambtelijk contract-/accountmanagers, jaarstukken 2015 en informatie van ambtelijk contract-/accountmanagers.

3 Aangaan van samenwerkingsverbanden

Dit hoofdstuk behandelt onderzoeksvraag 2: blok B uit het onderzoeksmodel. De toegepaste normen staan vermeld bij de verschillende paragrafen.

ONDERZOEKSVRAAG

- 2 Hoe is de besluitvorming om deel te nemen aan deze samenwerkingsverbanden tot stand gekomen en wat is daarbij de betrokkenheid van de raad?
 - a Heeft de gemeente een heldere en door de raad gedragen strategische visie op samenwerking in het algemeen en heeft de gemeenteraad daarbij heldere doelen gesteld?
 - b Beschikt de gemeenteraad over een afwegingskader met verschillende mogelijkheden voor samenwerking. Inclusief voor- en nadelen, risico's en de rol van de raad? En weegt de raad de voor- en nadelen ook bewust af bij het aangaan van de samenwerking?
 - c In welke mate stelt de gemeenteraad bij het verkennen en formeren van het samenwerkingsverband heldere kaders op? Zoals:
 - Heeft de gemeenteraad heldere motieven en doelen voor het samenwerkingsverband geformuleerd?
 - Zijn hierover heldere afspraken gemaakt in termen van uitvoeringsprestaties of gewenste lokale maatschappelijke effecten?
 - Heeft de gemeenteraad heldere (rand)voorwaarden geformuleerd?
 - d Heeft de gemeenteraad zicht op verwachte incidentele en structurele kosten van de samenwerking?

BEVINDINGEN:

- 1 De gemeente Leiden heeft een heldere strategische visie op samenwerking die door de raad is vastgesteld. De strategische visie wordt regelmatig geactualiseerd, om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. De gemeente Leiden investeert veel in de ontwikkeling van een strategische visie. Dat is te zien aan de goede kwaliteit: een degelijke onderbouwing met analyses en data. Er wordt gewerkt vanuit actuele ontwikkelingen en een goed overzicht.
- 2 Met een strategische visie op samenwerking wil de gemeente Leiden vanuit overzicht keuzes maken, in plaats van ad-hoc te beslissen. En daarmee voorkomen dat er een wirwar van samenwerkingsverbanden ontstaat, zonder logische samenhang en veel bestuurlijke drukte.
- 3 Om een wirwar te voorkomen streeft Leiden naar een basiscoalitie met partners in de Leidsche regio. Tegelijkertijd beseft Leiden dat - buiten de basiscoalitie - moet worden samengewerkt in steeds wisselende netwerken van partners, afhankelijk van de opgave die voorligt. Het is niet helder hoe dat zich gaat verhouden met de wens om een wirwar van samenwerkingsverbanden zoveel als mogelijk te voorkomen, en bestuurlijke drukte te verminderen.
- 4 De raad beschikt over een uitgebreid afwegingskader voor het aangaan van samenwerkingsverbanden.
- 5 De raad wordt in de fase van verkenning voor het aangaan van samenwerkingsverbanden door het college in positie gebracht voor kaderstelling. Daarbij doet het college een voorstel voor de samenwerking: doelen, vorm, verwachte kosten en de dekking van deze kosten et cetera.
- 6 In het geval van de ontwikkeling van een nieuwe visie of uitvoeringsagenda voor samenwerking in regionaal verbanden wordt de raad goed meegenomen door het college. De raad heeft vooraf wel minder zicht op de processtappen die daarbij doorlopen worden, waar exact de raad invloed op kan of wil uitoefenen en wat precies te markeren is als kaderstellend punt voor de raad.

3.1 Strategische visie op samenwerking

TOEGEPASTE NORM:

B1 Er is een heldere en door de raad gedragen strategische visie op samenwerking. In deze visie is bijvoorbeeld opgenomen wat de ambities zijn op het gebied van samenwerking, wat preferente partners zijn en welke samenwerkingsverbanden er al zijn. De visie helpt bij het vanuit overzicht over het geheel maken van keuzes over individuele samenwerkingsverbanden (in plaats van dat dit 'verkokerd' of ad hoc gebeurt).

De gemeente Leiden heeft een heldere strategische visie op samenwerking en die visie wordt regelmatig geactualiseerd en door de raad vastgesteld. Daarbij opgemerkt dat de strategische visies zeer gedegen zijn onderbouwd met analyses en benodigde data.

Zo is in 2009 de visie op samenwerking verwoord in de kadernota 'Regionaal Partnerschap & Leiderschap, 2 juni 2009' en verder geactualiseerd in de discussienota 'Leiden en Regio – nieuwe koers, nieuwe kracht, 28 mei 2013'. Verder is in 2016 samen met de gemeenten Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude een toekomstvisie ontwikkeld specifiek voor de Leidse Regio (bron: Toekomstvisie Leidse Regio 2027).

KADERNOTA REGIONAAL PARTNERSCHAP & LEIDERSCHAP, 2009

Het algemene doel dat Leiden nastreeft is dat samenwerking moet bijdragen aan de voor Leiden belangrijke doelen. Samenwerking moet daarbij een meerwaarde hebben ten opzichte van het zelfstandig uitvoeren van een taak.

De gemeente Leiden maakt daarbij onderscheid tussen strategische samenwerking en samenwerking op uitvoeringsniveau:

- *Strategische samenwerking* richt zich op het waarborgen van de lange termijn belangen van Leiden en de regio. De samenwerking is hoofdzakelijk gericht op belangen die de gemeentelijke schaal overstijgen en waarbij beleidsafstemming tussen gemeenten nodig is. Dit type samenwerking behoort dan ook tot het aandachtsveld van de raad en het college. Bijvoorbeeld om de regio als geheel te versterken en daarmee lokaal een hoger ambitieniveau realiseren, of elkaar niet dwars te zitten en niet te hinderen met lokaal beleid. Maar ook door krachtenbundeling de besluitvorming van medeoverheden te beïnvloeden, bijvoorbeeld die van de provincie en rijksoverheid. Goede voorbeelden van dit niveau van samenwerking zijn Holland Rijnland, Innovation Quarter en Economieo71. In Holland Rijnland verband is bijvoorbeeld een woonvisie, een kantorenstrategie en een visie op jeugdzorg ontwikkeld. In de samenwerking Economieo71 is een retailvisie ontwikkeld. Via samenwerking in Innovation Quarter wordt een bijdrage geleverd aan de economische ontwikkeling in de Leidse maar ook de Haagse regio.
- *Samenwerking op uitvoeringsniveau* omvat de concrete uitvoering van taken waarbij schaalvergroting kan leiden tot grotere efficiency, hogere kwaliteit en vermindering van kwetsbaarheid. De samenwerkingsverbanden die zich richten op uitvoering leveren vaak concrete producten of diensten conform een vooraf afgesproken prijs en/of prestatienorm. Goede voorbeelden zijn de Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland en Servicepunt71. Dit type samenwerking behoort tot het aandachtsveld van het college en de ambtelijke organisatie. De rol van de raad is hoofdzakelijk controlerend van aard.

Met betrekking tot de schaalgrootte van samenwerking onderscheidt Leiden in de kadernota Regionaal Partnerschap & Leiderschap vier verschillende basisniveaus⁵:

- 1 Strategische samenwerking op Holland-Rijnland niveau (12 gemeenten);
- 2 Uitvoerend op Leidse regio niveau (5 gemeenten);
- 3 Strategisch/uitvoerend op het niveau Zuid-Holland Noord (15 gemeenten). Onder Zuid-Holland Noord wordt verstaan het gebied van alle gemeenten in Holland Rijnland en de Rijnstreek. Daarbij wordt opgemerkt dat op het moment de Rijnstreek wil en kan toetreden tot Holland Rijnland, vallen Holland-Rijnland en Zuid-Holland Noord samen.
- 4 Uitvoerend op het niveau van de veiligheidsregio (28 gemeenten).

De visie wordt in de kadernota verder uitgewerkt in een denkrichting voor nieuwe mogelijkheden van samenwerking op Leidse regio niveau. Die denkrichting gaat uit van een zogenaamd regiomodel als eindbeeld:

- Verschillende regionale samenwerkingsverbanden op uitvoerend niveau, die als regionale diensten worden ondergebracht in één regionaal orgaan en vallen onder één bestuur.
- Omdat hierdoor alle uitvoerende taken zijn ondergebracht bij regionale diensten, concentreert de ambtelijke organisatie van de gemeente zich op regievoering, opdrachtgeverschap en het leggen van verbindingen op strategisch niveau.
- Instelling van een Regioraad, om de betrokkenheid van raden te vergroten.

Tegelijkertijd wordt in de kadernota een belangrijke barrière genoemd om het hierboven genoemde regiomodel ook vorm te kunnen geven: "De Leidse regio kenmerkt zich niet als een high-trust regio. Wellicht dat een groeimodel een praktische manier is, waarop betrouwbaarheid kan worden getoond en vertrouwen kan worden verdiend".

DISCUSSIONOTA LEIDEN EN REGIO – NIEUWE KOERS, NIEUWE KRACHT, 2013

Belangrijke input voor de nieuwe visie op samenwerking was de 'Ontwikkelvisie 2030, Leiden Stad van Ontdekkingen, herzien 2012' en de resultaten van een bestuurskrachtonderzoek wat uitgevoerd is in 2012. Een belangrijke les uit het bestuurskrachtonderzoek was onder andere dat de verhouding met regiogemeenten onder druk stond. Deze gemeenten verwachten van Leiden het volgende:

- Een centrumstad die zich verantwoordelijk weet voor het regionaal belang;
- Een leiderschapsrol neemt in het maken van vitale coalities en haar partners betreft.

Bron: discussienota en interviews

In de discussienota blijkt uit voorbeelden dat voor strategische samenwerking een informele structuur van een netwerk een interessant concept is voor Leiden. De Metropoolregio Amsterdam en de U10 (gebied rondom Utrecht) dienen daarvoor als voorbeeld. Een informele structuur van een netwerk biedt de mogelijkheid om vanuit de verbinding tussen regionale opgaven en lokale opgaven (in de discussienota kerndossiers genoemd) de juiste samenstelling van partners te kiezen. De vier eerder gestelde basisniveaus uit de kadernota van 2009 worden hiermee min of meer vloeibaar. Niet iedere opgave waarvoor samenwerking nodig is hoeft in een van de basisniveaus te passen.

Voor strategische vormen van samenwerking verandert daarmee de koers van Leiden. Een en ander is als volgt vertaald naar verschillende netwerken. De belangrijkste zijn:

- De Leidse regio blijft als basiscoalitie overeind, gegeven de gezamenlijke opgaven die er liggen op het terrein van wonen, economie, bereikbaarheid, cultuur en voorzieningen. Partners zijn de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude.

⁵ Inmiddels zijn anno 2017 veranderingen in de regio opgetreden. De Rijnstreek is onderdeel van Holland Rijnland, en bestaat na fusie van enkele gemeenten uit 14 gemeenten.

- De Leidse regio als basiscoalitie kan op maat worden uitgebreid - met betrekking tot opgaven rondom economie, kennisregio, bereikbaarheid van de kust, recreatie en toerisme. Denk aan de gemeenten Katwijk, Noordwijk, Teylingen en Kaag en Braassem.
- Afslanking en vernieuwing van de samenwerkingsagenda van Holland Rijnland.
- Meer aandacht voor de Zuidvleugel⁶ en de Metropoolregio Amsterdam.

Met de koers om de Leidse regio als basiscoalitie te kenmerken is de gemeente Leiden inmiddels aan de slag gegaan. Zo is er samen met de partners in de Leidse regio in 2016 een toekomstvisie ontwikkeld (Bron: Toekomstvisie Leidse Regio 2027, Kwaliteiten versterken & Krachten verenigen, 11 oktober 2016). De toekomstvisie noemt de kernkwaliteiten van de Leidse regio, de afzonderlijke kwaliteiten van de partners en de ambities en onderwerpen voor de gezamenlijke strategische agenda. De toekomstvisie is vastgesteld in de lokale raden.

3.2 Afwegingskader voor samenwerking

TOEGEPASTE NORM:

- B2 De raad beschikt over en gebruikt een afwegingskader voor het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden. Het afwegingskader biedt zicht op de stappen en afwegingen die doorlopen moeten worden bij het maken van keuzes over nieuwe samenwerkingsverbanden en de (voor- en nadelen van) mogelijke samenwerkingsvormen.

Naast een strategische visie beschikt de gemeente Leiden ook over een beleidskader voor verbonden partijen. Ook het beleidskader wordt regelmatig geactualiseerd en vastgesteld door de raad. Zo heeft de raad in 2013 het beleidskader uit 2005 geactualiseerd (bron: raadsvoorstel 13.0016 en beleidskader verbonden partijen 2013). Door het beleidskader te actualiseren speelt Leiden steeds in op ontwikkelingen die zich op landelijk en regionaal niveau voordoen. Een actualisatie in 2013 was volgens het college nodig omdat de gemeente Leiden zich steeds verder ontwikkelde als regiegemeente, samenwerking met anderen een speerpunt was geworden, bezuinigingen vanuit de rijksoverheid aanleiding waren om verdergaande samenwerking aan te gaan en het beheersen van financiële risico's door de economische crisis nodig was (bron: beleidskader verbonden partijen 2013).

Het beleidskader verbonden partijen gaat - anders dan de strategische visie - meer in op de wijze hoe Leiden sturing wil geven aan verbonden partijen en hoe de relatie vorm krijgt. Voor de volgende onderwerpen bevat het beleidskader een kader of handreiking voor afwegingen:

- 1 Wat moet vooraf worden vastgelegd en besproken met de raad in het geval van participatie in een verbonden partij:
 - Doelen, taakomschrijving en meetbare prestaties van de verbonden partij;
 - Risicoanalyse: bestuurlijk en financieel;
 - De sturingsvisie: het geheel van regels en afspraken over de wijze van sturen;
 - Verantwoording: borging van publieke belangen en wijze van democratische controle;
 - De wijze en tijdstippen van evaluatie;
 - Relatiebeheer: inrichting ambtelijke ondersteuning, bestuurlijke vertegenwoordiging, overlegstructuren en –frequentie et cetera.
- 2 Publiekrechtelijke versus privaatrechtelijke samenwerking;
- 3 Rollen van opdrachtgever en eigenaar, en de functiescheiding;
- 4 Informatievoorziening: via de P&C-producten meer ook de informele vormen;
- 5 Inrichting van de governance;
- 6 Jaarlijkse risicoanalyse;

⁶ Onder de Zuidvleugel wordt verstaan: Delft, Rotterdam en Den Haag als kernsteden en Haaglanden als regio.

Verder bevat het beleidskader een beslisboom als hulpmiddel om te bepalen welke vorm van samenwerking het meest in aanmerking komt, gegeven de opgave die voorligt en om de doelen van Leiden te realiseren.

3.3 Kaderstelling door de raad

TOEGEPASTE NORM:

- B3 De raad geeft heldere kaders mee aan het college wanneer de mogelijkheden tot samenwerking verkend worden. De kaders bevatten in ieder geval:
- > Inhoudelijke doelen ten aanzien van de taak waarop mogelijk samengewerkt gaat worden: wat moet er inhoudelijk bereikt worden?
 - > Motieven voor samenwerking: welke meerwaarde moet samenwerking bieden boven de taak of opgave alleen oppakken?
 - > Randvoorwaarden: bijvoorbeeld welke sturingsmogelijkheden / bevoegdheden wil de raad behouden, op welke manier moet de gemeente vertegenwoordigd zijn in de samenwerking en hoe eenvoudig moet het zijn om uit te treden?
- B4 Het college stelt de raad in staat om op basis van zicht op verwachte kosten en prestaties een keuze te maken over het wel of niet aangaan van samenwerking.

Bij het ontwikkelen van een strategische visie op samenwerking - of het aangaan van specifieke samenwerkingsverbanden - wordt de raad met een voorstel van het college in stelling gebracht. De raad geeft niet vooraf inhoudelijke kaders mee aan het college, maar reageert op een voorstel van het college (Bron: interviews). Dat betekent niet dat de raad vooraf geen invloed kan uitoefenen. De raad wordt in de verkennende fase van samenwerking meegenomen door de betreffende portefeuillehouder via de commissie Regio en in een enkel geval wordt ook een speciale klankbordgroep van de raad ingesteld. Ook is de raad soms initiator van een strategische verkenning, en doet dat actief via het indienen van een motie. Op andere momenten is het college initiator.

Voorbeelden zijn:

- Tijdens de behandeling van de programmabegroting 2013 heeft de raad met een motie (bron: M120098/33) het college opgedragen om te komen met een nieuwe Leidse visie op de regio. Daarvoor zijn door de raad verschillende redenen genoemd, zoals de wens van de gemeente Leiden om meer aansluiting te zoeken bij de Metropoolregio Den Haag-Rotterdam, de toegenomen wirwar van gemeenschappelijke regelingen en er in Holland Rijnland verband werd gesproken over de toekomst van Holland Rijnland.

Zoals eerder besproken is de nieuwe Leidse visie op de regio inmiddels door de raad vastgesteld (Toekomstvisie Leidse Regio 2027, Kwaliteiten versterken & Krachten verenigen, 11 oktober 2016). De volgende stap is nu dat de vijf gemeenten zich buigen over de bestuurlijke vorm van samenwerking en de financiering daarvan. Daarvoor is onder andere een klankbordgroep ingesteld bestaande uit raadsleden van de deelnemende gemeenten (bron: interviews). Voor de gemeente Leiden zitten er raadsleden uit de commissie Regio in de klankbordgroep.

- Op een moment kwam het college van de gemeente Leiden tot het inzicht dat wanneer de grote projecten van de samenwerking in Holland Rijnland verband zouden zijn afgerond, er geen vervolagagenda klaarligt die de samenwerkende gemeenten voor langere tijd zouden verbinden. Dit heeft geleid tot het opzetten van het project 'Herprofilering en herpositionering Holland Rijnland', ook wel 'Kracht15' genoemd. Aan de hand van de notitie 'Spijkers met

Koppen' worden alle gemeenten in het tweede kwartaal van 2013 geraadpleegd over hun opvattingen met betrekking tot de samenwerking in Holland Rijnland verband.

Twee casus waarbij de raad redelijk recent betrokken is geweest bij de verkenning van mogelijkheden tot samenwerking zijn Holland Rijnland en Innovation Quarter (in de voorgaande en/of huidige bestuursperiode waren hier verkenningen aan de orde). Daarom worden deze twee casus hieronder verder uitgelicht.

CASUS HOLLAND RIJNLAND

Voor Holland Rijnland is een nieuwe inhoudelijke uitvoeringsagenda ontwikkeld via het eerder genoemde project 'Herprofilering en herpositionering Holland Rijnland'. De raad is door het college betrokken bij de totstandkoming van deze agenda. In een gesprek met een afvaardiging van de raad wordt dit als positief gewaardeerd, maar er worden tegelijkertijd ook kritische kanttekeningen geplaatst:

- Het was niet altijd vooraf helder wat nu precies de momenten zijn waarop de raad invloed kon uitoefenen en waarop precies;
- Het is voor de raad ook moeilijk om exact te bepalen waar de raad inhoudelijk invloed op wil uitoefenen. Een regionale agenda is vaak abstract en op hoofdlijnen, een vertaling naar gewenste lokale effecten voor de samenleving van Leiden is moeilijk.

Aan de andere kant kan wel gesteld worden dat de raad vooraf een strategische richting heeft bepaald met vaststelling van de 'Discussienota Leiden en Regio – Nieuwe koers, nieuwe kracht in 2013. Het afslanken van Holland Rijnland en het ontwikkelen van een nieuwe uitvoeringsagenda maakt hier deel van uit.

CASUS INNOVATION QUARTER

Innovation Quarter is per 1 januari 2014 opgericht en is een regionale ontwikkelingsmaatschappij (ROM) voor de Zuidvleugel. De raad is als volgt betrokken bij de vorming van deze ROM:

- In 2012 heeft de raad bij de behandeling van de Programmabegroting 2013 een kader meegegeven. Via een motie heeft de raad aangegeven dat voor de vorming van de ROM het college de unieke positie van Leiden als vestigingsplaats voor Life Science bedrijven moet blijven benadrukken (motie RV 12.0098 bij Programmabegroting 2013).
- Op 21 maart 2013 is een presentatie gehouden in de commissie Werk & Financiën over de stand van zaken rondom de vorming.
- Voor oprichting heeft het college in 2013 aan de raadscommissie Werk & Financiën gevraagd wensen en bedenkingen voor de deelname aan deze ROM naar voren te brengen. De raadscommissie had geen wensen en bedenkingen (bron: BenW nr. 13.0692: definitief besluit tot deelname).

Het college heeft de raad in staat gesteld een heldere afweging te maken op basis van zicht op doelen, verwachte kosten en de dekking van deze kosten. Ook is de doorwerking van de eerder genoemde motie duidelijk zichtbaar in het voorstel om deel te nemen aan de ROM (zie onderstreepte punten hieronder). Als voorbeeld de punten uit het voornemen wat het college kenbaar maakt aan de raad:

- De ROM heeft voor Leiden als prioritair doel het bijdragen aan de financiering van technologische bedrijven door middel van een participatiefonds.
- Een participatie door Leiden van € 1 Mln. De rentelasten te dekken uit het onderdeel startersbeleid van het gemeentelijke programma Economie en Toerisme.
- Een bijdrage door Leiden van € 100.000,- per jaar in de operationele kosten, geormerkt voor

acquisitie van Life Sciences en Health bedrijven. Het dekken van deze bijdrage door de jaarlijkse bijdrage aan West Holland Foreign Investment Agency vanaf 2014 aan deze ROM te verstrekken.

- Bestuurlijke deelname in de gremia van deze ROM.

4 Beheren van samenwerking: sturing, controle en verantwoording

Dit hoofdstuk behandelt deelvragen drie en vier: blok C uit het onderzoeksmodel. De normen die voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen zijn gehanteerd staan vermeld bij de verschillende paragrafen.

DEELVRAGEN DRIE EN VIER:

- 3 Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan de gemeenteraad over verbonden partijen en in hoeverre is de informatie vanuit samenwerkingsverbanden voldoende als het gaat om evaluatie en toetsing van resultaten?
 - a Krijgt de gemeenteraad tijdig en accuraat de relevante informatie van het college aangaande het beleid, de uitvoering, uitvoeringsprestaties, lokale maatschappelijke effecten en kosten van het samenwerkingsverband?
 - b Worden de resultaten van de samenwerking zoals uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten ook daadwerkelijk getoetst vanuit het perspectief van de lokale samenleving (burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven)?
 - c Biedt de paragraaf verbonden partijen aan de gemeenteraad meerwaarde voor sturen en controle?

- 4 Heeft de gemeenteraad voldoende sturings- en controlemogelijkheden en maakt de gemeenteraad hier ook gebruik van?
 - a Heeft de gemeenteraad voldoende formele bevoegdheden en invloedsmiddelen?
 - b Komt de gemeenteraad op tijd in beeld om echt te kunnen sturen en controleren?
 - c Welke informele mogelijkheden heeft de raad om invloed en controle uit te oefenen? Denk daarbij aan krachtenbundeling met raden van partnergemeenten, het afleggen van werkbezoeken et cetera.

BEVINDINGEN

- 1 De raad heeft via de begroting en jaarverslagen van verbonden partijen voldoende zicht op:
 - de financiële bijdrage van Leiden aan verbonden partijen en de exploitatiekosten van die partijen.
 - risico's die spelen en de beheersmaatregelen die de verbonden partij neemt.
 - relevante ontwikkelingen die spelen.

Begrotingen van verbonden partijen worden voor een zienswijze aangeboden aan de raad, waarbij het college de begroting voorziet van een toelichting. Dat laatste is nodig omdat begrotingen van verbonden partijen niet altijd helder en/of snel zicht geven op voor Leiden wezenlijke politieke punten, de 'lokaalheid' van de informatie is daarvoor onvoldoende. De raad kan middels het indienen van zienswijzen op de begroting invloed uitoefenen. Dit overigens met uitzondering van de verbonden partij Innovation Quarter BV.

- 2 De gemeentelijke programmabegroting geeft op abstract niveau zicht op de inhoudelijke bijdragen van verbonden partijen aan de realisatie van doelen van de verschillende programma's van de gemeente. De gemeentelijke programmabegroting biedt echter geen zicht op:
 - de vertaling van door verbonden partijen genoemde risico's naar de gemeente Leiden. Daarbij opgemerkt dat de jaarstukken 2016 voor het eerst wel deze vertaling laat zien.

De paragraaf verbonden partijen in het bijzonder biedt aan de raad weinig meerwaarde voor sturing en controle. Het bevat enkel informatie over algemene doelen, het bestuurlijk en financieel belang en financiële kerncijfers.

Actuele ontwikkelingen in de regio, denk aan verkenningen voor nieuwe mogelijkheden van samenwerking, zijn terug te vinden in het programma Bestuur van de gemeentelijke begroting.

- 3 De verbonden partijen bieden via tussentijdse rapportages zicht op de inhoud zoals prestaties en activiteiten, en die zijn ook lokaal vertaald.

De raad richt zijn aandacht in veel gevallen echter voornamelijk op financiële aspecten, met uitzondering van Holland Rijnland. De verbonden partijen worstelen hier ook mee, en zouden graag zien dat de aandacht voor financiën en inhoud meer in balans is.

In het geval van Holland Rijnland is de informatie over prestaties en activiteiten complex en vraagt nog veel tijd om te doorgronden. Hoewel Holland Rijnland de afgelopen periode wel een kwaliteitsslag heeft gemaakt is de samenhang tussen maatschappelijke effecten, uitvoeringsprestaties en activiteiten nog onduidelijk. Ook zijn niet alle doelen evalueerbaar opgesteld, wat controle op de realisatie van die doelen moeilijk maakt.

- 4 De raad heeft voldoende sturingsinstrumenten maar is niet op alle relevante verbonden partijen actief. In het geval van Holland Rijnland is de raad het meest actief en zet ook een mix van beïnvloedingsinstrumenten in. Wel heeft de raad moeite om overzicht te houden over de processtappen en inhoud: wanneer komt de raad in beeld en wat zijn daarbij de onderwerpen waar de raad invloed op kan of wil uitoefenen?
- 5 De raad wordt door het college voldoende in stelling gebracht. De raad wordt in de gelegenheid gesteld om zienswijzen in te dienen, daar waar nodig beleid vast te stellen en op specifieke dossiers met de portefeuillehouder van gedachten te wisselen over het handelingsrepertoire wat nodig is gegeven de situatie die voorligt.

Aandachtspunt is wel de terugkoppeling vanuit de portefeuillehouder overleggen. De raad wordt nog niet voldoende in staat gesteld om invloed uit te oefenen op de agenda's van de verschillende platformen en met de portefeuillehouder te reflecteren op de resultaten uit de deze overleggen. Uitzondering is Holland Rijnland, daar worden alle ambtelijke annotaties bij de agenda's van het Dagelijks- en Algemeen Bestuur en de Portefeuillehouders-overleggen via de griffie aan de raad verstrekt. De raad kan hierop zijn zienswijze kenbaar maken.

- 6 Het zogenaamde 'verrijkt governance model', waarbij ten aanzien van sturing op samenwerkingsverbanden aandacht is voor zowel de financiën, inhoud én de relatie werpt zijn vruchten af. De samenwerking met Leiden wordt als goed ervaren en Leiden is in staat om zijn rol als centrum- of grote gemeente goed te spelen. Leiden heeft ook voldoende kwaliteit in huis om dat te kunnen doen en is daarmee in staat om verbindingen te leggen tussen regionale belangen en lokale belangen, daar ook regie op te voeren en zowel formele als informele beïnvloedingsinstrumenten in te zetten.

4.1 Sturingsmogelijkheden en informatievoorziening

TOEGEPASTE NORM:

- C1 De (gemeente)raad heeft voldoende overzicht en inzicht. Het gaat onder meer om:
- > Tijdige en accurate informatie van het college over nieuwe ontwikkelingen, risico's, resultaten en politiek relevante keuzevraagstukken.
 - > Informatie aan de raad is 'lokaal' en biedt inzicht in de financiële en inhoudelijke resultaten voor de eigen gemeente.
 - > Zicht op realisatie van de beoogde meerwaarde van samenwerking.

ZICHT OP FINANCIËLE MIDDELEN EN RISICO'S

De raad heeft zicht op de financiële middelen en risico's via de begroting en jaarrekening van verbonden partijen en kan zijn zienswijze op die stukken indienen. Van de vier onderzochte casus is Innovation Quarter daarop overigens een uitzondering; de begroting of jaarplan gaat niet voor een zienswijze naar de raad. Ook is er met tussentijdse rapportages zicht op het verloop en realisatie van de begroting. De begrotingen van verbonden partijen bevatten op onderdelen zicht op een lokale financiële vertaling naar de gemeenten, voor zover dit mogelijk is.

Begroting Omgevingsdienst geeft zicht op:

- Een integrale exploitatiebegroting met opbouw van de kosten en inkomsten;
- Het uurtarief;
- De uren die de Leiden wil afnemen;
- Op basis van uren x tarief de financiële bijdrage van Leiden;
- Een integrale taakstelling of bezuiniging met daarbij de bijdrage van Leiden aan frictiekosten;
- De bedrijfs- en bestuursrisico's en beheersmaatregelen;
- Het weerstandsvermogen en de algemene reserve.

Bron: begroting ODWH 2017

Begroting Belastingssamenwerking geeft zicht op:

De begroting geeft zicht op de exploitatie van de BSGR. Zicht op de daadwerkelijke belastinginkomsten loopt via de gemeentelijke programmabegroting.

- Een integrale exploitatiebegroting en een verbijzondering naar de taken van BSGR.
- De financiële bijdrage per deelnemer aan het standaardpakket en het pluspakket (Leiden neemt geen pluspakket af).
- De bedrijfsvoeringrisico's en getroffen beheersmaatregelen.

Bron: begroting 2017-2020 BSGR

Begroting van Holland Rijnland geeft zicht op:

- Integrale exploitatiebegroting met opbouw van kosten/inkomsten, verbijzondering van kosten naar programma's en taakvelden;
- Financiële bijdrage van Leiden op het totaal, verdeelsleutel op basis van inwonersbijdrage;
- Financiële bijdrage van Leiden verbijzonderd naar programma's van Holland Rijnland;
- Bijdrage van Leiden aan frictiekosten als gevolg van taakstelling (en).
- Bijdrage van Leiden aan het Regionaal Investeringsfonds.
- De bedrijfsrisico's. Holland Rijnland hoeft geen weerstandsvermogen op te bouwen, deelnemende gemeenten zijn geheel verantwoordelijk voor tekorten.

Bron: begroting Holland Rijnland 2018

Begroting Innovation Quarter geeft zicht op:

- De integrale exploitatiekosten van het Ontwikkelingsbedrijf en de financiële bijdrage van deelnemers, waaronder Leiden. Ter dekking van de exploitatiekosten.
- De integrale kosten van het Participatiebedrijf en de dekking daarvan uit opbrengsten van participaties.

Bron: jaarplan 2017 Innovation Quarter

Een andere bron voor de raad is de gemeentelijke programmabegroting. De raad stelt deze vast, en daarmee de financiële bijdrage van Leiden aan verbonden partijen. Voor verbonden partijen wordt de financiële bijdrage van de gemeente apart gepresenteerd in de paragraaf verbonden partijen van de programmabegroting (bron: programmabegroting 2017). Ook is per verbonden partij zicht op het financieel resultaat, het eigen en het vreemd vermogen. Eventuele financiële risico's van verbonden partijen en beheersmaatregelen worden niet gepresenteerd in de programmabegroting. Uit de jaarstukken van 2016 blijkt uit de paragraaf verbonden partijen wel dat risico's indien van toepassing zijn meegenomen in de berekening van het benodigde weerstandsvermogen (bijvoorbeeld bij de Omgevingsdienst West-Holland). De programmabegroting geeft verder onder het programma Bestuur zicht op actuele ontwikkelingen die spelen rondom bestaande samenwerkingsverbanden of nieuwe verkenningen tot samenwerking. Denk aan de verkenning van samenwerking in de Leidse regio, of de verkenning naar uitbreiding van het takenpakket van de Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland naar de BAG-taken. Andere gemeenten voorzien hier overigens soms in via een aparte paragraaf 'regionale ontwikkelingen' (bron: programmabegroting gemeente Amstelveen).

ZICHT OP (MAATSCHAPPELIJKE) EFFECTEN, UITVOERINGSPRESTATIES EN ACTIVITEITEN

In de gemeentelijke programmabegroting wordt vermeld welke verbonden partijen (maar ook andere samenwerkingsverbanden) een relevante bijdrage leveren aan de doelen van een gemeentelijk programma of een onderdeel daarvan. Dat gebeurt dan wel op abstract niveau, zie de voorbeelden in de onderstaande tabel (zonder daarbij volledig te willen zijn). Voor een verdere verdieping op uitvoeringsprestaties zijn raadsleden aangewezen op de begrotingen, tussentijdse rapportages en jaarverslagen van de verbonden partijen.

Programma (als voorbeeld)	Verbonden partijen (of andere samenwerkingsverbanden) die een bijdrage leveren	Bijdrage
Economie	Holland Rijnland Economie071 Coöperatief Leids Startersfonds Innovation Quarter	Herijken regionale kantorenvisie. Doorontwikkeling Expat Centre Leiden, opening HUBspot, vaststelling Regionale Retailvisie. Financiering startende winkeliers. Stimuleren bedrijvigheid en daarmee werkgelegenheid.
Duurzaamheid	Holland Rijnland Omgevingsdienst West-Holland	Actieprogramma Energie. Uitvoering wettelijke taken en advies.
Stedelijke ontwikkeling	Holland Rijnland Stichting Boerhave Stimuleringsfonds Volkshuisvesting	Regionale agenda Hart van Holland opgesteld. Huisvesten promovendi en postdocs Verstrekken leningen voor starterswoningen en voorzieningen op het terrein van duurzaamheid en energie.
Maatschappelijke ondersteuning	Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden	Bewaken, beschermen en bevorderen van de gezondheid en het welbevinden.
Werk & Inkomen	Stichting Participatiewerk Regio Leiden Het Werkbedrijf, netwerkorganisatie met Leiden als centrumgemeente DZB	Mogelijk maken dat medewerkers met eigen arbeidsvoorwaardenpakket aan het werk kunnen, zonder ambtenaar te worden. Plaatsing van arbeidsbeperkten op een garantiebaan bij reguliere werkgevers. Begeleiden uitkeringsgerechtigden naar regulier werk en organiseren beschut werk.

Tabel 4.1: voorbeelden van verbonden partijen die een bijdrage leveren aan een programma uit de gemeentelijke programmabegroting (bron: programmabegroting 2017);

De ambtelijk accounthouders zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de informatievoorziening door verbonden partijen. Het meest kritisch zijn zij over (a) de toegankelijkheid en/of begrijpelijkheid van de informatie voor raadsleden, (b) mate waarin de informatie zicht biedt op wezenlijke politieke punten en (c) de 'lokaalheid' van de informatie. Zie de resultaten uit de digitale enquête onder ambtelijk accounthouders in de onderstaande tabel 4.2

Dat wordt ook herkend in gesprekken:

- Begrotingen en jaarverslagen worden in veel gevallen ervaren als zeer omvangrijke documenten waarin het taalgebruik omslachtig is;
- Het is met betrekking tot de inhoud niet eenvoudig en snel te achterhalen welke informatie van politiek wezenlijk belang is. Het is voor raadsleden daardoor moeilijk om goede vragen te stellen en daarbij ook vragen in de juiste samenhang te bezien.

Bron: interviews

Het voorstel van het college aan de raad omtrent de zienswijze op de begroting van een verbonden partij bevat dan ook een samenvatting van de meest relevante punten voor de raad. Denk aan de geldende kaders en doelen, daar waar nodig een lokale vertaling naar Leiden en onzekerheden of nieuwe ontwikkelingen (bronnen: raadsvoorstellen aangaande zienswijzen op conceptbegrotingen van Holland Rijnland en Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland).

Kwaliteit informatievoorziening samenwerkingsverband	++/+	+ / -	- / --	n.v.t.
De timing in licht van tijdige politieke sturing en controle	67%	7%	7%	20%
De relevantie van de informatie voor raadsleden	53%	20%	7%	20%
Toegankelijkheid / begrijpelijkheid van de informatie voor raadsleden	40%	33%	0%	20%
Mate waarin informatie zicht biedt op de (omvang van) inhoudelijke en financiële risico's	67%	20%	7%	7%
Mate waarin informatie zicht biedt op wezenlijke politieke punten of voor de raad belangrijke issues	46%	27%	0%	27%
De 'lokaalheid' van informatie, zoals zicht op resultaten in de lokale samenleving van de gemeente ipv alleen op resultaten voor het samenwerkingsverband als geheel.	47%	27%	7%	20%

Tabel 4.2: Kwaliteit van de informatievoorziening van verbonden partijen (bron: digitale enquête onder ambtelijk accounthouders).

Als laatste is er ook een belangrijk middel voor de raad om geïnformeerd te blijven over wat speelt in regionale samenwerking is de Interne Nieuwsbrief Regio. Die verschijnt een aantal keren per jaar.

CASUS OMGEVINGSDIENST WEST-HOLLAND

De tussentijdse bestuursrapportage van ODWH biedt zicht op het aantal geleverde producten en de inzet van uren per taakveld en onderliggende activiteiten (advies, reguleren, toezicht & handhaving). Dit is ook uitgesplitst per gemeente. Ook worden per taakveld prestatie indicatoren weergegeven: de norm en de realisatie. De indicatoren zijn in de bestuursrapportage niet uitgesplitst per gemeente, dit wordt gedaan in periodieke rapportages die voor gemeenten afzonderlijk worden gemaakt. Voorbeeld van indicatoren in de bestuursrapportage:

- de indicator 'inrichtingen beschikken over een actuele vergunning', binnen het taakveld reguleren. De norm is 100%, de realisatie is 77%.
- de indicator 'controlebrieven worden binnen elf werkdagen na de controle verstuurd', binnen het taakveld toezicht & handhaving. De norm is 80%, de realisatie is 87%.
- ook worden metingen gedaan ten aanzien van de tevredenheid van bedrijven over het controlebezoek.

Bron: 2^e bestuurlijke rapportage ODWH 2016.

Inhoudelijk is er vanuit de raad echter weinig aandacht voor de producten, activiteiten en prestaties van de ODWH. Raadsleden hebben vooral aandacht voor financiële aspecten (bronnen: interviews en notitie aan het AB over resultaten van een in 2016 gehouden intern onderzoek over eigenaarschap en opdrachtgeverschap). De aandacht van de raad op financiële aspecten heeft ook een reden. Voor het eerst was er met de begroting van 2017 geen sluitende begroting van de ODWH (bron: kaderbrief 2017-2020). De raad heeft daar ook een zienswijze op gegeven. De strekking van deze zienswijze was dat de ODWH met een onderbouwd voorstel moest komen om de meerjarenbegroting op een financieel robuuste wijze sluitend te krijgen. De ODWH heeft daar opvolging aan gegeven met de begrotingswijziging 2017 (bron: interviews).

Te dominante aandacht voor de financiële aspecten heeft ook een valkuil. De samenhang met de inhoud raakt dan onderbelicht. Zo is er als gevolg van een taakstelling door de gemeente Leiden bezuinigd op het aantal af te nemen advies uren. Aan de andere kant heeft de gemeente Leiden wel behoefte aan advies. Die uren zijn nog wel af te nemen maar dit wordt dan extra in rekening gebracht door de ODWH, of de ambtelijke organisatie besteedt zelf meer tijd. Per saldo is er dan geen sprake van een bezuiniging.

Bron: interviews.

De ODWH wil de betrokkenheid van de raden bij het werk van ODWH vergroten. Doel is om de zichtbaarheid van de ODWH bij de raden te verbeteren (bron: aanbiedingsformulier AB van 6 februari 2017 aangaande de betrokkenheid bestuur en gemeenteraad bij de Omgevingsdienst). Onderdeel hiervan is om inhoudelijke interactieve bijeenkomsten te organiseren voor gemeenteraden waarbij ook de provincie Zuid-Holland wordt uitgenodigd. In die bijeenkomsten zal onder andere casuïstiek worden besproken. In 2017 wordt gestart met twee interactieve bijeenkomsten. In gesprekken komt ook naar voren dat de stukken uit de P&C-cyclus nog verder doorontwikkeld kunnen worden. Als voorbeeld is gegeven om de huidige informatie verder te verrijken met helder markeringen waar de gemeente wel of geen invloed op heeft. Dan is het helder waar nog lokale keuzemogelijkheden liggen. Ook de ODWH wil graag meer zichtbaar worden voor de raad, de portefeuillehouder en ambtelijke organisatie denken hierbij mee. (bron: interviews).

CASUS BELASTINGSAMENWERKING GOUWE-RIJNLAND

De BSGR rapporteert met tussentijdse rapportages en een jaarverslag over een zeer uitgebreide set van prestatie- en kwaliteitsindicatoren.

Prestatie indicatoren gaan bijvoorbeeld over het productievolume (in aantallen en in euro's) van opgelegde belastingen, de hoeveelheid ontvangen en behandelde bezwaar- en beroepschriften en kwijtscheldingsverzoeken. De prestatie indicatoren zijn opgesplitst per gemeente.

Kwaliteit indicatoren gaan over normen (en de realisatie daarvan) die voor een deel ook zijn vastgelegd in de dienstverleningsovereenkomst met de gemeenten. De normen gaan over de beheersing van de werkprocessen van BSGR. Er zijn normen per werkproces maar ook meer overkoepelende normen zoals de ISAE3402 certificering en het oordeel van de waarderingskamer over de kwaliteit van de WOZ-taxaties. Voor de werkprocessen gaat het om normen zoals tijdigheid van verzendingen aanslagen, betrouwbaarheid van die verzendingen, effectiviteit van invorderingen en kwijtscheldingen, tijdige afhandeling van klachten en bezwaar- en beroepschriften en het serviceniveau van klantcontacten (bron: rapportage belastingen 2016).

De beoordeling van de rapportages over prestatie- en kwaliteitsindicatoren en de sturing daarop vindt voornamelijk plaats binnen de ambtelijke organisatie. Op het niveau van de raad en het college is er vooral aandacht voor de prognoses en de realisatie van de inning van belastingen, waar

de BSGR ook per gemeente informatie over verschaft. In een deel van de inningen zit namelijk een financiële onzekerheid. Denk aan vrijstellingen, uitkomsten van bezwaren en langlopende oninbare belastingen (bron: interviews).

CASUS INNOVATION QUARTER

Innovation Quarter rapporteert over haar prestaties op regionaal niveau. De beoogde prestaties en activiteiten worden vooraf vastgelegd in het jaarplan en opgesplitst per kernactiviteit. In dat jaarplan wordt ook terug geblikt op de realisatie van het voorgaande jaar. Zie de onderstaande tabel 4.3 Innovation Quarter rapporteert niet op lokaal gemeentelijk niveau. Wel worden in het jaarplan concrete casus benoemd die spelen in gemeenten.

“Daar waar gemeenten een specifieke sectorale focus hebben, er fysieke hotspots of clusterorganisaties actief zijn, is de samenwerking zeer intensief en vindt die over de volle breedte van de kerntaken plaats. Voorbeelden zijn de samenwerking met Den Haag rondom The Hague Security Delta en met Leiden rondom het BioScience Park...”

Bron: Jaarplan 2017

Een belangrijke reden waarom Innovation Quarter niet op lokaal niveau rapporteert via het jaarplan is dat lokale rapportage kan leiden tot suboptimale sturing vanuit de deelnemende gemeenten. Gemeenten kunnen elkaar dan hinderen in plaats van versterken. Een vestiging van een bedrijf in een gemeente heeft namelijk ook effect op de werkgelegenheid in nabije gemeenten. Economische ontwikkeling beperkt zich niet tot gemeentelijke grenzen, dat vraagt om samenhang in de regio, in plaats van intergemeentelijke concurrentie.

Bron: interviews.

Naast een jaarplan en een jaarverslag verstrekt Innovation Quarter een kwartaalrapportage aan de aandeelhouders en participanten. Er is twee keer per jaar een informeren gesprek tussen de portefeuillehouder, IQ en de ambtelijk accounthouder. Ook is er regelmatig overleg met de portefeuillehouder en ambtelijk accounthouder van de gemeente Leiden om concrete lokale kansen en casus te bespreken en daarover gezamenlijke inspanningen af te spreken. Denk aan het samen voorbereiden van bezoeken aan potentiële (internationale) bedrijven die zich mogelijk willen vestigen in Leiden.

Business Development	Foreign investments	Capital
<ol style="list-style-type: none"> 1 Het aanjagen van 40 businesscases en innovatieprojecten. 2 Het realiseren van € 17,5 Mln. aan gemeten uitgelokte private en publieke investeringen. 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Succesvolle afronding van 30 investeringscases met een totale investeringsomvang van € 90 Mln. 2 Het realiseren van 300 additionele nieuwe arbeidsplaatsen. Additioneel betekent drie jaar na vestiging van ondernemingen gerealiseerd. 3 Afleggen van 100 bezoeken in het kader van het Investor Relations Programma. 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Het realiseren van 20 investeringen. 2 Het realiseren van een geïnvesteerd vermogen van € 8 tot € 13 Mln. 3 Realisatie van een totaal geïnvesteerd vermogen (inclusief externe financiering/leverage) van € 40 tot € 60 Mln. 4 Genereren en opvolgen van minimaal 400 leads. 5 De gerealiseerde investeringen leiden tot 100-120 additionele arbeidsplaatsen.

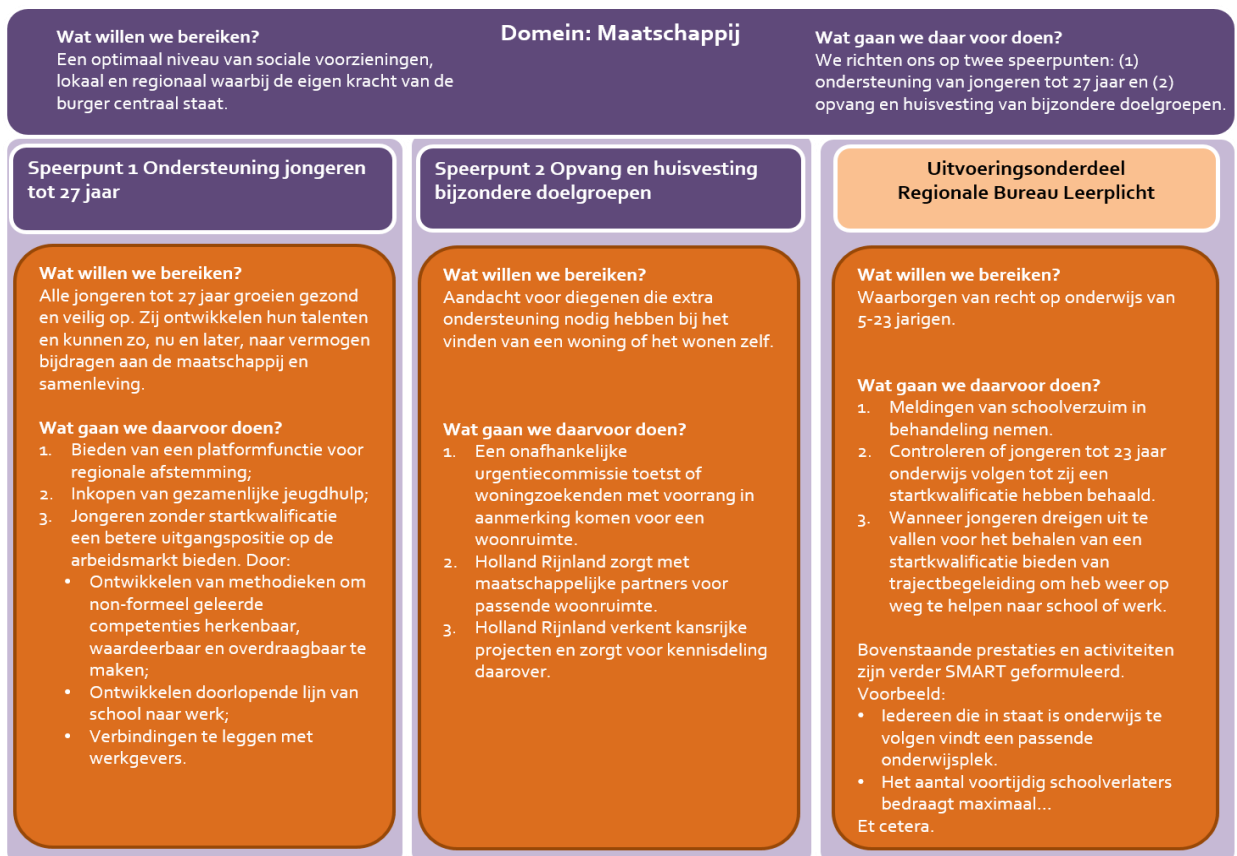
Tabel 4.3: beoogde prestaties en activiteiten Innovation Quarter. Bron: Jaarplan 2017.

CASUS HOLLAND RIJNLAND

De samenwerking in Holland-Rijnland verband is complex. Op veel verschillende thema's en onderliggende onderwerpen wordt samengewerkt en op onderdelen is er sprake van beleidsontwikkeling en -afstemming en op andere onderdelen richt Holland Rijnland zich op de uitvoering. Om in dit complexe verband de informatie toegankelijk te maken heeft Holland Rijnland de begroting en het jaarverslag ingedeeld met een zekere gelaagdheid, wat aansluit op de hoofdstructuur van de Inhoudelijke Agenda 2016 – 2020:

- Er zijn vier domeinen. Elk domein heeft een ambitie, geformuleerd als 'wat willen we bereiken? De vier domeinen zijn Maatschappij, Economie, Leefomgeving en Netwerkorganisatie.
- Om de ambitie van een domein te realiseren worden speerpunten benoemd.
- De speerpunten worden vervolgens uitgewerkt volgens het stramien 'wat willen we bereiken' en 'wat gaan we daarvoor doen'?
- Indien binnen een domein sprake is van een onderdeel uitvoering, dan wordt dat onderdeel apart belicht.

Als voorbeeld lichten we een domein uit de begroting van het jaar 2017: te beschouwen als een foto van het domein Maatschappij. De onderstaande foto is samengesteld uit beknopte samenvattingen van tekstonderdelen van de begroting 2017 van Holland Rijnland. De foto laat zien dat over de hele linie gewenste maatschappelijke effecten, uitvoeringsprestaties en activiteiten zijn geformuleerd. Voor het uitvoeringsdeel worden die in meerdere mate ook evalueerbaar geformuleerd: "Iedereen die in staat is onderwijs te volgen vindt een passende onderwijsplek ". Voor de speerpunten is dat mindere mate het geval. Ook worden bij de speerpunten activiteiten of uitvoeringsonderdelen benoemd. Bijvoorbeeld "een onafhankelijke urgentiecommissie toetst of ...". Daarmee wordt het onderscheid tussen speerpunten en het uitvoeringsonderdeel diffuus.



Figuur 4.1: foto van het domein Maatschappij (bron: begroting 2017 Holland Rijnland)

De gelaagdheid van de informatie biedt meer overzicht. Kernvragen zoals 'wat willen we bereiken' en 'wat gaan we daarvoor doen' helpen daarbij. Door de uitvoeringsonderdelen te onderscheiden is het ook mogelijk om dienstverleningsovereenkomsten als sturingsinstrument in te zetten. Wat de gemeente Leiden ook doet. Bijvoorbeeld de dienstverleningsovereenkomst voor jeugdhulp.

Holland Rijnland biedt op onderdelen ook uitvoerige onderliggende monitoren en rapportages. Zo verstrekt als voorbeeld Holland Rijnland ieder kwartaal een rapportage over jeugdhulp, waarin kwantitatieve gegevens worden gepresenteerd. Ook worden de raden in staat gesteld om inhoudelijk een beeld te vormen over verschillende onderwerpen binnen de domeinen. Holland Rijnland organiseert hiervoor zogenaamde themacafés. Er zijn tot op heden themacafés georganiseerd rondom onderwerpen zoals energie, groen.recreatie en wachtlijsten in de jeugdzorg.
Bron: interviews

ZICHT OP LOKALE MEERWAARDE VAN SAMENWERKING

Zie hiervoor paragraaf 5.1 'Periodieke evaluatie van meerwaarde'.

4.2 Sturing, controle en verantwoording in de praktijk

TOEGEPASTE NORM:

- C2 De gemeente(raad) heeft voldoende sturingsmogelijkheden en maakt hier gebruik van. Hierbij gaat het onder meer om:
- > Bevoegdheden en invloedsmiddelen.
 - > Lokale beleidsruimte en mogelijkheden voor lokaal maatwerk.
 - > Heldere kaders / mandaat meegeven: gaan vertegenwoordigers van de gemeente in de samenwerking met een heldere opdracht of boodschap op pad om het gesprek of de onderhandeling met andere gemeenten aan te gaan?
 - > Contact tussen de verschillende gemeenteraden of collega-fracties om een succesvolle invloedspoging te organiseren.

STURINGSMOGELIJKHEDEN VERDER UITGEWERKT...

Met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen is de wijze waarop de gemeente grip wil houden uitgewerkt in de notitie 'Sturen op gemeenschappelijke regelingen, februari 2013'. Dit mede naar aanleiding van de resultaten uit een interne audit die zijn verwoord in het rapport 'Grip op de buitenboordmotor' uit 2010. De notitie 'Sturen op gemeenschappelijke regelingen' is een uitwerking van de aanbevelingen die zijn voortgekomen uit de interne audit.

"Reden om hiervoor een aparte notitie te maken is dat van alle verbonden partijen de gemeenschappelijke regelingen het meest complex zijn en de aansturing ervan wordt als het meest lastig ervaren".

Bron: notitie Sturen op gemeenschappelijke regelingen, februari 2013

Een belangrijk inzicht van de gemeente Leiden is dat voor goede sturing op verbonden partijen, sturing op enkel de financiële of juridische discipline onvoldoende is. Daarom worden in de notitie vier arrangementen beschreven. Met die vier arrangementen geeft de gemeente Leiden vorm aan de sturing op gemeenschappelijke regelingen en noemt dit het 'verrijkt governance model'. De gemeente Leiden snijdt de vier arrangementen op maat toe naar de sturing die nodig is voor een bepaalde gemeenschappelijke regeling. Belangrijke interne actoren die dit maatwerk mogelijk maken zijn de portefeuillehouder, de ambtelijk budgethouder en de ambtelijk accounthouder.

De vier arrangementen van de gemeente Leiden voor sturing op gemeenschappelijke regelingen:

- 1 *Juridisch*: het GR-arrangement. De gemeenschappelijke regeling regelt de doelstellingen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de bestuurlijke structuur.
- 2 *Financieel*: het Toezicht-arrangement. Richt zich op het zicht op de besteding van middelen, de wijze waarop de volledige planning & control cyclus is ingericht.
- 3 *Inhoudelijk*: het Meerwaarde-arrangement. Grip op de beleidsinhoudelijke doelrealisatie, via zicht achteraf maar vooral ook vooraf. Het laatste vraagt vooral om voortdurend met elkaar in gesprek te zijn over ambities, kwaliteit, planning, projecten en inspanningen.
- 4 *Relatie*: het Verbindings-arrangement. De onderlinge relatie: de verbinding met deelnemende gemeenten en de relatie met de regionale organisatie.

Bron: Sturen op gemeenschappelijke regelingen, februari 2013

Aandacht voor alle vier arrangementen, met name de arrangementen 'inhoudelijk' en 'relatie', werpt zijn vruchten af. In gesprekken met verbonden partijen wordt de kwaliteit van samenwerking en sturing door Leiden als positief ervaren. De inzet van Leiden op de inhoud is goed, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Leiden neemt duidelijk zijn rol als centrumgemeente, en kan ook als grotere gemeente de gewenste kwaliteit leveren. Ook heeft Leiden oog voor de relatie, het contact met de portefeuillehouders en ambtelijke organisatie wordt als goed ervaren.

Bron: interviews

DE PRAKTIJK

De onderstaande tabel laat zien welke instrumenten de raad inzet met betrekking tot de vier verdiepende casus, los van de mate waarin de raad het instrument inzet (bron: digitale enquête onder ambtelijk accounthouders en interviews).

Verbonden partij	Welke instrumenten zet de raad in voor sturing?
Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland	<ul style="list-style-type: none"> – Indienen van zienswijzen op de begroting – Stellen van raadsvragen – Opstellen of wijzigen van lokaal beleid – Samenwerking/coalitie zoeken
Holland Rijnland	<ul style="list-style-type: none"> – Indienen van zienswijzen op de begroting – Stellen van raadsvragen – Aannemen van motie/amendementen – Opstellen of wijzigen van lokaal beleid – Samenwerking/coalitie zoeken – Bezoeken informerende bijeenkomsten – Anders: gesprek over functioneren van GR met vertegenwoordiger DB.
Innovation Quarter	<ul style="list-style-type: none"> – Stellen van raadsvragen – Indirect via subsidie.
Omgevingsdienst West Holland	<ul style="list-style-type: none"> – Indienen van zienswijzen op de begroting – Stellen van raadsvragen, over specifieke dossiers

Tabel 4.4: het ingezette sturingsinstrumentarium door de raad (bron: digitale enquête onder ambtelijk accounthouders en interviews).

Het algehele beeld is dat de raad met name probeert grip te krijgen en te houden op de verbonden partij Holland Rijnland en/of samenwerking binnen de Leidse regio. In andere gevallen is de raad

actief in het geval er ook daadwerkelijk wat aan de hand is, zoals het dreigende financieel tekort bij de Omgevingsdienst West Holland.

Bron: interviews, moties en zienswijzen van de raad op de begrotingen van verbonden partijen.

CASUS HOLLAND RIJNLAND

In het geval van Holland Rijnland zet de raad een breed scala van instrumenten in om invloed uit te oefenen. Holland Rijnland heeft ook relatief veel aandacht van de raad. Een belangrijke reden is dat het in Holland Rijnland verband ontwikkelde beleid door de raad moet worden vastgesteld. Denk aan het beleid op het terrein van jeugd maar ook kantoren, bedrijventerreinen en retail.

De raad en de portefeuillehouder (s) stemmen op deze dossiers ook veelvuldig af, mede via de commissie Regio. De portefeuillehouder moet hiervoor namelijk ook concreet onderhandelen met gemeenten in de regio. Alle ambtelijke annotaties bij de agenda's van het Dagelijks- en Algemeen Bestuur en de Portefeuillehouders-overleggen worden via de griffie aan de raad verstrekt. De raad kan hierop zijn zienswijze kenbaar maken.

Onderhandelingen zijn soms complex omdat de gemeente Leiden actief samenhang zoekt tussen lokale belangen van individuele gemeenten onderling (waaronder het eigen lokaal belang) en de verbinding met het regionaal belang. De raad blijkt daarbij goed in staat om niet enkel het lokale belang voorop te stellen, maar ook de juiste verbindingen te zoeken met regionale belangen. Hierdoor kan de portefeuillehouder met voldoende mandaat, en tegelijkertijd ook met voldoende ruimte, onderhandelen met partners in de regio (bron: interviews). Een zeer aansprekend voorbeeld is het zogenaamde 'pannetjesoverleg'. Hierbij opgemerkt dat dit voorbeeld wordt aangehaald om het proces van sturing op samenwerking te beschouwen. Eventuele resultaten zijn in het licht van dit onderzoek minder relevant.

Pannetjesoverleg: het beheersen van complex regionaal samenspel

Met het pannetjesoverleg wordt het samenspel op vijf onderwerpen tussen de gemeenten Leiden, Zoeterwoude en Leiderdorp bedoeld. Holland Rijnland heeft hiervoor een faciliterende rol gespeeld door het platform voor overleg te bieden, bijvoorbeeld door het onafhankelijk voorzitterschap te leveren. In de kern gaat het om samenhang tussen vijf dossiers (de zogenaamde pannetjes). Doel was/is om met een samenhangende 'package-deal' een win-win situatie voor alle partijen te creëren. De vijf pannetjes zijn:

- 1 Leiden zou graag 20.000 m² van het contingent kantoren willen overnemen van Zoeterwoude;
- 2 Leiden schrappt het bedrijventerrein Oosvlietpolder. Een alternatief voor de bedrijven is mogelijk Zoeterwoude door aldaar de bestemming van kantoorlocaties te veranderen naar bedrijventerreinen;
- 3 Er is een overschot van m² perifere detailhandel in Zoeterwoude en Leiderdorp. Dat overschot zou kunnen worden gebruikt voor bedrijventerreinen;
- 4 De ontwikkeling van de Leidse Ring is belangrijk om doorgaand verkeer buiten het centrum van Leiden te houden. Investering in de Leidse Ring vraagt een bijdrage van Leiden en Leiderdorp;
- 5 Zoeterwoude heeft behoefte aan woningbouw. Leiden kan mogelijk een deel van zijn wooncontingent overhevelen naar Zoeterwoude.

Kritische kanttekeningen worden door raadsleden gezet bij de kwaliteit van terugkoppeling vanuit de verschillende portefeuillehouderoverleggen (PHO) naar de raad. In veel gevallen staat de agenda van het PHO vast, raadsleden kunnen nauwelijks invloed uitoefenen op de agenda. Ook de verslagen van PHO's worden volgens raadsleden niet voldoende actief besproken in de raadscommissies. Voorbeeld is het onderwerp Jeugd in de raadscommissie Onderwijs en Samenleving (bron: interviews).

Zoals eerder genoemd organiseert Holland Rijnland zogenaamde themacafés. De indruk is dat raadsleden van de gemeente Leiden die bijeenkomsten ook daadwerkelijk benutten om kennis op te doen, en ook van gedachten te wisselen met raadsleden van andere gemeenten. Dat is mede een signaal dat Holland Rijnland aandacht heeft van de raad van de gemeente Leiden (bron: interviews).

CASUS OMGEVINGSDIENST

Vanuit de raad vindt er hoofdzakelijk sturing plaats op financiële aspecten door het indienen van zienswijzen op de begroting. Inhoudelijke sturing van de raad is zeldzaam.

Bron: interviews

CASUS BELASTINGSAMENWERKING GOUWE-RIJNLAND

De raad heeft aandacht in het geval van incidenten of afwijkingen van de realisatie van belastinginningen ten opzichte van de prognoses.

Bron: interviews

CASUS INNOVATION QUARTER

Deze verbonden partij heeft nagenoeg geen aandacht van de raad. Het sturingsinstrumentarium voor deze verbonden partij is ook zeer beperkt.

Bron: interviews

5 Evaluatie van samenwerking

Dit hoofdstuk behandelt deelvragen vijf en zes: blok D uit het onderzoeksmodel. In de verschillende paragrafen van dit hoofdstuk staan de normen die voor de beantwoording van deze deelvragen zijn gehanteerd vermeld.

DEELVRAGEN:

- 5 Worden samenwerkingsverbanden periodiek geëvalueerd?
- 6 In welke mate is de gemeenteraad op basis van tijdige en voldoende informatie van het college in staat te sturen op wijziging, beëindiging van of uittreding uit het samenwerkingsverband?

BEVINDINGEN

- 1 'Ambtelijk Governance Teams' lichten regelmatig verbonden partijen door met oog op het versterken van grip. Een deel van de verbonden partijen wordt ook periodiek geëvalueerd.
- 2 In sommige gevallen is een evaluatie afgesproken in de desbetreffende regeling. Verbonden partijen worden ook geëvalueerd indien daartoe natuurlijke en logische momenten zijn. Bijvoorbeeld de herijking van het takenpakket van Holland Rijnland.
- 3 Daar waar uittreding mogelijk is worden bij de start van samenwerkingsverbanden afspraken gemaakt over de mogelijkheden voor uittreding. De financiële consequentie van uittreding is echter vooraf niet helder.

5.1 Periodieke evaluatie van de meerwaarde

TOEGEPASTE NORM:

- D1 Voor alle samenwerkingsverbanden wordt door gemeenteraad en college periodiek (en wanneer daar directe aanleiding toe is) geëvalueerd in welke mate deze nog steeds de beoogde meerwaarde bieden. Indien nodig wordt besloten tot uittreding of beëindiging van samenwerking.

De gemeente Leiden neemt regelmatig deel aan een regionale team dat een specifieke gemeenschappelijke regeling doorlicht met oog op het beter grip te krijgen op verbonden partijen, het zogenaamde 'Ambtelijk Governance Team'. Een gemeentesecretaris van een van de deelnemers is trekker van zo'n team, aangevuld met ambtelijk managers en accounthouders en controllers.

Uit de enquête onder ambtelijk accounthouders blijkt verder dat er voor acht verbonden partijen sprake is van een periodieke evaluatie: BSGR, Veiligheidsregio, Holland Rijnland, RDOG, Servicepunt71, Stichting Participatiewerk Regio Leiden, Coöperatief Leids Startersfonds en Innovation Quarter. In vier gevallen niet: ODWH, Stichting Boerhaave, Coöperatieve Zakelijke Post Nederland US en Leids Bioscience Park fonds. En in drie gevallen is een periodieke evaluatie niet van toepassing: Stadspodia Leiden NV, Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten en DZB Partycatering.

Ten aanzien van de vier casus:

- In feite is de samenwerking in **Holland Rijnland** geëvalueerd door een volledige herijking op de omvang en het takenpakket. Dat heeft geleid tot een compleet nieuwe uitvoeringsagenda.
- Ten aanzien van de **Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland** heeft er nog geen evaluatie plaatsgevonden in welke mate de samenwerking de beoogde meerwaarde oplevert. Met

betrekking tot kwaliteit is de meerwaarde van de BSGR aangetoond met het feit dat de BSGR een ISAE-verklaring heeft, als enige regionale belastingorganisatie in Nederland. Een algemene inschatting is dat ook met betrekking tot efficiency de beoogde meerwaarde ruimschoots is gerealiseerd. De kosten liggen lager dan de gemeente Leiden de taken zelf zou uitvoeren, dit terwijl het takenpakket steeds complexer is geworden. Dat laatste is echter (nog) niet geëvalueerd. Ook is er een algemeen beeld dat het optimum met betrekking tot efficiency nog niet is bereikt. Dat zou wel kunnen door verdere schaalvergroting via toetreding van nieuwe deelnemers.

(bron: interviews)

- In de stemovereenkomst van ROM Zuidvleugel (de voorloper van **Innovation Quarter**) is afgesproken dat drie jaar na oprichting een evaluatie zal plaatsvinden van de Regionale Ontwikkel Maatschappij en het Participatiefonds. De eerste evaluatie zal plaatsvinden in het jaar 2017.

5.2 Afspraken over wijziging, uittreding en beëindiging

TOEGEPASTE NORM:

- D2 De gemeenteraad is in staat om de samenwerking te verlaten of te beëindigen indien daartoe aanleiding bestaat.
- D3 Bij de start van samenwerkingsverbanden worden afspraken gemaakt over de mogelijkheden voor uittreding en beëindiging van samenwerking. De gemeenteraad heeft zicht op deze mogelijkheden (en de materiële en immateriële kosten hiervan).

Een voorstel voor wijziging van een regeling rondom een verbonden partij wordt door het college altijd voorgelegd aan de raad. Een goed voorbeeld hiervan is de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst West-Holland. Hiervan zijn in de periode 2006 t/m 2015 in totaal acht wijzigingen van de gemeenschappelijke regeling vastgesteld door de raad.

Bij vier verbonden partijen is uittreding volgens de ambtelijk accounthouders relatief eenvoudig⁷: Stadspodia Leiden, Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten, Stichting Participatiewerk Regio Leiden en Coöperatie Zakelijke Post. Voor acht verbonden partijen geldt dat uittreding wel mogelijk is maar niet eenvoudig, of zelfs onmogelijk. Dat laatste is het geval bij drie verbonden partijen: Omgevingsdienst West Holland, Veiligheidsregio Hollands Midden en de RDOG Hollands Midden (bron: enquête onder ambtelijk accounthouders).

Voorbeelden waarbij uittreding wel mogelijk is, maar niet eenvoudig, zijn:

- > Coöperatieve Leidse Startersfonds: enkele voorwaarden zijn op voorhand niet te typeren als eenvoudig of juist lastig.
- > DZB Partycatering BV: de BV kan worden opgeheven nadat alle activiteiten zijn gestopt.
- > Innovation Quarter: uittreding is lastig omdat het kan leiden tot imagoschade.

Bron: digitale enquête onder ambtelijk accounthouders.

⁷ Dit is een kwalitatieve indicatie die gemeentelijke ambtenaren in de digitale enquête hebben gegeven. Hierbij is geen strikte maatstaf of norm voorgelegd.

CASUS HOLLAND RIJNLAND

Conform de gemeenschappelijke regeling kan een deelnemende gemeente uittreden. Het is echter vooraf niet helder wat de financiële consequenties zijn van uittreding.

“Dat kan slechts plaatsvinden met ingang van 1 januari van het jaar, volgend op dat waarin het uittredingsbesluit is genomen. Het algemeen bestuur regelt de gevolgen van de uittreding. De uittredende gemeente dient een door het Algemeen Bestuur vast te stellen uittredingsom betalen.”

Bron: gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland.

CASUS INNOVATION QUARTER

Als aandeelhouder van een besloten vennootschap is het mogelijk om aandelen te verkopen. De procedure daartoe is echter niet opgenomen in de statuten van Innovation Quarter. Het is strikt genomen dus wel mogelijk maar niet helder hoe de gemeente Leiden zijn eigenaarschap kan beëindigen. Daarnaast heeft de gemeente Leiden de rol van participant. Dat betekent dat de gemeente Leiden jaarlijks via een subsidie een financiële bijdrage levert ter dekking van de exploitatiekosten van Innovation Quarter. De gemeente kan besluiten geen subsidie meer te verlenen.

CASUS BELASTINGSAMENWERKING GOUWE-RIJNLAND

Conform de gemeenschappelijke regeling kan een deelnemende gemeente uittreden. Het is echter vooraf niet helder wat de financiële consequenties zijn van uittreding.

“Een deelnemer kan uittreden uit de regeling. Voor uittreding wordt een opzegtermijn van ten minste één jaar in acht genomen. Er wordt aan een, in overleg met de uittredende deelnemer aan te wijzen, onafhankelijke registeraccountant opdracht verleend een liquidatieplan op te stellen. Het liquidatieplan wordt met ten minste drie vierde meerderheid van stemmen vastgesteld door het algemeen bestuur en de daarin voor de uittredende deelnemer omschreven financiële verplichtingen zijn bindend.”

Bron: gemeenschappelijke regeling

CASUS OMGEVINGSDIENST WEST-HOLLAND

Samenwerking in de omgevingsdienst is voor zover het basistaken betreft wettelijk verplicht. Desondanks is een regeling opgenomen aangaande de uittreding. Wij interpreteren dit van toepassing op eventuele extra taken die gemeenten

“ Een deelnemer kan uittreden door toezending van de daartoe strekkende besluiten van de deelnemende bestuursorganen van de deelnemer aan het algemeen bestuur, doch slechts nadat het algemeen bestuur daarin bewilligt. De uittreding gaat in op 1 januari van het tweede jaar volgend op het jaar waarin het algemeen bestuur te kennen heeft gegeven met de uittreding in te stemmen, tenzij door het algemeen bestuur een andere datum is bepaald. Het algemeen bestuur regelt de gevolgen van de uittreding en kan aan de uittreding voorwaarden, waaronder financiële en personele, verbinden.”

Bron: gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst West-Holland.

Deel III Dashboards van verbonden partijen

Achtergrond en functie van het dashboard

In dit deel worden de dashboards van de in dit onderzoek vier geselecteerde casus gepresenteerd.

Het dashboard is een instrument dat de raad direct zicht biedt op de belangrijkste sturingsinformatie per samenwerkingsverband. De dashboards van vier door de rekenkamercommissie geselecteerde samenwerkingsverbanden zijn gevuld in het kader van dit onderzoek, maar kan in de toekomst ook door de gemeente Leiden zelf gebruikt worden. Het dashboard kan fungeren als (zelf)evaluatietool. De informatie per verbonden partij wordt dan periodiek geüpdate.

Opbouw dashboard

Het dashboard is opgebouwd uit drie tabellen:

- 1 De eerste tabel gaat over de algemene kenmerken van een samenwerkingsverband. In deze tabel wordt het samenwerkingsverband algemeen beschreven, de sturings- en controlemogelijkheden weergegeven en het relatief belang. Het laatste in termen van financieel belang, risico's en politiek-bestuurlijk belang.
- 2 De tweede tabel presenteert de resultaten van het samenwerkingsverband: de doelen en mate waarin de doelen worden gerealiseerd en de politieke aandachtspunten.
- 3 De derde tabel behandelt de mate waarin de gemeente grip heeft op het samenwerkingsverband. In de vorm van een kernwaardering (Is er grip op samenwerking?), en onderliggende variabelen als afwegingskader om tot een kernwaardering te komen.

Daar waar sprake is van een waardering wordt dat als volgt uitgedrukt:

- + Voldoende
- o Gemiddeld
- Onvoldoende

Dashboard: GR Holland Rijnland

Algemene kenmerken				Resultaten		
Algemeen	Datum actualisatie van het dashboard: 25 juli 2017			Waar zetten we op in?	Status	Wat is de actuele situatie?
Onderwerp	Economie, Natuur en Landschap, Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Jeugd			Motieven/meerwaarde voor samenwerking: vergroten ambitieniveau, voorkomen wederzijds hinder.	0	Een nieuwe uitvoeringsagenda is voor Holland Rijnland opgesteld. Nog te vroeg voor een brede evaluatie met betrekking tot meerwaarde van de samenwerking.
Samenwerkingspartners	Gemeenten: Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude			Gezamenlijke doelen 2017.		Resultaten 2017: Er is nog geen verslag over de resultaten in 2016.
Aard samenwerking	(Regionale) beleidsafstemming en op onderdelen uitvoering			1. Domein Maatschappij: het hebben van een optimaal niveau van sociale voorzieningen, lokaal en regionaal, waarbij de eigen kracht van de burger centraal staat.		Opmerking: in het jaarverslag 2016 wordt met name gerapporteerd over de activiteiten die zijn uitgevoerd. De uitvoerings-/beleidsprestaties per domein zijn:
Website	www.hollandrijnland.nl			– Het efficiënt en effectief organiseren van jeugdhulp; – Het zorgen voor opvang en huisvesting van bijzondere doelgroepen.		1. Maatschappij: – Voor 2016 zijn jeugdzorgaanbieders gecontracteerd. – Er is een regionaal beleidskader maatschappelijke zorg opgesteld en vastgesteld door colleges.
Wettelijk verplicht (ja/nee)	Nee			2. Domein Economie: De regio is koploper in het toepassen van economische en technologische innovaties.		2. Economie: – Oprichting cofinancieringsfonds voor de nieuwe mbo vakopleiding Instrumentation for Space bij LIS. – Er is zicht op potentie en kansen voor energietransitie door onderzoek.
Portefeuillehouder	Dhr. R. Strijk			– De regio is nationaal centrum voor aardobservatie en navigatietoepassingen. – Regio is koploper op het gebied van planteninhoudstoffen. – De regio is koploper in innovatieve aanpak van landbouwtransitie en bodemdaling in de veenweidegebieden als voorbeeld van circulaire economie	0	– Er is extra subsidie beschikbaar: tot 2020 € 1,6 mln. (vanuit EU) en 800.000,- (vanuit provincie).
Ambtelijk accounthouder	Dhr. R. van Walsem			– Het sluiten van een gebiedsdeal over de regionale bijdrage aan verduurzaming en verminder van energiegebruik met PZH. – Regio steunt de uitbouw van internationale economische kracht van de greenports Duin- en Bollenstreek, Aalsmeer en regio Boskoop.		3. Leefomgeving: – Fietsknooppuntnetwerk is uitgebreid naar 660 km fietsroute, 2300 routebordjes en 220 informatiepanelen.
Governance regime				3. Domein: Leefomgeving: het hebben van een aantrekkelijke en vitale woon- en leefomgeving.		– Beter benutten regionaal mobiliteitsnetwerk.
Juridische vorm	Openbaar Lichaam			Extra lokale doelen voor Leiden 2016: – Uitbreiding kantoren contingent.	Lopend	Afstemming is nog gaande, het zogenaamde pannetjesoverleg.
Vertegenwoordigers	In AB 2 raadsleden en 2 collegeleden, in DB 2 collegeleden					
Raads- of collegeregeling	Raadsregeling					
Zeggenschap	Aantal stemmen AB: 39 van de 186					
Bevoegdheden overgedragen?						
Informatiemomenten raad	<ul style="list-style-type: none"> – Begroting en jaarverslag – De portefeuillehouder kan vooruitlopend op besprekingen in het PFO afstemming zoeken met de raad en achteraf de raad informeren (via de commissie Regio). – Periodieke en eenmalige monitors en rapportages vanuit de verschillende thema's van Holland Rijnland worden ambtelijk behandeld en aandachtspunten worden met de portefeuillehouder besproken. 					
Sturingsmomenten raad	<ul style="list-style-type: none"> – Indienen zienswijze op jaarlijkse begroting – Indienen zienswijze uitvoeringsagenda 2016-2020 – Vaststelling beleidsstukken ontwikkeld in HR-verband – Wijzigingen in de gemeenschappelijke regeling moeten door de raad worden vastgesteld. 					
Lokale beleidsruimte	Volledig, er zijn geen beleidsbevoegdheden overgedragen.					
Uittredingsmogelijkheden	Uittreding is geregeld in de regeling. Het AB stelt de uittredingssom vast.					
Belangrijkheid				Proces		
Voor wie belangrijk?	Voor de raad zeer belangrijk.			Belangrijke procesmijlpalen	Onderwerp	Wanneer
Waarom belangrijk?	Beleidsrijke strategische samenwerking.			Voor de raad	Jaarverslag 2016	Voor 15 juli 2017
Financiële bijdrage (2015)	Incidenteel Geen.	Structureel € 1.371,- Jaarlijkse bijdrage op basis van aantal inwoners. Daarnaast wordt door Leiden €330.000 betaald voor de uitvoering Jeugdhulp en is er sprake van een jaarlijkse storting in het Regionaal Investeringsfonds van ruim €3 mln. met in 2016 een extra storting van €16 mln.		Voor het college	Jaarverslag 2016	Voor 15 juli 2017
In € 1.000,-				Relevante bijeenkomsten	Themacafé's	
Kansen	Kantorenstrategie			Evaluatie en ontwikkelagenda		
Risico's Top 3	Bestuurlijke drukte			Belangrijke aspecten	Status +/0/-	Wat is de situatie?
Financiële weerstand/resultaat (2015) In € 1.000,-	Weerstandsvermogen Ntb	Omvang EV Start: € 1.629,- Eind: € 1.286,-	Financieel resultaat Realisatie: € 266,- V	Eindoordeel: is er sprake van verlengd of verlegd lokaal bestuur?	+	Er is sprake van verlengd lokaal bestuur.
Politieke aandachtspunten	Kantorenstrategie en Jeugd			Wordt de beoogde meerwaarde van samenwerking gerealiseerd?	+	Op onderdelen goede afstemming: kantorenstrategie, retailvisie en jeugd.
				Worden lokaal maatwerk/lokale doelen van Leiden gerealiseerd?	0	Nog niet te bepalen.
				Staat de inbreng van de gemeente in verhouding tot het aandeel van anderen?	+	Leiden investeert als grote gemeente relatief veel, dat is ook logisch gezien de positie van Leiden als grote gemeente.
				Worden kansen verzilverd?	+	Ja, voorbeelden kantorenstrategie, inkoop jeugdzorg,
				Worden de risico's beheerst?	+	Ja, geen bevoegdheden overgedragen.
				Is de informatievoorziening op orde?	0	Complexiteit informatievoorziening.
				Zijn er voldoende mogelijkheden voor sturing en controle?	+	Ja, een ruime mix van beïnvloedingsinstrumenten.
				Is er sprake van constructief samenspel tussen de partners?	+	Ja, samenwerking is inhoudelijk en relationeel goed.
				Wel spelniveau realiseren we met elkaar? En is dat voldoende?	+	Hoog spelniveau: verbinden lokale en regionale belangen.
				Is de raad actief in sturing en controle? En wordt de raad daartoe in staat gesteld?	0	Raad is actief, maar heeft wel vanwege complexiteit moeite om zicht te houden op proces en inhoud.

Dashboard: GR Belastingamenwerking Gouwe Rijnland

Algemene kenmerken				Resultaten		
Algemeen	Datum actualisatie van het dashboard: 25 juli 2017			Waar zetten we op in?	Status	Wat is de actuele situatie?
Onderwerp	Heffen/innen lokale belastingen, bepaling WOZ-waarde onroerende zaken.			Motieven/meerwaarde voor samenwerking: Kwaliteit en efficiency.	+	Meerwaarde op het terrein van kwaliteit is aantoonbaar. Meerwaarde op het terrein van efficiency is nog niet geëvalueerd. Wel is er een breed gedragen beeld dat die meerwaarde ruimschoots is gerealiseerd.
Samenwerkingspartners	Gemeenten: Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Katwijk, Leiden, Oegstgeest, Voorschoten, Waddinxveen, Wassenaar, Zoeterwoude. Medeoverheden: Hoogheemraadschap van Rijnland.			Gezamenlijke doelen 2016: Op basis van een plateauplanning stonden de afgelopen jaren vooral in het teken van het fundament van de organisatie: bestanden, AO/IC, P&C, werkvoorraden en noodzakelijke wettelijke projecten.	+	Resultaten 2016: Sterke reductie van de werkvoorraad en het verkrijgen van het ISAE 3402 certificaat.
Aard samenwerking	Uitvoering			Extra lokale doelen voor Leiden 2016: (lokaal maatwerk) - Voor Leiden heft BSGR het standaardpakket: de afvalstoffenheffing, onroerend zaakbelasting, precariobelasting, rioolheffing en toeristenbelasting. Leiden neemt geen pluspakket af.	+	Heffingen worden gerealiseerd.
Website	www.bsgr.nl					
Wettelijk verplicht (ja/nee)	Ja					
Portefeuillehouder	Mevr. M. Damen					
Ambtelijk accounthouder	Dhr. W. van den Bosch					
Governance regime						
Juridische vorm	Openbaar Lichaam					
Vertegenwoordigers	Collegelid in AB.					
Raads- of collegeregeling	Collegeregeling.					
Zeggenschap	22%					
Bevoegdheden overgedragen?	Enkel beschikkingsbevoegdheden. Beleids- en verordeningbevoegdheden liggen bij de gemeente, voor zover daar wettelijke ruimte voor is.					
Informatiemomenten raad	<ul style="list-style-type: none"> - Begroting en jaarrekening. - Tussentijdse 3-maands en 7-maandsrapportages. <p>Er is een dienstverleningsovereenkomst, wordt door het college en ambtelijk afgehandeld.</p>					
Sturingsmomenten raad	<ul style="list-style-type: none"> - Indienen zienswijze op jaarlijkse begroting. - Wijzigingen in de gemeenschappelijke regeling moeten door de raad worden vastgesteld. 					
Lokale beleidsruimte	Gemeenteraad kiest welke belastingen de gemeente heft, welke niet en hoe groot de gewenste opbrengst is uit belastingen. Dit geheel aan keuzes heet de belastingmix. De gemeenteraad bepaalt ook wie er wordt vrijgesteld van belastingen. Voor de uitwerking bestaat veel regelgeving met voorwaarden.					
Uittredingsmogelijkheden	De gemeenschappelijke regeling voorziet in een uittredingsmogelijkheid. Een onafhankelijk registeraccountant stelt een liquidatieplan op. Het liquidatieplan wordt met tenminste drie vierde meerderheid van stemmen vastgesteld in het AB.					
Belangrijkheid						
Voor wie belangrijk?	College					
Waarom belangrijk	Belastinginkomsten dragen voor een groot deel bij aan het sluitend maken van de gemeentelijke begroting.					
Financiële bijdrage (2015)	Incidenteel	Structureel				
In € 1.000,-	Geen.	€ 2.086,-				
Kansen	Schaalvergroting kan nog leiden tot efficiencywinst. Denk aan nieuwe toetreders en/of uitbreiding takenpakket. Voor het laatste is uitbreiding naar BAG-taken in verkenning.					
Risico's Top 3	Geen.					
Financiële weerstand/resultaat (2015)	Weerstandsvermogen	Omvang EV	Financieel resultaat			
In € 1.000,-	Ntb	Start: € 3.082 Eind: € 2.698	Realisatie: € 1.714 V			
Politieke aandachtspunten	In het geval belastinginkomsten achterblijven.					
Proces						
Belangrijke procesmijlpalen		Onderwerp	Wanneer			
Voor de raad		Begroting en Jaarverslag	Voor juni indienen zienswijzen			
Voor het college		Begroting en Jaarverslag	Voor juni indienen van zienswijzen			
Relevante bijeenkomsten		Geen				
Evaluatie en ontwikkelagenda						
Belangrijke aspecten				Status +/0/-	Wat is de situatie?	
Eindoordeel: is er sprake van verlengd of verlegd lokaal bestuur?				+	Er is sprake van verlengd lokaal bestuur.	
Wordt de beoogde meerwaarde van samenwerking gerealiseerd?				+	Zowel op het terrein van kwaliteit als efficiency.	
Worden het lokaal maatwerk/lokale doelen Leiden gerealiseerd?				+	Alle lokale inningen worden gerealiseerd.	
Staat de inbreng van de gemeente in verhouding tot het aandeel van anderen?				+	Kennis en expertise van Leiden is goed tot zeer goed.	
Worden kansen verzilverd?				0	Schaalvergroting blijft nog wel een aandachtspunt.	
Worden de risico's beheerst?				+	BSGR is gecertificeerd met een ISAE 3402 verklaring.	
Is de informatievoorziening op orde?				+	Zeer uitgebreide set van prestatie- en kwaliteitsindicatoren.	
Zijn er voldoende mogelijkheden voor sturing en controle?				+		
Is er sprake van constructief samenspel tussen de partners?				+		
Wel spelniveau realiseren we met elkaar? En is dat voldoende?				0	Het is niet bekend of regionaal en lokaal belastingregime afgestemd is, en/of dat voordelen kan bieden.	
Is de raad actief in sturing en controle? En wordt de raad daartoe in staat gesteld?				0	Raad is nauwelijks actief.	

Dashboard: GR Omgevingsdienst West-Holland

Algemene kenmerken				Resultaten		
Algemeen	Datum actualisatie van het dashboard:		25 juli 2017	Waar zetten we op in?	Status	Wat is de actuele situatie?
Onderwerp	Milieu: Uitvoeren van wettelijke taken Wet milieubeheer de Wet bodembescherming: Regulering, Toezicht, Vergunningverlening en Handhaving.			Motieven/meerwaarde voor samenwerking.	+	
Samenwerkingspartners	Gemeenten: Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude. Medeoverheden: Provincie Zuid-Holland			Gezamenlijke doelen 2016.		Resultaten 2016: Er is nog geen jaarverslag over 2016 beschikbaar.
Aard samenwerking	(Regionale) beleidsafstemming en uitvoering			1. Programma Advies: een bijdrage te leveren aan een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving met een goede milieukwaliteit door een groot scala aan adviesdiensten. KPI's: <ul style="list-style-type: none"> – tijdigheid adviezen (95% binnen vier weken) – tijdigheid adviezen bestemmingsplannen uitgebreide procedure. Conceptadvies binnen 5 weken en definitief advies binnen 7 weken (95% binnen termijn) – tevredenheid klant (< 5% is ontevreden) – organiseren van minimaal 3 themabijeenkomsten voor de deelnemers. 		
Website	www.odhw.nl			2. Programma Reguleren: 1) een bijdrage leveren aan een gezonde en duurzame leefomgeving en 2) een bijdrage leveren aan een gezonde bodemkwaliteit voor mens en milieu. KPI's: <ul style="list-style-type: none"> – 100% van de aanvragen wordt beschikt; – 90% van de bedrijven beschikt over een actuele vergunning; – 95% van de procedures milieu wordt binnen de wettelijke termijn afgerond (regulier en uitgebreid). 		
Wettelijk verplicht (ja/nee)	Ja			3. Programma Toezicht & Handhaving: bijdragen leveren aan de vergroting van de leefbaarheid en veiligheid door een hoog naleefgedrag van regelgeving door bedrijven. KPI's: <ul style="list-style-type: none"> – 80% van de controlebrieven is binnen elf werkdagen na het controlebezoek verstuurd; – 90% van de hercontroles vindt plaats binnen elf werkdagen van de in de controlebrief genoemde termijn; – Met 95% van de melders van klachten is binnen de gestelde termijn contact opgenomen. 		
Portefeuillehouder	Dhr. P. Dirkse			Extra lokale doelen (lokaal maatwerk) voor Leiden 2016: Geen	0	
Ambtelijk accounthouder	Dhr. P. de Lorme van Rossem					
Governance regime				Proces		
Juridische vorm	Openbaar Lichaam			Belangrijke procesmijlpalen	Onderwerp	Wanneer
Vertegenwoordigers	Raadslid en collegelid in het AB, collegelid in DB			Voor de raad	Jaarverslag	Uiterlijk voor 15 juli
Raads- of collegeregeling	Raadsregeling?			Voor het college	Jaarverslag	Uiterlijk voor 15 juli
Zeggenschap	23%			Relevante bijeenkomsten	Twee interactieve bijeenkomsten in 2017	
Bevoegdheden overgedragen?	Enkel uitvoering van de wettelijke taken.			Evaluatie en ontwikkelagenda		
Informatiemomenten raad	<ul style="list-style-type: none"> – Kadernota, begroting en jaarverslag. – De begroting wordt uitgewerkt in een werkplan; deze wordt ambtelijk afgestemd en besproken met de portefeuillehouder. – Twee maal per jaar tussentijdse bestuursrapportages. – Deelnemende gemeenten worden vooraf geraadpleegd over stukken die voor besluitvorming aan AB worden voorgelegd via ambtelijke voorportalen: vooroverleg met ambtelijke adviesgroepen voor financiën en voor de inhoud. Ambtenaren die deelnemen aan de ambtelijke adviesgroepen overleggen relevante onderwerpen met de portefeuillehouder. Die op zijn beurt eventuele standpunten van de gemeente Leiden bespreekt met de commissie Regio. 			Belangrijke aspecten	Status +/0/-	Wat is de situatie?
Sturingsmomenten raad	<ul style="list-style-type: none"> – Indienien zienswijze op jaarlijkse begroting. – Wijzigingen in de gemeenschappelijke regeling moeten door de raad worden vastgesteld. 			Eindoordeel: is er sprake van verlengd of verlegd lokaal bestuur?	+	Er is sprake van verlengd lokaal bestuur.
Lokale beleidsruimte	Leiden neemt naast het standaardpakket geen pluspakket af.			Wordt de beoogde meerwaarde van samenwerking gerealiseerd?	+	
Uitredingsmogelijkheden	Uitreding is niet mogelijk voor zover het wettelijke basistaken betreft.			Worden het lokaal maatwerk/lokale doelen Leiden gerealiseerd?	0	Leiden neemt geen lokaal maatwerk af.
Belangrijkheid				Staat de inbreng van de gemeente in verhouding tot het aandeel van anderen?	+	
Voor wie belangrijk?	Raad: milieu incidenten kunnen leiden tot grote maatschappelijke impact op het terrein van volksgezondheid.			Worden kansen verzilverd?	0	Kennis en capaciteit van ODWH kan meer worden benut?
Waarom belangrijk	Voldoen aan wet- en regelgeving op het terrein van milieu.			Worden de risico's beheerst?	+	ODWH benoemt risico's en beheersmaatregelen.
Financiële bijdrage (2015)	Incidenteel	Structureel		Is de informatievoorziening op orde?	0	Producten/activiteiten op lokaal niveau. Prestatie indicatoren op regionaal niveau.
In € 1.000,-	Geen.	€ 2.582,-		Zijn er voldoende mogelijkheden voor sturing en controle?	+	
Kansen	Bundelen kennis en capaciteit op het terrein van Duurzaamheid.			Is er sprake van constructief samenspel tussen de partners?	+	
Risico's Top 3	Niet bekend.			Wel spelniveau realiseren we met elkaar? En is dat voldoende?	+	
Financiële weerstand/resultaat (2015) In € 1.000,-	Weerstandsvermogen	Omvang EV	Financieel resultaat	Is de raad actief in sturing en controle? En wordt de raad daartoe in staat gesteld?	0	Raad heeft nauwelijks aandacht voor de inhoud.
	Ntb	Start: € 1.372,- Eind: € 2.804,-	Realisatie: € 1.439 V			
Politieke aandachtspunten	Financieel sluitende begroting.					

Dashboard: Innovation Quarter BV

Algemene kenmerken				Resultaten			
Algemeen	Datum actualisatie van het dashboard:		25 juli 2017		Waar zetten we op in?	Status	Wat is de actuele situatie?
Onderwerp	Economie		Motieven/meerwaarde voor samenwerking: Via krachtenbundeling het stimuleren van de economische ontwikkeling in de regio Zuid-Holland en hiermee het versterken van de positie en de internationale concurrentiekracht van Zuid-Holland en Nederland.		0	Het functioneren van de ROM en het Participatiefonds zal periodiek geëvalueerd worden. Deze maatregel is in lijn met de reguliere procedure die het ministerie van Economische Zaken hanteert bij de beoordeling van de andere ROM's in Nederland en is overeenkomstig de wens van de toekomstige aandeelhouders. De eerste evaluatie zal plaats vinden na een periode van drie jaar vanaf de start van de activiteiten, derhalve in het jaar 2017.	
Samenwerkingspartners	Gemeenten: Den Haag, Dordrecht, Leiden, Rotterdam, en Westland. Medeoverheden: Provincie Zuid-Holland, Ministerie van Economische Zaken Overig: Leids Universitair Medisch Centrum, Erasmus Medisch Centrum, Universiteit van Leiden, Technische Universiteit Delft.		Gezamenlijke doelen 2016. Hoofddoel van IQ is een bijdrage te leveren aan de groei van werkgelegenheid door het aantrekken van nieuwe (internationale) bedrijven, het stimuleren van samenwerking tussen bedrijven onderling en met kennisinstututen en het ondersteunen van vernieuwende en groeiende bedrijven met kapitaalbehoefte.		Onbekend	Resultaten 2016: Het jaarverslag omvat een lange lijst van activiteiten en prestaties, met veel vakjargon. Hieronder de kern naar interpretatie van de onderzoekers: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Business development: diverse activiteiten. ▪ Foreign Investments: actief deelgenomen aan buitenlandse missies en inkomende delegaties ontvangen. Er zijn 24 investeringscases voltooid met een investeringsvolume van ruim € 65 Mln. en de creatie van meer dan 330 nieuwe arbeidsplaatsen. ▪ Capital: geïnvesteerd vermogen van € 12 Mln. bestaande uit 18 investeringen waarvoor additioneel € 80 Mln. privaat kapitaal is aangetrokken. Met de investeringen zijn ca. 240 arbeidsplaatsen gerealiseerd. 	
Aard samenwerking	(Regionale) beleidsafstemming en uitvoering						
Website	www.innovationquarter.nl						
Wettelijk verplicht (ja/nee)	Nee						
Portefeuillehouder	Dhr. R. Strijk		Extra lokale doelen voor Leiden 2016: (lokaal maatwerk) - het versterken van Leiden Bio Science Park		Niet bekend	Er is geen rapportage op lokaal niveau.	
Ambtelijk accounthouder	Mw. M. van Duijn						
Governance regime							
Juridische vorm	Besloten vennootschap						
Vertegenwoordigers	Collegelid in AvA; ambtelijke vertegenwoordiging in Participantenraad.						
Raads- of collegeregeling	Collegeregeling						
Zeggenschap	3,3%						
Bevoegdheden overgedragen?	Nee						
Informatiemomenten raad	<ul style="list-style-type: none"> - IQ verstrekt een jaarplan voor het komende jaar. Dat bevat ook een terugblik op de realisatie van het voorgaande jaar (jaarverslag). - Naast de voornoemde stukken verstrekt IQ ieder kwartaal een rapportage. - Tussentijds is er bilateraal overleg met de portefeuillehouder en ambtelijk accounthouder van de gemeente Leiden. 						
Sturingsmomenten raad	<ul style="list-style-type: none"> - Bij het aangaan van de deelneming in IQ is de gemeenteraad in staat gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. 						
Lokale beleidsruimte	Er zijn geen bevoegdheden overgedragen.						
Uittredingsmogelijkheden	Door de aandelen te verkopen (wat lastig is) of wanneer deelnemers gezamenlijk of met meerderheid van stemmen besluiten om tot ontbinding over te gaan. Wat ook lastig is omdat het vermogen van de BV bestaat uit aandelen in bedrijven.						
				Proces			
				Belangrijke procesmijlpalen	Onderwerp	Wanneer	
				Voor de raad			
				Voor het college			
				Relevante bijeenkomsten			
				Evaluatie en ontwikkelagenda			
Belangrijkheid				Belangrijke aspecten	Status +/0/-	Wat is de situatie?	
Voor wie belangrijk?		College		Eindoordeel: is er sprake van verlengd of verlegd lokaal bestuur?	-	Er is sprake van verlegd lokaal bestuur.	
Waarom belangrijk		Doelstellingen realiseren op het terrein van economische ontwikkeling.		Wordt de beoogde meerwaarde van samenwerking gerealiseerd?	0	Evaluatie moet nog plaatsvinden.	
Financiële bijdrage (2015)		Incidenteel € 1.000.000,- Eenmalige storting	Structureel € 100.000,- Jaarlijkse subsidie	Worden het lokaal maatwerk/lokale doelen van Leiden gerealiseerd?	-	Geen lokale informatie.	
In € 1.000,-				Staat de inbreng van de gemeente in verhouding tot het aandeel van anderen?	0	Financieel aandeel van Leiden is relatief klein.	
Kansen		Aantrekken bedrijven en stimuleren groeiende bedrijven op het terrein van BioScience.		Worden kansen verzilverd?	0	Daar waar Leiden specifieke sectorale focus heeft is de samenwerking intensief.	
Risiko's Top 3		Het verstrekken van kapitaal aan start-ups en groeiende bedrijven is risicodragend vermogen. Spreiden van risico's via goed portfoliomanagement is een beheersmaatregel.		Worden de risico's beheerst?	0	Niet te beoordelen.	
Financiële weerstand/resultaat (2015) In € 1.000,-		Weerstandsvermogen Ntb. Uit te drukken in indicatoren voor solvabiliteit en liquiditeit.	Omvang EV Start: € 27.700,- Eind: € 27.273,-	Is de informatievoorziening op orde?	-	Enkel informatie op regionaal niveau. Moeilijk te doorgronden, veel vakjargon, kern niet helder.	
		Financieel resultaat Realisatie: € 492 N		Zijn er voldoende mogelijkheden voor sturing en controle?	0		
				Is er sprake van constructief samenspel tussen de partners?	+	Focus van deelnemers ligt op regionaal belang.	
				Wel spelniveau realiseren we met elkaar? En is dat voldoende?	+	Hoog spelniveau, regionale belangen staan voorop.	
Politieke aandachtspunten		Aantrekken en behouden van werkgelegenheid.		Is de raad actief in sturing en controle? En wordt de raad daartoe in staat gesteld?	-		

Bijlage 1 Beknopte beschrijving van de casus

CASUS BELASTINGSAMENWERKING GOUWE RIJNLAND (BSGR)

De BSGR richt zich op uitvoering: het heffen en innen van gemeentelijke belastingen en bepaling van de WOZ-waarde voor onroerende zaken van de deelnemende gemeenten. Alle beleids- en verordeningbevoegdheden liggen bij de gemeenten zelf. Voor de gemeente Leiden heft de BSGR de afvalstoffenheffing, onroerend zaakbelasting, precariobelasting, rioolheffing en toeristenbelasting.

Alleen belastingen die in de wet genoemd zijn mogen door gemeenten worden geheven. De meeste lokale belastingen zijn geregeld in de Gemeentewet. De gemeenteraad kiest welke belastingen een gemeente heft en welke belastingen niet en hoe groot de gewenste opbrengst is uit belastingen. Dit geheel aan keuzes heeft de belastingmix. De gemeenteraad bepaalt ook wie er worden vrijgesteld van belastingbetaling. Denk aan mensen met een laag inkomen en/of kleine zelfstandigen. De lokale belastingmix is dus een politieke keuze van de lokale raden. Voor de uitwerking bestaat veel regelgeving. Belastingbedragen mogen bijvoorbeeld niet afhankelijk zijn van de hoogte van het inkomen van burgers, of bestemmingsheffingen mogen niet meer dan kostendekkend zijn.

Bron: VNG Raadgever gemeentelijke belastingen, https://vng.nl/files/vng/20150528-gemeentelijke_belasting.pdf

CASUS HOLLAND RIJNLAND

De samenwerking in Holland-Rijnland verband is complex. In die zin dat er op veel verschillende thema's en onderliggende onderwerpen wordt samengewerkt en in wisselende coalities van gemeenten. Ook is er op onderdelen sprake van beleidsontwikkeling en -afstemming en op andere onderdelen richt Holland Rijnland zich enkel op de uitvoering. Zie de onderstaande tabel.

Thema's en onderwerpen in Holland Rijnland verband	
<i>Op alle onderdelen is er sprake van beleidsontwikkeling en -afstemming, kennisuitwisseling, leggen van verbindingen tussen overheden onderling en tussen overheden en private partijen en lobby. Op onderdelen is er ook sprake van uitvoering door Holland Rijnland (zie grijs gemarkeerde onderdelen).</i>	
Economie	Kantoren, bedrijven en winkels.
	Biobased Economy
	Energie
	Greenports
	Ruimtevaart
Leefomgeving	Bereikbaarheid en Mobiliteit
	Groen en Recreatie
	Ruimtelijke Ordening
	Wonen
	Secretariaat urgentiecommissie woonruimteverdeling
Maatschappij	Jeugdhulp
	Opvang en huisvesting bijzondere doelgroepen
	Arbeidsparticipatie
	Volwasseneducatie
	Regiotaxi
Regionaal Bureau Leerplicht	Handhaving Leerplichtwet
	Verlof
	Vrijstelling
	Stoppen met school

Jeugdhulp	Inkoop hulp en contracteren van zorgaanbieders
	Hulp
Regionaal Investeringsfonds	Beheer van het fonds
Subsidies	Ontvangen en verlenen van subsidies

CASUS OMGEVINGSDIENST WEST-HOLLAND

Omgevingsdiensten zorgen, in opdracht van gemeenten en provincies, voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van milieu. Er is daarbij door de Rijksoverheid, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging Nederlandse Gemeenten bij de oprichting van omgevingsdiensten een lijst van minimale basistaken opgesteld die omgevingsdiensten uitvoeren.

Omgevingsdiensten kunnen ook extra taken uitvoeren, zoals bouw- en woningtoezicht of advisering over bijvoorbeeld energie of natuur. De omgevingsdiensten hebben voor al deze activiteiten deskundigheid in huis of beschikbaar.

Samenwerking in de Omgevingsdienst West-Holland (ODWH) is wettelijk verplicht, voor zover het om het basistakenpakket gaat. ODWH voert voor de gemeente Leiden de basistaken op het terrein van milieu uit. Het gaat om vergunningverlening, toezicht en handhaving en advisering.

CASUS INNOVATION QUARTER

Innovation Quarter (IQ) is een regionale ontwikkelmaatschappij. Hoofddoel van IQ is een bijdrage te leveren aan de groei van werkgelegenheid door het aantrekken van nieuwe (internationale) bedrijven, het stimuleren van samenwerking tussen bedrijven onderling en met kennisinstututen en het ondersteunen van vernieuwende en groeiende bedrijven met kapitaalbehoefte.

Bijlage 2 Waar richt de raad zich op?

De onderstaande tabel geeft aan wat de belangrijkste onderwerpen zijn waar de raad zich per samenwerkingsverband op richt.

Verbonden partij	Belangrijk terugkerende punten in de raad
Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland	Financiën.
Coöperatief Leids Startersfonds	Inhoud: rol van gemeente en behaalde resultaten van de coöperatie.
Coöperatieve Zakelijke Post Nederland U.A.	Geen punten.
DZB Partycatering BV	Geen punten.
Holland Rijnland	Inhoud: resultaatgerichtheid en concreetheid van de begroting (SMART). Inhoudelijke maatschappelijke effecten, bijvoorbeeld leerplicht en jeugdhulp.
Innovation Quarter	Geen punten.
Leiden Bio Science Park foundation	Financiën: financiële risico's.
Omgevingsdienst West Holland	Financiën: zorgen voor een sluitende meerjarenbegroting.
RDOG Hollands Midden	Inhoud: aandacht voor alcoholpreventie bij jongeren.
Servicepunt71	Financiën: kostenniveau. Inhoud: uitvoerings- en organisatieprestaties en aanzien van informatiebeveiliging, factuurafhandeling, uitvoering vpb.
Stadspodia Leiden	Financiën: speelde toen de financiële positie van de BV een zorgelijk beeld vertoonde, waarbij er sprake was van een sterke terugloop in het eigen vermogen.
Stichting administratiekantoor Dataland	Geen punten.
Stichting Boerhaave	Inhoud: incidentele vragen over de omvang woningbezit.
Stichting Participatiewerk Regio Leiden	Geen punten.
Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten	Inhoud: realisatie beleidsdoelen op het gebied van duurzaamheid en aantal starterswoningen.
Veiligheidsregio Hollands Midden	Financiën.

Tabel: punten waaraan de raad aandacht geeft per samenwerkingsverband (Bron: digitale enquête onder ambtelijk accountmanagers).

Bijlage 3 Doelstelling, vraagstellen en normenkader

Normenkader

HOOFDNORM: VERLENGD IN PLAATS VAN VERLEGD LOKAAL BESTUUR

De hoofdnorm vormt de rode draad in het onderzoek en laat zien vanuit welk perspectief we de grip van de gemeente(raad) op samenwerkingsverbanden beoordelen. Wij sluiten hiervoor aan bij het beproefde onderscheid tussen verlegd en verlengd lokaal bestuur.

Bij verlengd lokaal bestuur houdt de gemeente grip en regie op de samenwerking in de zin dat eigen doelen centraal staan. Belangrijk onderscheid hierbij is de samenwerking gericht op beleidsafstemming en de samenwerking gericht op uitvoering.

- *Verlengd lokaal bestuur bij beleidsafstemming* betekent dat het college met een helder inhoudelijk mandaat vanuit de raad werkt en in de eventuele onderhandelingen in het samenwerkingsverband de belangen en visie van de gemeente goed kan behartigen.
- *Verlengd lokaal bestuur bij uitvoering* betekent dat er sprake is van een goede opdrachtgever – opdrachtnemer
- relatie. Het gemeentebestuur is in staat precies te formuleren wat de beoogde resultaten zijn en de opdrachtnemer kan deze resultaten leveren – zonder dat er sprake is van afhankelijkheid. Indien de prestaties onder de maat zijn of veel te duur, kan de opdrachtgever bijsturen of een andere opdrachtnemer 'inhuren'.

Van verlegd lokaal bestuur is sprake indien samenwerkingsverbanden taken overnemen van de gemeente zonder heldere aansturing. Bij verlegd bestuur gaan samenwerkingsorganen 'een eigen leven leiden'- ze komen los te staan van de gemeente en het samenwerkingsorgaan (en niet de gemeenten) bepalen de doelen en de richting.



Figuur xx: Verlengd versus verlegd lokaal bestuur

Vanuit het perspectief van 'verlengd of verlegd lokaal bestuur' kan het normenkader worden opgesteld. We geven een eerste uitwerking en sluiten daarbij aan op de blokken uit het onderzoeksmodel.

(A) Inventarisatie van samenwerkingsverbanden

Het betreft een inventarisatie en beschrijving. Daarvoor gelden geen normen.

(B) Aangaan van samenwerking

Bij het aangaan van een samenwerkingsverband is het van belang dat de gemeenteraad heldere kaders meegeeft aan het college. Hiervoor zijn in ieder geval de volgende zaken van belang:

- 1 Er is een heldere en door de raad gedragen **strategische visie** op samenwerking. In deze visie is bijvoorbeeld opgenomen wat de ambities en doelen zijn op het gebied van samenwerking, wie/wat eventueel preferente partners en vormen zijn en welke samenwerkingsverbanden er al zijn. De visie helpt om vanuit overzicht keuzes te maken over het aangaan van samenwerking – in plaats van dat dit ‘verkokerd’ of ad hoc gebeurt.
- 2 De raad beschikt over en gebruikt een **afwegingskader** voor het aangaan van nieuwe samenwerking. Het afwegingskader biedt bijvoorbeeld zicht op de stappen en afwegingen die doorlopen moeten worden bij het maken van keuzes over nieuwe samenwerkingsverbanden en de (voor- en nadelen van) mogelijke samenwerkingsvormen.
- 3 De raad geeft heldere kaders mee aan het college wanneer de mogelijkheden tot samenwerking verkend worden. De kaders bevatten in ieder geval:
 - > **Inhoudelijke doelen** ten aanzien van de taak waarop mogelijk samengewerkt gaat worden: wat moet er inhoudelijk bereikt worden?
 - > **Motieven voor samenwerking**: welke meerwaarde moet samenwerking bieden boven de taak of opgave alleen oppakken?
 - > **Randvoorwaarden**: bijvoorbeeld welke sturingsmogelijkheden / bevoegdheden wil de raad behouden, op welke manier moet de gemeente vertegenwoordigd zijn in de samenwerking en hoe eenvoudig moet het zijn om uit te treden?
- 4 Het college stelt de raad in staat om op basis van zicht op verwachte kosten en prestaties een keuze te maken over het wel of niet aangaan van samenwerking.

(C) Beheren: sturing, controle en verantwoording van samenwerking

- 5 De (gemeente)raad heeft **voldoende overzicht en inzicht**. Het gaat onder meer om:
 - > Tijdige en accurate informatie van het college over nieuwe ontwikkelingen, risico's, resultaten en politiek relevante keuzevraagstukken.
 - > Informatie aan de raad is 'lokaal' en biedt inzicht in de financiële en inhoudelijke resultaten voor de eigen gemeente.
 - > Zicht op realisatie van de beoogde meerwaarde van samenwerking.
- 6 De gemeente(raad) heeft **voldoende sturingsmogelijkheden en maakt hier gebruik van**. Hierbij gaat het onder meer om:
 - > Bevoegdheden en invloedsmiddelen. Moet de gemeenteraad bijvoorbeeld instemmen met de begroting of is de gemeente slechts een van de vele aandeelhouders die stemt op een aandeelhoudersvergadering?
 - > Lokale beleidsruimte en mogelijkheden voor lokaal maatwerk: biedt samenwerking de mogelijkheid tegen aanvaardbare kosten lokaal maatwerk af te nemen of is het 'one size fits all'?
 - > Heldere kaders / mandaat meegeven: gaan vertegenwoordigers van de gemeente in de samenwerking met een heldere opdracht of boodschap op pad om het gesprek of de onderhandeling met andere gemeenten aan te gaan?
 - > Contact tussen de verschillende gemeenteraden of collega-fracties om een succesvolle invloedspoging te organiseren.
 - > Timing: komt de raad op tijd in beeld om te kunnen sturen en controleren?

- 7 De **verantwoording** van de samenwerkingsverbanden biedt informatie op maat. De raad heeft op basis van deze informatie voldoende zicht op de samenwerkingsverbanden en de mate waarin zij (tegen welke kosten) lokale doelen realiseren. Dit stelt de gemeenteraad in staat om het samenwerkingsverband te controleren en een oordeel te vellen over doeltreffendheid en doelmatigheid van het samenwerkingsverband.

(D) Evaluatie van samenwerking

- 8 Voor alle samenwerkingsverbanden wordt door gemeenteraad en college periodiek (en wanneer daar directe aanleiding toe is) geëvalueerd in welke mate deze nog steeds de beoogde meerwaarde bieden. Indien nodig wordt besloten tot wijziging, uittreding of beëindiging van samenwerking.
- 9 De gemeenteraad is in staat om de samenwerking te wijzigen, verlaten of te beëindigen indien daartoe aanleiding bestaat.
- 10 Bij de start van samenwerkingsverbanden worden afspraken gemaakt over de mogelijkheden voor uittreding en beëindiging van samenwerking. De gemeenteraad heeft zicht op deze mogelijkheden (en de materiële en immateriële kosten hiervan).

Bijlage 4 Respondenten- en Bronnenlijst

Respondentenlijst

Dhr./ mevr., Voorletter(s)	Naam	Functie	Organisatie
Mevr. L.	Bakker	Secretaris-directeur	Holland Rijnland
Dhr. B.	Boelders	Accountmanager	Omgevingsdienst West-Holland
Dhr. W. van den	Bosch	Contractmanager Belastingen	Gemeente Leiden
Mevr. E. van	Bree	Duolid GroenLinks	Gemeente Leiden
Mevr. M.	Damen	Wethouder	Gemeente Leiden
Dhr. P.	Dirkse	Wethouder	Gemeente Leiden
Mevr. M. van	Duijn	Adviseur Economie en Wonen	Gemeente Leiden
Dhr. M.	Hoogeveen	Raadslid VVD	Gemeente Leiden
Mevr. L. van	Kesteren	Directeur	Belastingsamenwerking Gouwe Rijnland
Dhr. E.	Kiers	Hoofd strategische eenheid	Holland Rijnland
Dhr. J. van der	Kraats	Raadslid SP	Gemeente Leiden
Dhr. E.	Krijgsman	Raadslid D66	Gemeente Leiden
Dhr. P. de	Lorme van Rossem	Beleidsmedewerker Ruimtelijke ontwikkeling	Gemeente Leiden
Mevr.	Mier	Directeur a.i., Hoofd afdeling Advies	Omgevingsdienst West-Holland
Dhr. J.	Olsthoorn	Raadslid GroenLinks	Gemeente Leiden
Dhr. M. van	Putten	Hoofd Heffen / plaatsvervangend directeur	Belastingsamenwerking Gouwe Rijnland
Dhr. B. de	Roo	Senior adviseur Markt	Gemeente Leiden
Mevr. A.	Strijers	Raadslid D66	Gemeente Leiden
Dhr. R.	Strijk	Wethouder	Gemeente Leiden
Mevr. G.	Visser	Beleidsadviseur Jeugd (team Beleid Maatschappelijke Ontwikkeling)	Gemeente Leiden
Mevr. M.	Visser	Hoofd Strategie en Staf	Innovation Quarter B.V.
Dhr. R. van	Walsem	Regiocoördinator	Gemeente Leiden
Dhr. E. van der	Zant	Corporate Controller	Innovation Quarter B.V.

Bronnenlijst

Nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
Algemeen			
1	?	-	Gemeente Leiden, <i>Register Ex artikel 27, eerste lid, van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen</i> , datum onbekend.
2	2009	6	Gemeente Leiden, <i>Kadernota Regionaal Partnerschap & Leiderschap, de Leidse Regio Aanpak</i> , 2 juni 2009.
3	2010	12	Gemeente Leiden, <i>B&W-aanbiedingsformulier, Auditrapport 2009 "Grip op de buitenboordmotor"</i> , sturing, toezicht en verantwoording bij Gemeenschappelijke Regelingen, nummer 10.1253, 7 december 2010.
4	2013	-	Gemeente Leiden, <i>Beleidskader verbonden partijen</i> , 2013.
5	2013	1	Gemeente Leiden, <i>Notitie Sturen op Gemeenschappelijke Regelingen, een kwestie van anders denken en goed organiseren</i> , versie Directie bestuur en Concern, 1 januari 2013
6	2013	2	Gemeente Leiden, <i>BW besluit Sturen op Gemeenschappelijke Regelingen</i> , nummer 13.0097, 5 februari 2013
7	2013	4	Gemeente Leiden, <i>Discussienotitie Leiden en de regio – nieuwe koers, nieuwe kracht, opmaat naar Partnerschap en Leiderschap</i> , 28 mei 2013
8	2013	4	Gemeente Leiden, <i>Raadsbesluit Beleidskader verbonden partijen 2013</i> , 25 april 2013
9	2013	5	Gemeente Leiden, <i>Discussienotitie gemeenten Holland Midden 'Sturen op Gemeenschappelijke Regelingen, een kwestie van anders denken en goed organiseren'</i> , 1 april 2013
10	2015	9	Gemeente Leiden, <i>Programmabegroting 2016</i> , 28 september 2015
11	2016	5	Gemeente Leiden, <i>Jaarstukken 2015</i> , mei 2016.
12	2016	9	Gemeente Leiden, <i>Programmabegroting 2017</i> , 27 september 2016.
Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR)			
1	2016	-	BSGR, <i>Rapportage Belastingen 2016</i> , 2016.
2	2016	-	BSGR, <i>Begroting 2017-2020</i> , 2016.
3	2016	-	BSGR, <i>Jaarstukken 2015</i> , 2016.
4	2016	2	Ernst & Young Accountants LLP, <i>Uitkomsten controle en overige informatie jaarrekening 2015</i> , 24 maart 2016.
5	2016	2	BSGR, <i>Dienstverleningsovereenkomst</i> , 12 februari 2016.
6	2016	3	BSGR, <i>Voorstel Begrotingswijziging 2016</i> , maart 2016.
7	2016	4	BSGR, <i>Aanbieding jaarstukken 2015, Begrotingswijziging 2016 en Meerjarenbegroting 2017-2020</i> , 4 april 2016.
8	2016	5	BSGR, <i>Zienswijze Meerjarenbegroting 2017-2020 en Begrotingswijziging 2016</i> , 10 mei 2016.
9	2017	-	BSGR, <i>Begroting 2018-2021</i> , 2017
10	2017	3	BSGR, <i>Voorstel Begrotingswijziging 2017</i> , 23 maart 2017.
11	2017	3	BSGR, <i>Belastingrapportage 2016</i> , 23 maart 2017.
12	2017	3	BSGR, <i>Jaarstukken 2016</i> , 23 maart 2017
13	2017	3	BSGR, <i>Voorstel Begrotingswijzigingen maart 2017</i> , 23 maart 2017.
14	2017	3	BSGR, <i>Advies Jaarstukken 2016</i> , 23 maart 2017.
14	2017	3	BSGR, <i>Advies Meerjarenbegroting 2018-2021</i> , 23 maart 2017.
16	2017	3	BSGR, <i>Advies Begrotingswijzigingen maart 2017</i> , 23 maart 2017.

Holland Rijnland				
1	2009	5		Werkgroep Boeien en Binden, <i>Handboek best practices regio</i> , mei 2009.
2	2013			Holland Rijnland, <i>Regionaal beleidsplan transitie Jeugdzorg Holland Rijnland, Hart voor de jeugd</i> , 2013.
3	2014	-		Gemeente Leiden, <i>Raadsvoorstel Opdrachtgeversschap Jeugdhulp</i> , 2014
4	2014	9		Gemeente Leiden, <i>Memo Notitie Jeugdhulp Leiden 2015</i> , 15 september 2014.
5	2014	11		Gemeente Leiden, <i>B&W-besluit Vaststellen dienstverleningsovereenkomst voor jeugdhulp 2014-2016 tussen Gemeente Leiden en Holland Rijnland</i> , nummer 14.1068, 25 november 2014.
6	2015	12		Holland Rijnland, <i>Inhoudelijke Agenda 2016-2020</i> , 16 december 2015.
7	2016	-		Gemeente Leiden, <i>Onderzoek Verandering in Beeld – een analyse van cliëntverhalen uit het Sociaal Domein 2016</i> , onderdeel van de Monitor Sociaal Domein van de gemeente Leiden, 2016.
8	2016	-		Gemeente Leiden, <i>verhalenbundel 'Verandering in Beeld', verhalen van Leidse burgers in het sociaal domein</i> , 2016.
9	2016	1		Holland Rijnland, <i>Gemeenschappelijke Regeling Holland Rijnland</i> , 1 januari 2016.
10	2016	1		Holland Rijnland, <i>Organogram 2016 nieuw logo</i> , 1 januari 2016.
11	2016	5		Holland Rijnland, <i>Aanbiedingsbrief Begroting 2017 Holland Rijnland</i> , 10 mei 2016.
12	2016	5		Holland Rijnland, <i>Zienswijze Conceptbegroting 2017</i> , 24 mei 2016.
13	2016	7		Holland Rijnland, <i>Begroting 2017 en Meerjarenbegroting 2017-2020</i> , 6 juli 2016.
14	2016	7		Holland Rijnland, <i>Begroting 2017 Algemeen Bestuur</i> , 6 juli 2016.
15	2016	10		Holland Rijnland, <i>Adviesnota Tussentijdse Rapportage 2016 Holland Rijnland</i> , 26 oktober 2016
16	2016	10		Holland Rijnland, <i>Tussentijdse Rapportage 2016: realisatie januari tot en met juni, verwachting 2016</i> , 26 oktober 2016
17	2016	11		Holland Rijnland, <i>Kwartaalrapportage jeugdhulp Holland Rijnland, 2016 kwartaal 3</i> , november 2016.
Innovation Quarter BV				
1	2013	7		Burgemeester en Wethouders, <i>Definitief besluit deelname aan Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM) Zuidvleugel B.V. en Participatiemaatschappij ROM Zuidvleugel B.V.</i> , 9 juli 2013.
2	2013	7		Gemeente Leiden, <i>Ingekomen Stukken Raadsvergadering</i> , 9 juli 2013.
3	2013	9		Loyens en Loeff, <i>Oprichting Participatiemaatschappij Zuidvleugel B.V.</i> , 23 september 2013.
4	2013	9		Loyens en Loeff, <i>Oprichting Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Zuidvleugel B.V.</i> , 23 september 2013.
5	2016	-		Innovation Quarter, <i>Jaarrekening 2016 Participatiemaatschappij Innovation Quarter B.V.</i> , 2016.
6	2016	5		Ecorys, <i>Evaluatie van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen Eindrapportage</i> , 2 mei 2016.
7	2017	3		Ernst & Young Accountants LLP, <i>Accountantsverslag Innovation Quarter Boardletter 2016</i> , 20 maart 2017.

Omgevingsdienst West-Holland (ODWH)			
1	2013	-	ODWH, <i>Jaarverslag 2012, 2013.</i>
2	2013	12	ODWH, <i>Nota Planning en Control 2014-2017, 9 december 2013.</i>
3	2015	-	ODWH, <i>Begroting 2017 en Meerjarenraming 2018-2020, 2015.</i>
4	2015	5	Gemeente Leiden, <i>Advies commissie Leefbaarheid en Bereikbaarheid op begroting 2016 Omgevingsdienst West-Holland, 21 mei 2015.</i>
5	2015	7	ODWH, <i>Aanbiedingsformulier voor Algemeen Bestuur - Begroting 2016 en Meerjarenraming 2017-2019, 6 juli 2015.</i>
6	2015	12	ODWH, <i>Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst West-Holland, 24 december 2015.</i>
7	2016	-	ODWH, <i>Eindrapportage 2016 Gemeente Leiden, 2016.</i>
8	2016	-	ODWH, <i>Eerste Bestuurlijke Rapportage 2016, 2016.</i>
9	2016	-	ODWH, <i>Periodieke Rapportage januari t/m augustus 2016, 2016.</i>
10	2016	1	ODWH, <i>Aanbiedingsformulier voor Algemeen Bestuur - Kadernota 2017, 25 januari 2016.</i>
11	2016	2	ODWH, <i>Sideletter MT Omgevingsdienst West-Holland, 6 februari 2016.</i>
12	2016	5	ODWH, <i>Begroting 2017 en Meerjarenraming 2018-2020 Omgevingsdienst West-Holland, 24 mei 2016.</i>
13	2016	6	Gemeente Leiden, <i>Zienswijze Gemeente Leiden op Programmabegroting 2017 Omgevingsdienst West Holland, 3 juni 2016.</i>
14	2016	7	ODWH, <i>Tweede Bestuurlijke Rapportage 2016, 4 juli 2016.</i>
15	2016	7	ODWH, <i>Aanbiedingsformulier voor Algemeen - Bestuur Begroting 2017 en Meerjarenbegroting 2018-2020, 4 juli 2016.</i>
16	2016	7	ODWH, <i>Agenda vergadering 4 juli 2016, 4 juli 2016.</i>
17	2016	7	ODWH, <i>Verslag vergadering 4 juli 2016, 4 juli 2016.</i>
18	2016	9	ODWH, <i>Onderzoek Andersson Elffers Felix, Second opinion maatregelenpakket financiële robuustheid, 29 september 2016.</i>
19	2016	10	ODWH, <i>Verslag vergadering 31 oktober 2016, 31 oktober 2016.</i>
20	2017	-	ODWH, <i>Kadernota 2018, 2017.</i>
21	2017	-	ODWH, <i>Werkplan 2017 Gemeente Leiden, 2017.</i>
22	2017	2	ODWH, <i>Aanbiedingsformulier voor Algemeen Bestuur - Aanpak betrokkenheid Bestuur en Gemeenteraad bij de Omgevingsdienst, 6 februari 2017.</i>
23	2017	2	ODWH, <i>Kadernota 2018, 6 februari 2017.</i>
24	2017	2	ODWH, <i>Samenvatting resultaten interviews Algemeen Bestuur Leden 2016, 6 februari 2017.</i>