

# Berenschot

**Aan:** Gemeente Oegstgeest                      **Datum:** 11 januari 2019  
**Cc:**    **Van:** Philip van Veller  
**Status:** Openbaar  
**Onderwerp:** Analyse programma's en alternatieven Holland Rijnland

## Externe toets

### 1. Achtergrond: motie van de gemeenteraad

Op 31 mei 2018 nam de gemeenteraad van Oegstgeest unaniem een motie aan met als titel 'analyse programma's en alternatieven Holland Rijnland'. De motie roept het college op om aan de gemeenteraad een analyse te verstrekken waarin per programma uit de begroting van de GR Holland Rijnland inzichtelijk wordt gemaakt:

- wat de aantoonbare toegevoegde maatschappelijke waarde is voor Oegstgeest, afgezet tegen de hiermee gepaard gaande lasten op de gemeentebegroting;
- welke kansrijke alternatieven er zijn voor de huidige inzet door Holland Rijnland, zoals het zelf of op het niveau van de Leidse regio uitvoeren van taken;
- in welke mate de naar het oordeel van het college kansrijke alternatieven ook als zodanig worden ervaren door de daarbij eventueel te betrekken partijen, waarbij in ieder geval afstemming met de colleges in de Leidse regio wordt gezocht.

De raad wil met deze analyse zelf het gesprek aangaan met de raden in de Leidse regio.

De ambtelijke organisatie van Oegstgeest heeft, gecoördineerd vanuit het team Bestuur & Strategie, zelf een omvangrijke inventarisatie en analyse gemaakt van de programma's van Holland Rijnland en de relatie met Oegstgeest. Daarmee zijn de eerste twee punten van het dictum van de motie gedekt. Na deze eerste fase van inventarisatie kan het college de gevraagde afstemming zoeken met de colleges in de Leidse regio en daarmee voldoen aan het derde punt in de motie.

### 2. Vraag en methode: toets door Berenschot op ambtelijk materiaal

Berenschot is gevraagd om een toets op hetgeen door de ambtelijke organisatie is vastgesteld: een kritische blik van een externe partij. De centrale vraag die daarbij voorligt, is of de op dit moment gehanteerde schaal (regio van 600.000 inwoners) logisch is voor deze taak, mede geredeneerd vanuit Oegstgeest.

De toets richt zich op het materiaal dat is opgehaald over Holland Rijnland in de ambtelijke inventarisatie. Berenschot heeft dit getoetst aan de hand van eerdere onderzoeken (in deze regio en elders in het land) en algemene ervaringskennis over samenwerking in de regio (op een zeker schaalniveau). Daarbij gaat het om de beoordeling van het schaalniveau in termen van publieke waarde (wat wordt geleverd; hoe verhoudt het maatschappelijke vraagstuk zich tot deze schaal?) en de uitvoering (zijn er hier aannemelijke schaalvoordelen in termen van kwaliteit en kwetsbaarheid?). Alleen in algemene zin doen wij uitspraken over de financiën (kostenvoordelen/schaalniveaus).

# Berenschot

Deze vragen zijn te beantwoorden op diverse 'korrelgroottes': van een uitgewerkt onderzoek per beleidsterrein tot een quick scan. Gegeven de tijd en middelen gaat het hier om een grofkorrelig expert-oordeel op het resultaat dat er al ligt op basis van eigen ervaring, eerdere onderzoeken en bekende literatuur. Waar dit aan de orde is, wordt hieronder aangegeven dat aanvullend onderzoek nodig is om tot een gefundeerd(er) oordeel te komen.

Dit stuk was onderwerp van 'peer review' (collegiale toetsing) binnen Berenschot.

## 3. Over de meerwaarde van samenwerking

Bij regionale samenwerking is veelal sprake van verlengd lokaal bestuur waar verschillende gemeenten samenwerken aan concrete regionale en lokale resultaten zoals meer werkgelegenheid, kansen voor ondernemers, verbetering van opleidingsmogelijkheden en betere huisvesting.

Er is geen gemeente die haar taken volledig autonoom uitvoert. De recente decentralisaties in het sociaal domein (met gelijktijdige schaalvergroting en -verkleining), de energietransitie (met initiatieven zoals energieregio's) en straks de omgevingswet zijn hierin de actuele 'pushfactoren'.

Samenwerken is dus succesvol als er concrete resultaten tot stand komen waar de gemeenten en hun burgers baat bij hebben. Zo'n samenwerking komt niet vanzelf tot stand, maar eist een gelijkwaardige participatie van de verschillende gemeenten.

De effectiviteit van de samenwerking wordt bepaald door een als gedeeld ervaren belang (over een samenhangend gebied), urgentie, en met name onderling vertrouwen. Dat vertrouwen wordt gevoed door gelijkwaardigheid (begrip voor elkaars positie), faciliterend leiderschap, politieke stabiliteit, en de effectiviteit van andere samenwerking door dezelfde partners. Dat laatste levert een belangrijke les op: als de samenwerking van partners op één onderwerp goed verloopt, heeft dat ook een positief effect op de samenwerking van dezelfde partners op een ander beleidsterrein. Andersom betekent dit, dat het 'ontvlechten' van de integrale samenwerking door dezelfde partijen negatieve consequenties kan hebben, ook voor de taken waarop nog wél wordt samengewerkt.

Samenwerken is geven en nemen. Ook wanneer niet ieder onderwerp voordelen voor een individuele gemeente oplevert, kan het geheel nog wel meerwaarde opleveren. Voorwaarde is wel dat een evenwichtige agenda wordt gehanteerd met een duidelijke visie op het geheel in de samenhang van afzonderlijke onderdelen. Daarin moet ook duidelijk zijn waarom daarbij deze schaal wordt gehanteerd.

Bouwen aan vertrouwen vanuit gelijkwaardigheid en erkenning is dus onmisbaar. Het boeken van resultaten eist daarbij ontwikkeling van kennis en deskundige aanwending van middelen. Deze inzet van middelen moet te verantwoorden zijn vanuit de beoogde resultaten. En dan is vooral het smeden van daadkrachtige coalities noodzakelijk die het concrete werken aan resultaten vorm geven.

## 4. Holland Rijnland: korte introductie

Holland Rijnland is een formeel samenwerkingsverband van dertien gemeenten. Binnen Holland Rijnland wordt samengewerkt om de kwaliteit van wonen, werken, leren en leven van inwoners, ondernemers en instellingen te verbeteren. De redenen om zich samen te organiseren waren:

- Opgaven zijn te complex voor individuele gemeenten;
- Opgaven overschrijden de gemeentegrenzen;
- Samenwerking leidt tot meer efficiëntie.

# Berenschot

Aan de werkzaamheden van Holland Rijnland ligt – nu nog – de strategische agenda 2016 – 2020 ten grondslag. Deze agenda markeerde een verschuiving van ‘regionale organisatie’ naar ‘regionaal organiseren’. In het ‘nieuwe’ Holland Rijnland ligt de nadruk vooral op de platformfunctie en de belangenbehartiging.

Het ontwikkelen van beleid wordt opgepakt door gemeenten en clusters van gemeenten. Holland Rijnland kan initiëren in kansrijke nieuwe sectoren maar dit zal dan vooral vanuit de platformfunctie (gemeenten/clusters) verder afgestemd en ontwikkeld moeten worden. In genoemde strategische agenda zijn de volgende ambities opgenomen:

Ambitie 1: De regio Holland Rijnland streeft naar een optimaal niveau van sociale voorzieningen, lokaal en regionaal, waarbij de eigen kracht van de burger centraal staat;

Ambitie 2: De regio Holland Rijnland is koploper in het toepassen van technologische innovaties;

Ambitie 3: De regio Holland Rijnland is een aantrekkelijke en vitale woon- en leefomgeving;

Ambitie 4: De organisatie Holland Rijnland versterkt het strategisch vermogen van de samenwerkende gemeenten.

Holland Rijnland draagt verder zorg voor de uitvoering op het gebied van leerplicht, inkoop jeugdhulp, woonruimteverdeling en doelgroepenvervoer. Er zijn twee fondsen: het Cofinancieringsfonds en het Regionaal Investeringsfonds (t.b.v. leefomgeving).

Momenteel werkt Holland Rijnland aan een vernieuwing van de regioagenda voor de periode 2019-2023.

## Logische schaal van Holland Rijnland?

In de Inhoudelijke Agenda 2016-2020 wordt het gebied van Holland Rijnland gedefinieerd als liggend tussen de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH). Daarmee is het een ‘belangrijk woongebied voor werkers in die regio’s’; zelf heeft het een ‘gedifferentieerde economie die sterk verbonden is met de Noord- en de Zuidvleugel van de Randstad’. Er is in de bepaling van het gebied dus minder sprake van een sterk *eigen* profiel van de regio. Holland-Rijnland is in haar hele omvang geen ‘daily urban system’, maar bestaat uit een aantal deelgebieden. De Duin- en Bollenstreek bestaat, gezien naar verplaatsingsnetwerken, feitelijk uit twee delen want Katwijk vormt een eigenstandige gemeenschap. De streek is voor centrumfuncties sterk op Leiden georiënteerd, maar het noordelijke deel van de streek voor werk ook sterk op Noord-Holland. De regio Leiden vormt een sterk geïntegreerde gemeenschap met een brede externe oriëntatie, niet alleen op de Duin- en Bollenstreek maar ook op Wassenaar, Den Haag en Amsterdam. De regio Rijnland is als streek minder geïntegreerd; kernen staan in dit deel van het Groene Hart onder sterke invloed van de grote omliggende stadsgewesten.<sup>1</sup>

Leiden met de aangrenzende gemeenten (waaronder Oegstgeest) de bovenste punt van de Zuid-Hollandse ‘Stedenbaan’ Leiden - Den Haag - Delft – Rotterdam.

Holland Rijnland kan vanuit de volgende perspectieven als formele regio worden onderscheiden:

- **Wettelijke taken sociaal domein per regio.** Voor de taken maatschappelijke opvang en beschermd wonen zijn er in Nederland 43 wettelijk bepaalde centrumgemeenten. Dat geldt ook voor de taak opvang van slachtoffers van geweld in huiselijke kring. Elk centrumgemeenteg gebied

---

<sup>1</sup> Tordoir en Poorthuis: *Zuid-Hollandse netwerken; Analyse van ruimtelijke interactie tussen gemeenten en kernen*. April 2017

# Berenschot

bestaat uit een centrumgemeente en meerdere regiogemeenten. Leiden is in dit geval de centrumgemeente; regiogemeenten zijn alle overige gemeenten in Holland Rijnland.

- **Arbeidsmarktregio.** Er zijn in Nederland 35 arbeidsmarktregio's van waaruit gemeenten en UWV de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden vormgeven. Een daarvan bestaat uit Holland Rijnland minus Voorschoten. Per regio zijn er één aanspreekpunt voor werkgevers, één registratiesysteem van vacatures en werkzoekenden, een arbeidsmarktagenda en (door gemeenten zelf te bepalen) samenwerkingsafspraken.
- **Jeugdzorg** (m.u.v. Voorschoten). Voor een aantal deeltaken binnen het brede pakket jeugdzorg geldt dat dit niet op gemeentelijk niveau uitgevoerd kan worden. Dit heeft geleid tot een, door gemeenten zelf gekozen, landelijke indeling waarin alle gemeenten in Nederland deel uit maken van een regionaal samenwerkingsverband waarin de jeugdzorg wordt georganiseerd.
- **Woningmarkt / woningwet.** De negentien woningmarktregio's (Woningwet), waaronder Holland Rijnland, vormen de kernwerkgebieden van woningcorporaties. De focus op één gebied versterkt de binding van corporaties met het gebied en bevordert het overleg met gemeenten en huurdersorganisaties.
- **Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdige schoolverlaters** (m.u.v. Voorschoten). Alle gemeenten in Nederland participeren in één van de 39 RMC-regio's (Regionale Meld- en Coördinatiefunctie). Elke RMC-regio heeft één contactgemeente (hier: Leiden). Deze gemeente coördineert de melding en registratie van voortijdige schoolverlaters (vsv'ers) door scholen. Gemeenten registreren (potentiële) vsv'ers en zorgen ervoor dat ze via een geschikt onderwijs- of arbeidstraject alsnog een startkwalificatie halen.

Voor andere taken die niet bij Holland Rijnland zijn belegd, geldt dat óf grotere (b.v. GGD, Veilig Thuis, Veiligheidshuizen), óf kleinere regio-indelingen (b.v. Passend onderwijs, sociale werkvoorziening) van toepassing zijn.

De meeste gemeenten (met uitzondering van onder andere Voorschoten) nemen deel aan de omgevingsdienst West-Holland. Echter, hier geldt dat ook Alphen a/d Rijn niet deelneemt. Deze gemeente maakt deel uit van de omgevingsdienst Midden-Holland.

De COROP-gebieden zijn in 1970 vastgesteld door de Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeksprogramma (COROP) op basis van kernen met een verzorgingsgebied. De 'COROP-indeling' wordt nog steeds in veel onderzoeken gebruikt om samenhangende regio's te onderscheiden. Vanuit het perspectief van de COROP is het hele gebied met uitzondering van Alphen aan den Rijn en Nieuwkoop één gebied.

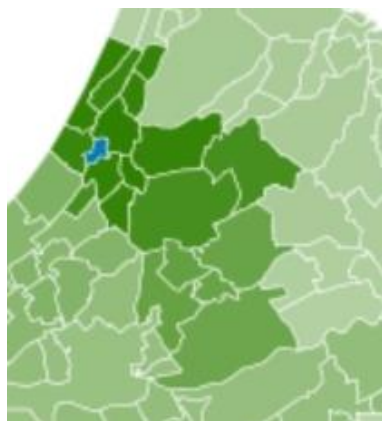
Voor de indeling van het gebied kunnen we verder nog opmerken, dat de gemeente Voorschoten nu nog deels samenwerkt in Haaglanden en deels in de Leidse regio, maar de beslissing heeft genomen om zich in de samenwerking te focussen op de Leidse regio.

## 5. Oegstgeest in het hart van de regio

Voor Oegstgeest geldt, dat zij deelneemt aan alle vormen van samenwerking binnen Holland Rijnland of een van de deelsamenwerkingen binnen dit gebied. De gemeente kent geen samenwerkingen buiten Holland Rijnland op de betreffende onderwerpen. Logisch, gezien de schaal van de gemeente en met name de ligging in het hart van de Leidse regio.

# Berenschot

De onderstaande kaart geeft de samenwerkingsverbanden weer van de gemeente Oegstgeest:



*Deelname van Oegstgeest aan samenwerkingsverbanden: hoe dieper groen, hoe vaker wordt samengewerkt<sup>2</sup>.*

In het coalitieakkoord van Oegstgeest staat dat Oegstgeest een ambitieuze rol wil spelen in het nader vormgeven en versterken van samenwerking, zowel (met name) binnen als buiten de Leidse regio. Oegstgeest kiest ervoor om ook binnen grotere samenwerkingsverbanden zoveel mogelijk op te trekken met gemeenten uit de Leidse Regio. Dit vanuit de gedachte dat een bundeling van krachten binnen grotere samenwerkingsverbanden bijdraagt aan de slagkracht van de gemeente en goed is voor de Leidse regio. Oegstgeest wil samenwerkingsverbanden die elkaar overlappen zoveel mogelijk stroomlijnen om dubbelingen te voorkomen. Het efficiënt en effectief aanpakken van de opgaven staat steeds centraal.

## **6. Inhoudelijke programma Holland Rijnland: toets per programma-onderdeel**

Hieronder belichten wij het programma van de regio Holland Rijnland aan de hand van het vastgestelde ambtelijke materiaal en aanvullende stukken. Per onderwerp geven we een conclusie over de vraag of dit – vanuit het perspectief van Oegstgeest – een logische schaal van samenwerking vormt.

### **Jeugdhulp**

In het sociaal domein zijn in 2015 de Jeugdhulp, Wmo en participatie (verder) gedecentraliseerd. Met name jeugdzorg, (individuele) begeleiding bij Wmo en beschermd wonen vergt specifieke inhoudelijke kennis en expertise, kennis en expertise rond inkoop en bekostigingsmodellen en een stevige positie richting aanbieders. Die kan het best bereikt worden door een gezamenlijke organisatie voor inkoop en contractmanagement waarin expertise is gebundeld en één gezamenlijk contract met aanbieders, met de mogelijkheid van verschillende producten voor verschillende gemeenten. Ook vanuit het perspectief van de aanbieder heeft het de voorkeur één contractvorm en één aanspreekpunt te hebben. Dat verlicht de administratieve lasten van aanbieders.

In het algemeen is gezamenlijke inkoop en contractmanagement ook goedkoper. Indien inkoop en

---

<sup>2</sup> Bron: [www.regioatlas.nl](http://www.regioatlas.nl).

# Berenschot

contractmanagement georganiseerd wordt per gemeente zal het aantal fte dat daar nodig is stijgen. Dit geldt meer voor kleinere en minder voor grotere gemeenten.

Dit betekent niet dat alle zorg meteen regionaal moet worden georganiseerd. Gemeenten voeren elk apart toegang uit zodat deze maximaal aangesloten kan worden op lokale algemene voorzieningen en preventie.

De Strategische Eenheid van Holland Rijnland faciliteert het gezamenlijk opdrachtgeverschap via de Werkagenda Jeugd, het Ambtelijk Overleg Jeugd en het Portefeuillehoudersoverleg Maatschappij vanuit de reguliere platformfunctie. Via deze route worden de voorstellen voor beleid en beleidsrealisatie afgestemd met alle gemeenten om vervolgens tot besluitvorming te komen.

Holland Rijnland is een van de 42 jeugdhulpregio's die samen landelijk dekkend zijn, waarbij gemeenten op een aantal (met name zware, complexe) aspecten de krachten bundelen. Gemeenten dienen bij wet met elkaar samen te werken op (sub)regionaal en bovenregionaal niveau om zo een toereikend aanbod van specialistische jeugdhulp te organiseren, en draagkracht en slagkracht te realiseren. Wanneer dat niet of onvoldoende gebeurt, kan samenwerking worden opgelegd.

De schaal van deze samenwerking in Holland Rijnland is niet opmerkelijk groot of klein. Ter vergelijking:

Het H10 Inkoopbureau is per 1 januari 2015 opgericht door 10 gemeenten in de regio Haaglanden en regelt alle zaken rond inkoop en contracteren van jeugdhulp. H10. Het bedient 1,1 miljoen inwoners. Binnen de regio Alkmaar wordt door zeven gemeenten in een netwerksamenwerking de inkoop jeugdhulp en Wmo uitgevoerd. Daar gaat het om bijna 300.000 inwoners.

De vraag die zou kunnen worden gesteld is hoe Oegstgeest de transformatie in het sociaal domein vormgeeft én de kostenaspecten van de jeugdhulp in de hand wil houden. Hierover heeft Oegstgeest eind 2018 een koersdocument vastgesteld, waarin wordt aangegeven dat de gemeenten van de Leidse regio op subregionaal niveau het opdrachtgeverschap en de uitvoering van de jeugdhulp gaan organiseren en daarmee de toegang en het gespecialiseerde jeugdhulpaanbod aansturen, inkopen en contracteren. De regionale samenwerking voor het gedwongen kader en Veilig Thuis wordt behouden vanwege de wettelijke verplichting. Daarmee sluit Oegstgeest aan bij de trend in het sociaal domein om meer zorg *dichtbij* te organiseren, met name vanuit de gedachte van preventie. Van daaruit gaat de aandacht op veel plaatsen in Nederland nu meer uit naar het organiseren van toegang en zorg op een kleinere, integrale schaal. Wel wordt daarbij met de backoffice wel de grotere schaal gehanteerd.

Conclusie: De regio Holland Rijnland is en blijft de (wettelijke) regio waarin Oegstgeest samenwerkt met betrekking tot gespecialiseerde jeugdhulp. Voor de 'lichtere' jeugdhulp schuift Oegstgeest op naar een intensievere samenwerking op een kleinere schaal, in casu die van de Leidse regio. Daarmee sluit zij aan bij een landelijke trend.

## **Huisvesting bijzondere doelgroepen / maatschappelijke opvang**

Hier geldt dat tot 2021 sprake is van een wettelijke regio met Leiden als centrumgemeente, die deze taak ten behoeve van (en in samenspraak met) alle gemeenten van Holland Rijnland uitvoert. Per 2021 zullen gemeenten zelf verantwoordelijk zijn. In ieder geval voor de huidige overgangsfase speelt Holland Rijnland nog een rol bij deze taak. Ook speelt hier het feit dat de huisvestingsverordening nog wel op de schaal van Holland Rijnland ligt. Desalniettemin ligt hier voor de Leidse regio wel de kans om deze functie (ook) op dit niveau te coördineren. Het gaat immers om doelgroepen

# Berenschot

(arbeidsmigranten, maar ook om statushouders, zorgdoelgroepen, uitstroom uit de maatschappelijke opvang, en meer) waar samenwerking in de hele keten noodzakelijk is, waarbij diverse partners meer in beeld zijn op het schaalniveau van de Leidse regio.

Conclusie: hier ligt een huidige rol van Holland Rijnland en in de naaste toekomst een kans voor de Leidse regio.

## **Doelgroepenvervoer**

In het sociaal domein dragen gemeenten zorg voor het vervoer van bijzondere doelgroepen, zoals kinderen met jeugdhulp, kinderen met speciaal onderwijs en inwoners met een Wmo-indicatie. Een van de uitdagingen (en tevens kansen) is het combineren van de verschillende vervoersstromen; daarvoor is ook volume nodig. Op zich is het logisch (ook uit oogpunt van aanbesteding en contractbeheer) om deze taak als kleinere gemeente niet alleen te doen, maar samen met andere gemeenten vorm te geven. De schaal waarop dat gebeurt verschilt in Nederland van enkele gemeenten tot een complete provincie. Aansluiten bij intensieve vervoersstromen van deze doelgroepen (van en naar speciaal onderwijs, instellingen et cetera) kan de efficiency verhogen.

Conclusie: Het is logisch voor Oegstgeest om op deze taak samen te werken. De schaal daarvan kan op zich worden aangepast, maar is afhankelijk van de vervoersstromen. Hier is nader onderzoek voor nodig.

## **Onderwijs en arbeidsmarkt**

Leiden is centrumgemeente van de arbeidsmarktregio; Holland Rijnland is één van de regio's die samen landelijk dekkend zijn. De grootte van deze arbeidsmarktregio is niet bovenmatig groot of klein.

Het belangrijkste instrument binnen Holland Rijnland is het 'werkbedrijf', waarin bestuurlijk wordt afgestemd om te zorgen dat mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt ook voldoende deel kunnen nemen. Er zijn drie subregio's: Rijnstreek, Leidse regio en de Duin en Bollenstreek.

De vraag is wel of er hier ook een 'regionaal ecosysteem' functioneert, waarin partijen elkaar opzoeken en versterken? Uitgaande van de verbinding met andere relevante partijen valt op dat de sociale werkvoorziening (voor Oegstgeest de Mare-groep) op een kleinere schaal opereert in drie samenwerkingsverbanden: Maregroep (met van buiten Holland Rijnland ook Wassenaar), DZB Leiden en SWA. Het (beroeps)onderwijs is zoals overal versnipperd georganiseerd. Het MBO Rijnland heeft locaties in Alphen, Gouda, Leiden, Zoetermeer, Leidschendam en Woerden. Leiden kent een Hogeschool en uiteraard de universiteit. Ook de werkgevers zijn verenigd op een andere (vaak kleinere) schaal dan Holland Rijnland. (zie: economie)

Juist ook om mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt aan het werk te helpen, zijn goede contacten met ondernemers/werkgevers van belang. Een voorbeeld: de gemeenten die samenwerken in de WIL (Werk en Inkomen Lekstroom) maken daarom de slag om – aansluitend op hun samenwerking - voor een meer lokale werkgeversbenadering te kiezen.

Conclusie: Deze taak laat een gefragmenteerd beeld zien als het gaat om de schaal van de samenwerkende partijen binnen en buiten de overheid. Holland Rijnland is een wettelijke regio; samenwerking op deze schaal blijft onvermijdelijk. Dat sluit een intensieve(re) samenwerking op een kleinere schaal niet uit.



# Berenschot

## Cultuur

Hier spelen twee taken. Ten eerste is Holland Rijnland platform voor overleg over de uitvoering van het (rijks)programma Cultuureducatie voor basisscholen. Samenhangend met de subsidiedrempels voor het aantal indieners is hier destijds gekozen voor deze schaal; de verlaging van drempels kan hier wijziging in brengen.

Tevens is Holland Rijnland een platform waarop een regionaal Cultuurprofiel wordt opgesteld. Het ministerie van OCW bereidt in overleg met steden en provincies de nieuwe beleidsperiode 2021 – 2024 voor. Minister Van Engelshoven nodigt samenwerkende gemeenten en provincies uit om, zo veel mogelijk in samenwerking met het culturele veld, profielen op te stellen waarin zij hun visie op kunst en cultuur in de regio beschrijven, de uitdagingen die zij zien en willen oppakken, de wijze waarop het lokaal beleid en regionale samenwerking daaraan kunnen bijdragen en de wijze waarop een en ander bijdraagt aan het landelijke cultuurbeleid.

Uit de samenwerkingsverbanden binnen de eerste stedelijke regio's valt geen algemeen beeld of eenduidig format te destilleren. Regio's verschillen in omvang, in de verhouding stad en ommeland, in visie, ambitie en de wijze van uitvoering. Binnen sommige regio's is er letterlijk sprake van stedelijke concentratiegebieden, andere betreffen vooral ruraal land met een aantal stedelijke sterke kernen. In een aantal regio's zijn de samenwerkingsverbanden nog jong, terwijl andere regio's al enkele jaren samenwerken. Sommige regio's werken ook al jaren samen als het gaat om economische en sociale vraagstukken. Kortom, zelfs in het kleine Nederland is het landschap van stedelijke cultuurregio's sterk gedifferentieerd.<sup>3</sup>

In het Leidse beleidsakkoord 2018-2022 is de ambitie opgenomen om samen met de buurgemeenten deze stedelijke cultuurregio uit te werken met een strategische agenda en investeringsprogramma.

Conclusie: Hier ligt, zeker gezien de ambitie van Leiden, een kans om in het verband van de Leidse regio diepgaander samen te werken en zodoende samen een stedelijke cultuurregio vorm te geven die steun en middelen krijgt van het Rijk.

## Economie

Holland Rijnland voert op diverse economische dossiers procesregie en faciliteert (bestuurlijke)afstemming. Zij vormt het regionale platform/de lobbyorganisatie, waar de inbreng van de drie subregio's samenkomt (bijv. in lobby/overleg met provincie).

Onder meer het programma 'Maak verschil' heeft de economische regiovorming in een stroomversnelling gebracht. Ofschoon iedere regio weer een andere inhoud en vorm kiest, heeft de gedachte wel postgevat dat economische voordelen en ontwikkeling vooral ook in regionaal verband vorm kunnen krijgen en (bestuurlijk) worden aangejaagd en ondersteund.

Om productief ondernemerschap te laten floreren, is een effectief 'ecosysteem' nodig, waarin verschillende elementen (actoren en factoren) samenwerken om de condities te scheppen voor ondernemerschap. De entrepreneurial ecosystems-benadering maakt daarbij onderscheid tussen basiselementen die niet op korte termijn te beïnvloeden zijn (zogenaamde randvoorwaarden: regelgeving en instituties, cultuur, fysieke infrastructuur en vraag, ofwel omvang van de markt) en iets gemakkelijker beïnvloedbare systeemelementen (netwerken, leiderschap, financiering, talent, nieuwe kennis en ondersteuning van de ondernemer).

---

<sup>3</sup> Ministerie van OCW: *Cultuurbeleid 2021-2024 Stedelijke en regionale profielen*. 2018



# Berenschot

Het karakter van de regio, dit 'ecosysteem', wordt ook wel het 'DNA' genoemd. De economische sectoren én de regionale identiteit zijn medebepalend voor dit regionaal DNA.

Iedere regio kent sterk en minder sterk vertegenwoordigde sectoren. Daarbij wordt dan ingezet op de ontwikkeling van clusters rond de sterke sectoren. Zo ontstaat een waardeketen, hetgeen een competitief voordeel voor het aanwezige bedrijfsleven teweeg brengt.

De regionale identiteit laat zich niet gemakkelijk vangen in data, maar is wel een onlosmakelijk onderdeel van het regionaal DNA. Dit paneel zal voor iedere regio zijn eigen invulling krijgen, waarbij de volgende elementen in ieder geval een rol spelen:

- Historie: hoe is de regio en de regionale economie ontstaan? Wat zijn van oudsher sterke sectoren en waarom?
- Ligging: wat is de positie van de regio ten opzichte van de rest van Nederland en Europa? Hoe is de regio ontsloten? Kent het een hoge dichtheid, of juist niet?
- Cultuur: hoe kenmerken zich de omgangsvormen in de regio? Wat zijn daarvan de consequenties?
- Profiel: hoe kijkt de regio naar zichzelf en welk beeld wil de regio neerzetten naar de buitenwereld? Hoe positioneert de regio zich ten opzichte van andere regio's?
- Ambitie: welke opgaven stelt de regio zich en naar welke onderliggende variabelen en verbanden zoekt de regio in het eigen DNA om die te realiseren?

Wanneer wordt gekeken naar Holland Rijnland, valt op dat niet deze regio, maar een drietal subregio's werken aan een dergelijk 'ecosysteem'.

De werkgevers zijn georganiseerd naar subregio; zie het Ondernemers Netwerk Duin- & Bollenstreek, de Koepel Leidse Regio (samenwerkende ondernemersverenigingen) en de Vereniging Ondernemingen Alphen aan den Rijn. VNO-NCW heeft wel een regio Rijnland.

Van belang is verder dat er in Holland Rijnland verschillende economic boards en andersoortige dergelijke initiatieven functioneren. We zien de Economic Board Duin- en Bollenstreek (Hillegom, Lisse, Teylingen, Noordwijk), de Economic Development Board Alphen aan den Rijn en Economie071. De economische agenda waarin Oegstgeest participeert (Economische Agenda Leidse Regio, Economie071) verenigt de gemeenten Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude.

Het uitgangspunt voor de Economische Agenda is dat de Leidse regio een onderscheidende economische positie behoudt ten opzichte van de zogeheten Noordvleugel (Amsterdam, Schiphol) en Zuidvleugel (Den Haag, Rotterdam). 'Nadrukkelijk onderdeel zijn van het speelveld en zelf het spel maken, daar gaat het om op weg naar 2020', staat in het document. Om dat te bereiken hebben de opstellers van de Economische Agenda een ambitie geformuleerd: De Leidse regio wil een duurzame plek zijn in de top van Europese kennisregio's met life sciences & health als sleutelsectoren en spin-off voor productie, midden- & kleinbedrijf en dienstverlening in de regio zelf, in termen van nieuwe banen, omzetsijging en nieuwe markten.

De subregio is daarmee hét platform voor de economische ontwikkeling. Wel kan Holland Rijnland namens deze subregio's naar buiten treden als de andere partners een veel grotere schaal hebben dan de subregio's. Grote spelers in de provincie zijn bijvoorbeeld de Metropoolregio Rotterdam Den Haag, de Economic Board Zuid-Holland, Holland Rijnland en Drechtsteden.

Conclusie: de economische ontwikkeling kan op meerdere schaalniveaus worden gestimuleerd, maar als wordt gekeken naar het economische 'ecosysteem' lijken de subregio's (en dan voor Oegstgeest de

# Berenschot

regio Economie071) een belangrijker niveau te vormen dan het grotere verband van Holland Rijnland. Dit kan worden gestaafd met verder (bestaand) onderzoek.

## Energie

De energieopgave is een van de drie grote klimaatopgaven (naast circulaire economie en adaptatie). In de naaste toekomst wordt in heel Nederland in regionaal verband gewerkt aan Regionale Energie Strategieën om hieraan bij te dragen.

De regionale energiestrategie wordt op strategisch niveau opgepakt via Holland Rijnland. In 2017 hebben de partners (gemeenten, waterschap, omgevingsdienst, provincie) het Energieakkoord Holland Rijnland 2017-2025 afgesloten. Daarin is sprake van een gezamenlijke ambitie, naast die van de individuele partijen. Ook moeten maatregelen uiteindelijk lokaal hun beslag krijgen. Regionaal kan daarbij worden afgestemd (bv ruimtelijke inpassing van middelen van energieopwekking) en kunnen schaalvoordelen worden behaald.

Naast de gemeenten werken het waterschap en de omgevingsdienst West-Holland hierin samen. Ook Alphen a/d Rijn doet hier mee, ofschoon het als enige gemeente in Holland Rijnland niet is aangesloten bij de omgevingsdienst West-Holland. Zij functioneert in de omgevingsdienst Midden-Holland, waarbinnen Alphen óók meedraait in de vorming van een strategie. Alphen is echter wel degelijk (zelfs als bestuurlijk 'trekker') nauw verbonden met Holland Rijnland.

Conclusie: Voor wat betreft dit thema vormt Holland Rijnland het belangrijkste niveau van strategische ontwikkeling en afstemming.

## Groen

Hier geldt het regionaal groenprogramma, dat wordt gestimuleerd vanuit het Regionaal Investeringsfonds (RIF). Beiden spelen op de schaal van Holland Rijnland. Holland Rijnland is het gremium voor bestuurlijke en ambtelijke afstemming m.b.t. groene leefomgeving, en beheert het groenprogramma (RIF).

Grote thema's die op dit vlak (gaan) spelen, zijn klimaatadaptatie en bodemdaling. Beide thema's vergen interbestuurlijke en maatschappelijke samenwerking met provincie, waterschap en maatschappelijke partners. Een sterk samenwerkingsverband kan hier helpen. Wel moet bedacht worden dat de thema's dan regionaal herkenbaar moeten zijn en de uiteindelijke (projectmatige) uitvoering lokaal. Gemeenten moeten hier dus zélf ook op inzetten.

Conclusie: Deze opgave kan inhoudelijk verschillen binnen de regio. Een voorbeeld daarvan is bodemdaling. Hierover kan verdere verdieping uitsluitel bieden.

## Mobiliteit

Er is hier sprake van een mobiliteitsnetwerk dat zich uitstrekt tussen de beide metropolen (en vervoersautoriteiten) MRDH en MRA. Tevens is de regio Holland Rijnland in deze omvang een serieuze gesprekspartner voor provincie(s) en Rijksoverheid. Ook speelt hier het beheer van het Regionaal Investeringsfonds.

Conclusie: Met betrekking tot deze taak is Holland Rijnland een voor-de-hand-liggend schaalniveau; zowel geredeneerd vanuit de publieke waarde (regionale infrastructuur) als vanuit de lobbyfunctie.

# Berenschot

## Ruimtelijke ordening

De provincie Zuid-Holland is de belangrijkste speler – en dus gesprekspartner - op het gebied van de regionale ruimtelijke ordening. De provincie kent twee dominante ruimtelijk-economische structuren: een fijnmazig stedelijk systeem, waar kennis en dienstverlening de boventoon voeren, en een complex logistiek-industrieel systeem van mainport en greenports. De provincie bevordert de samenhang en synergie tussen beide ruimtelijk-economische systemen<sup>4</sup>. In de planvorming gaat zij vaak uit van vier regio's: MRDH, Zuid-Holland-Zuid, Holland Rijnland en Midden-Holland. Voorheen was ook wel sprake van meer regio's (destijds de schaal van de Regionaal-Economische Overlegorganen), maar nooit kleiner dan Holland-Rijnland (ook wel Leiden en Bollenstreek genoemd). Tegen deze achtergrond is de rol van Holland Rijnland als gesprekspartner en belangenbehartiger bij de provincie evident.

Het gebied van de Ruimtelijke ordening is met de komende Omgevingswet sterk in beweging. Hier wordt een kleinere schaal dan Holland Rijnland gehanteerd. De regionale omgevingsvisie 'Hart van Holland' waar Oegstgeest ook in participeert, is ontwikkeld door negen samenwerkende gemeenten; hier zonder Lisse, Hillegom, Alphen a/d Rijn en Nieuwkoop maar wel met Wassenaar.

Conclusie: Holland Rijnland is van oudsher aanspreekpunt voor de provincie. De ontwikkeling van de Omgevingswet brengt met zich mee dat het gebied 'Hart van Holland' dominant kan worden.

## Verstedelijking/wonen

Holland Rijnland is op het gebied van wonen hét samenwerkingsverband. Hier vindt de strategiebepaling én afstemming op het gebied van wonen plaats, zoals sociale huurwoningen en de totale woningbouw. Daarbij gaat het om de kwaliteit van de woning en de soort woning. Voor alle gemeenten geldt ook een huisvestingsverordening die vastgesteld is in Holland Rijnland. De regio Holland Rijnland wordt door de provincie Zuid-Holland als één gebied gezien (zie boven) waarop deze afstemming plaatsvindt.

Conclusie: Voor wat betreft onderlinge (bouw)afstemming en contacten richting provincie is Holland Rijnland als niveau niet onlogisch.

## 7. Uitvoerende taken Holland Rijnland: efficiënt voor Oegstgeest

Naast de deze programma's zijn ook diverse uitvoerende taken van gemeenten uitbesteed aan Holland Rijnland.

Algemene conclusie: Het ligt voor de hand dat Oegstgeest deze taken in een samenwerking heeft ondergebracht. Dat is efficiënter en vooral minder kwetsbaar dan het zelf doen. De optimale schaal vanuit financieel perspectief is alleen met nader onderzoek (of benchmarking) vast te stellen.

Hieronder belichten wij deze taken:

### Programma Regionaal Bureau Leerplicht (RBL)

Het handhaven van de leerplicht is een relatief kleine maar wel specifieke taak voor gemeenten. Zware casussen kunnen bijvoorbeeld een groot beslag leggen op de capaciteit. Er zijn hier schaalvoordelen in samenwerking.

De uitvoeringsschaal verschilt in Nederland; grote samenwerkingsverbanden zijn zeker geen uitzondering (zie b.v. Zuid-Holland Zuid) maar er zijn ook kleinere samenwerkingen (b.v.

---

<sup>4</sup> Provincie Zuid-Holland: *Provinciale visie Ruimte en Mobiliteit*, 2018.

# Berenschot

Leidschendam-Voorburg in centrumconstructie voor Wassenaar en Voorschoten) en individuele gemeenten (zoals Langedijk) die dit zelf uitvoeren. Bij dit laatste speelt naast kosten vooral ook het element kwetsbaarheid een rol; uitval van een leerplichtambtenaar heeft dan meteen grote gevolgen. Met name in verband met de 'complexe gevallen' moest Langedijk in de begroting meer middelen vrijmaken voor de leerplichtfunctie.

Hier is verder nog van belang dat de volledige regio Holland Rijnland valt onder de meld- en coördinatiefunctie van de (centrum)gemeente Leiden.

## **Urgentie-commissie woonruimteverdeling**

De regio Holland Rijnland is een van de negentien formele woningmarktregio's in Nederland. In dit verband wordt het regionaal overleg gevoerd tussen corporaties, gemeenten en huurdersorganisaties. Deze functie levert alleen in dit regionaal verband de publieke waarde.

## **Regiotaxi (collectief vraagafhankelijk vervoer)**

De Regiotaxi is een vraagafhankelijk vervoerssysteem voor de regio Holland Rijnland waarmee de uitvoering van het doelgroepenvervoer is geborgd. Naast het feit dat deze functie op een groter schaalniveau efficiënter kan worden uitgevoerd (en aanbesteed), spelen hier ook de kosten van contractbeheer waarmee Oegstgeest beter af is in de regio dan dat zij dit zelf zou doen.

## **Verkeersveiligheid**

Hier gaat het om het verzorgen van enkele subsidieaanvragen namens de regio omdat dit door subsidiegever Zuid-Holland vereist is om dit op regionaal niveau aan te vragen. Het indienen van projecten op het gebied van gedragsbeïnvloeding is alleen mogelijk via de RPV's (Regionale Projectgroepen Verkeersveiligheid). Een aanvraag om subsidie kan alleen worden ingediend door openbaar lichamen die zijn ingesteld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

## **Programma TWO**

Holland Rijnland ondersteunt de Tijdelijke Werkorganisatie Opdrachtgeverschap (TWO) Jeugdhulp. Hier spelen met name inkoop en contractmanagement een rol in het bereiken van schaalvoordelen. De reden voor gemeenten om samen te werken op inkoop en contractmanagement is het feit dat die samenwerking de (inhoudelijke en financiële onderhandelings-)positie van gemeenten naar aanbieders versterkt en de administratieve lasten van aanbieders beperkt. Bovendien is er te besparen op fte's die nodig zijn voor de regie en het contractmanagement: contracten afsluiten, contacten onderhouden met zorgaanbieders, sturen en monitoren op afspraken, toetsen en uitbetalen facturen et cetera.

## **8. Houdt rekening met kosten van ontvlechten**

In de bijlage van de notitie van de gemeente Oegstgeest is per functie aangegeven wat het financieel belang van Oegstgeest bij de programmaonderdelen en uitvoeringstaken van Holland Rijnland is. Bedacht moet worden, dat het ontvlechten de nodige kosten zal vergen. Deze kosten zijn hier niet geïnventariseerd, maar om een indruk te geven:

### **1. Friciekosten.**

Aan het (gedeeltelijk) uittreden uit een GR zijn kosten verbonden die vaak aan de GR dan wel de 'achtergebleven' gemeenten moeten worden betaald. Immers, met uittreden gaan (beoogde) schaalvoordelen verloren en ook de organisatie zal kosten maken met het inkrimpen van de capaciteit.

# Berenschot

## **2. Kosten van zelf doen, of aansluiten bij bestaande samenwerking, of opzetten nieuwe samenwerking.**

Wanneer Oegstgeest besluit om taken zelf op zich te nemen, moet rekening worden gehouden met het opzetten daarvan. Oegstgeest moet met haar schaal daarbij niet alleen moeten letten op kosten, maar ook op kwetsbaarheid. Een alternatief is aan te sluiten bij een andere samenwerking, maar dat is in dit geval niet aannemelijk gezien de ligging van Oegstgeest. Dan is er nog de variant om met een aantal andere gemeenten uit te treden en samen verder te gaan.

## **3. Afnemend vertrouwen in de (grotere) regio.**

Onderzoek wijst uit<sup>5</sup> dat wanneer op regionaal niveau in dezelfde samenstelling meerdere afzonderlijke taken (succesvol) worden uitgevoerd, dit positieve uitstraling heeft op het vertrouwen in de onderlinge samenwerking. Het geheel wordt dan meer dan de som der delen. Andersom gesteld: taken uit een samenwerking halen kan negatief uitpakken op het succes bij de taken waarop nog wel wordt samengewerkt. Het uitnemen van taken uit Holland Rijnland kan de regionale bestuurlijke verhoudingen onder druk zetten, met een negatieve invloed op de kwaliteit van de samenwerking op de resterende terreinen.

## **9. Conclusie: behoud Holland Rijnland, en grijp kansen met Leidse regio**

Wat leveren deze bovenstaande beelden nu op? Met als 'disclaimer' dat deze toets in een kort tijdsbestek is gedaan op basis van het basismateriaal, ontstaat de volgende eindconclusie:

### **Voordelen regionale samenwerking binnen Holland Rijnland; kansen in de Leidse regio**

Oegstgeest werkt op diverse terreinen samen binnen Holland Rijnland. Op de bestaande onderwerpen zien wij zeker (schaal)voordelen. Op deze onderwerpen zou Oegstgeest niet alleen kunnen opereren; de schaal waarop dat hier gebeurt is voor het overgrote deel niet te groot of te klein.

Op onderwerpen als mobiliteit, afstemming van huisvesting en bedrijventerreinen en regionale energiestrategie vormt Holland Rijnland het relevantste niveau van samenwerking in de regio.

Wel zien we op veel onderwerpen de vorming en versterking van 'subclusters'. Grote, en in de toekomst belangrijke onderwerpen daarbij zijn de Economische agenda, Omgevingswet/visie en Transformatie sociaal domein.

Voor de verdere toekomst liggen er daarmee kansrijke samenwerkingsmogelijkheden in de Leidse regio.

Maar let op: dat hoeft niet te betekenen dat de samenwerking in Holland Rijnland (deels) zou moeten worden opgezegd. Daar kleven diverse soorten kosten aan.

Naast deze hoofdconclusie hebben wij de volgende beschouwingen die wij kunnen meegeven:

### **1. Samenwerking in subclusters wordt dominantier dan Holland Rijnland als geheel**

Holland Rijnland is een typisch 'tussengebied'. Het bevindt zich tussen grotere, samenhangende regio's. Kerngemeenten met als koploper Leiden (én Oegstgeest) nemen overal aan deel; aan de randen zijn er gemeenten die van binnen Holland Rijnland naar buiten kijken en ook elders deelnemen; andersom zijn er gemeenten die van buiten Holland Rijnland deelnemen aan sommige samenwerkingen. Alphen a/d Rijn is een gemeente met een meervoudige blik; zij is zowel gericht op Midden-Holland als op Holland Rijnland. Voorschoten zit (met Wassenaar) op het snijvlak van

---

<sup>5</sup> Van Genugten e.a.: *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking*. Radboud University Nijmegen, 2017.

# Berenschot

Haaglanden en Holland Rijnland (maar ontwikkelt zich wel naar de Leidse regio).

Bovendien zijn er binnen Holland Rijnland de drie 'subclusters' waarin steeds meer betekenisvolle samenwerking plaatsvindt.

Dit alles maakt dat Holland Rijnland geen logisch platform vormt om alle samenwerking integraal in onder te brengen en op die schaal de verbinding tussen verschillende beleidsterreinen te zoeken.

In de toekomst zal de Omgevingsvisie op fysiek terrein leidend zijn en steeds meer dwarsverbanden krijgen met 'sociale' onderwerpen. Dan ligt het meer voor de hand om te kijken naar de schaal van Hart van Holland en de Leidse regio, omdat de samenwerking op zowel de omgevingsvisie als het sociaal domein daar ligt.

## **2. Schaalvergroting en schaalverkleining**

Na een periode van schaalvergroting ontstaat steeds meer aandacht voor schaalverkleining. We zien dat in het sociaal domein (schaalvergroting aan de achterkant, integrale zorg dichtbij in wijken en buurten), de energietransitie (met initiatieven van energieregio's tot lokale energiecoöperaties) en straks de omgevingswet (van nationale omgevingsvisie tot lokale omgevingsplannen en nog kleinere projecten). De opgave van gemeenten, ook Oegstgeest, is om die schalen aan elkaar te verbinden. Veel taken, bijvoorbeeld in het sociaal domein, zijn naar een groter schaalniveau gebracht. Holland Rijnland kan best een rol blijven spelen om Oegstgeest te ondersteunen op het regionale schaalniveau. De uitdaging (en kans) ligt in het daarvan gebruik maken met een vertaling naar het (sub)lokale niveau.

## **3. Redeneer regionaal, maar ook vanuit Oegstgeest**

De bovenstaande vraag van de gemeenteraad gaat uit van Holland Rijnland. Hierboven is aangegeven wat Holland Rijnland betekent en zou kunnen betekenen voor Oegstgeest: van buiten naar binnen. Een omgekeerde invalshoek kan zijn om de regionale samenwerking van Oegstgeest te bezien van binnen naar buiten. Wat zijn de belangrijkste ambities en opgaven van Oegstgeest? En hoe kan regionale samenwerking eraan bijdragen om die ambities en opgaven aan te gaan? Het antwoord op deze vragen kan leiden tot een beredeneerde regionale strategische agenda van Oegstgeest.