



VOORBLAD

Advies nota aan de Raad

<i>Registratienummer:</i>	067
<i>Datum:</i>	22 september 2009
<i>Soort Voorstel:</i>	Advies nota
<i>Onderwerp:</i>	Aansluitingsverzoeken Rijnstreekgemeenten
<i>Portefeuillehouder:</i>	J.M. Staatsen
<i>Programma:</i>	Open bestuursstructuur Hoofddoel Actieve speler in de regio Subdoel Zichtbare meerwaarde
<i>Begrotingswijziging:</i>	Nee
<i>Bijlagen:</i>	Nee
<i>Stukken ter inzage:</i>	Nee
<i>Voorstel:</i>	Een richtinggevende uitspraak te doen over de aansluitingsverzoeken van de Rijnstreekgemeenten.



Advies nota aan de Raad

Inleiding

De gemeenten Alphen aan den Rijn, Nieuwkoop en Rijnwoude hebben een verzoek tot toetreden tot de gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsorgaan Holland Rijnland ingediend. Naar aanleiding van een aanbod van het Dagelijks Bestuur van het Rijnstreekberaad over deze verzoeken in gesprek te gaan met uw raad of raadscommissie, is in de commissie Burger en Bestuur op 3 september 2009 afgesproken een delegatie van het bestuur van het Rijnstreekberaad uit te nodigen. Ook is afgesproken in de commissie Burger en Bestuur d.d. 15 oktober 2009 op basis van een notitie van het college van B&W de aansluitingsverzoeken te bespreken.

Beoogd effect

Vooruitlopend op de definitieve besluitvorming over de aansluitingsverzoeken van de Rijnstreekgemeenten in december 2009 een richtinggevende uitspraak doen over de aansluitingsverzoeken. De vertegenwoordigers van Voorschoten in het Algemeen Bestuur van Holland Rijnland kunnen deze uitspraak inbrengen bij de behandeling van de aansluitingsverzoeken in de vergadering van het Algemeen Bestuur van Holland Rijnland van 28 oktober 2009.

Argumenten

Een richtinggevende uitspraak over de aansluitingsverzoeken is gewenst i.v.m. de vergadering van het Algemeen Bestuur van Holland Rijnland d.d. 28 oktober 2009.

Het definitieve besluit over de aansluitingsverzoeken hoeft pas genomen te worden in december 2009, nadat het Algemeen Bestuur van Holland Rijnland de aansluitingsverzoeken besproken heeft. Een richtinggevende uitspraak is gewenst om het standpunt van Voorschoten in deze AB-vergadering naar voren te kunnen brengen. Omdat uit de betreffende AB-vergadering mogelijk nog nieuwe argumenten voortkomen, wordt de commissie gevraagd om een richtinggevende, maar (nog) geen definitieve uitspraak te doen.

Aansluiting Rijnstreekgemeenten bij Holland Rijnland

Deze notitie gaat in op:

- het proces omtrent de aansluiting van de Rijnstreekgemeenten tot nu toe;
- de evaluatie Holland Rijnland d.d. 2008;
- het vraagstuk van democratische legitimatie;
- de werkgroep Boeien en Binden;
- de voor- en nadelen van aansluiting van de Rijnstreekgemeenten;
- de verdere besluitvormingsprocedure.

Het proces tot nu toe

Eind 2007 heeft een schriftelijke consultatieronde plaatsgevonden, waarin Holland Rijnland onder andere gevraagd heeft of de raad inhoudelijke raakvlakken tussen de samenwerkingsverbanden Holland Rijnland en het Rijnstreekberaad zag.

Per brief d.d. 24 oktober 2007 heeft het college van B&W van Voorschoten aan Holland Rijnland laten weten dat de commissie Burger en Bestuur geen meerwaarde in een aansluiting van de Rijnstreekgemeenten zag. Ook was volgens de commissie nog veel te verbeteren wat betreft de samenwerking in Holland Rijnland. Het ging dan met name om vroegtijdige bestuurlijke betrokkenheid



Advies nota aan de Raad

en democratische legitimering. Wel werd aangegeven dat de bereidheid bestond het standpunt op een later moment te heroverwegen.

Op 26 maart 2008 heeft het Algemeen Bestuur, mede op basis van de uitkomsten van de consultatieronde, het Dagelijks Bestuur opgedragen een bestuurlijke evaluatie van Holland Rijnland uit te voeren. Ook werd het Dagelijks Bestuur gevraagd samen met het Rijnstreekberaad een contourenschets aansluiting Rijnstreekgemeenten bij Holland Rijnland op te stellen.

Nu, na de standpuntbepaling van twee jaar geleden, is het vraagstuk naar aanleiding van de aansluitingsverzoeken weer actueel. In de afgelopen twee jaar is er veel gebeurd. Zo is de, vanwege de vraagtekens die een aantal gemeenten hadden gezet bij de vraag of Holland Rijnland wel klaar is voor een uitbreiding, vervroegde evaluatie uitgevoerd. Uit deze evaluatie zijn vervolgacties gekomen, waaronder de instelling van de intergemeentelijke werkgroep Boeien en Binden. Daarnaast is er een rapport van de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking uitgekomen, waarin wordt ingegaan op de noodzaak van regionale samenwerking, knelpunten in de samenwerking, alternatieven en aanbevelingen voor samenwerking. Ook het vraagstuk van democratische legitimatie komt in dit rapport nadrukkelijk aan de orde. Deze ontwikkelingen zijn relevant bij het heroverwegen van het standpunt van twee jaar geleden.

Evaluatie Holland Rijnland

Uit de evaluatie van Holland Rijnland die in 2008 heeft plaatsgevonden kwam onder meer naar voren dat Holland Rijnland steeds positiever wordt ervaren door de verschillende partijen¹. De regio heeft voldoende meerwaarde gebracht voor de deelnemende gemeenten. Daarnaast wordt Holland Rijnland, meer dan voorheen, gezien als een serieuze speler naar rijk en provincie toe. Niet alle resultaten zijn echter voldoende zichtbaar.

De verwachting is, zo blijkt uit het evaluatierapport, dat Holland Rijnland daadkrachtiger wordt als het eenduidiger optreedt. Opscaling met andere gemeenten wordt niet gezien als de oplossing om de bestuurskracht te verbeteren. Men kijkt wel positief naar een uitbreiding mits er aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. De belangrijkste daarvan zijn dat men eerst het eigen huis op orde heeft en dat men op zoek gaat naar een 'natuurlijke' partner.

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

De meerderheid van gemeenten voelt zich volgens de evaluatie prima vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur. Raadsleden worstelen meer met het vraagstuk 'democratische legitimiteit' dan colleges. Raden menen minder op de hoogte te zijn van wat er in de gemeenschappelijke regeling gebeurt.

Bestuursdruk en dubbelrollen in bestuurlijke netwerken spelen een belangrijke rol. Het besturen van een regio kost veel tijd en dit gaat ten koste van gemeentelijke of regionale verplichtingen.

¹ Holland Consultancy (2008), Evaluatie samenwerkingsverband Holland Rijnland.



Advies nota aan de Raad

Democratische legitimatie

Een van de kritiekpunten op Holland Rijnland is het gebrek aan democratische legitimatie. Veel Wgr-regio's krijgen dit verwijt, dat gerelateerd is aan de getrapte vertegenwoordiging die deze regio's kennen. Dit kan de regio's echter niet aangerekend worden, omdat het rechtstreeks kiezen van het bestuur van de regio's wettelijk niet mogelijk is. De samenwerkende gemeenten moeten onderling afspraken maken over de samenstelling van het bestuur, waardoor de invloed van afzonderlijke gemeenten onvermijdelijk minder direct wordt².

Wel zijn er diverse mogelijkheden om het gebrek aan democratische legitimatie zo veel mogelijk te compenseren danwel beperken. Zowel binnen Holland Rijnland als binnen de gemeente wordt hier actie op ondernomen.

Gemeente Voorschoten

Binnen de gemeente Voorschoten zijn de procedures zo ingericht dat de raad of raadscommissie zoveel mogelijk vooraf in de gelegenheid wordt gesteld mee te praten over relevante onderwerpen. Zo worden alle portefeuillehoudersoverleggen en alle vergaderingen van het Algemeen Bestuur in commissie of raad voorbesproken, om de betreffende portefeuillehouder(s) te voorzien van input danwel om de portefeuillehouder(s) in staat te stellen vraagstukken voor te leggen aan de raad(scommissie).

Holland Rijnland

De regio Holland Rijnland heeft verschillende procedures en werkwijzen ontwikkeld om de afzonderlijke gemeenteraden bij de besluitvorming en verantwoording te betrekken. In de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd dat het dagelijks bestuur de ontwerpbegroting en de meerjarenramingen en begrotingswijzigingen acht weken voordat zij aan het Algemeen Bestuur worden aangeboden toezendt aan de raden van de deelnemende gemeenten. Daarnaast verstuurt Holland Rijnland aan belangstellenden tweewekelijks een digitale nieuwsbrief over actuele en relevante ontwikkelingen en staan vergaderstukken en terugkoppelingen daarvan op de website van Holland Rijnland.

Daarnaast is begin 2009 de intergemeentelijke werkgroep Boeien en Binden opgericht, die zich onder andere buigt over de vragen hoe het regiogevoel in de twaalf gemeenten van Holland Rijnland kan worden versterkt en hoe de betrokkenheid van de raadsleden bij de regio kan worden vergroot.

Wergroep Boeien en Binden

Aanleiding voor het instellen van de werkgroep Boeien en Binden was de evaluatie van Holland Rijnland, waaruit naar voren kwam dat de afstand tussen Holland Rijnland en gemeenteraden/ raadsleden als (te) groot wordt ervaren en dat raadsleden het gevoel hebben te veel achterin het beleidsproces te zitten. Dit werd nog eens bevestigd tijdens de raadsconferentie "Grip op intergemeentelijke samenwerking" d.d. 24 september 2008.

De bestuurlijke structuur (de samenstelling van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur) is een van de onderwerpen die momenteel door de werkgroep onderzocht wordt. Deze structuur moet aansluiten

² Commissie toekomst stadsregionale samenwerking (2009), De stille kracht – Over de noodzaak van stadsregio's.



Advies nota aan de Raad

op antwoorden op vragen als: moet Holland Rijnland vanuit regio-optiek opereren, of is het een optelsom van twaalf gemeenten? Daarnaast buigt de werkgroep zich over communicatie, informatievoorziening en andere instrumenten die een bijdrage kunnen leveren aan het verder verbeteren van de relatie en betrokkenheid tussen colleges en raden met Holland Rijnland.

Op 1 oktober 2009 zal tijdens de lustrumbijeenkomst van Holland Rijnland in twee workshops ook aandacht aan deze materie worden besteed. Ook de uitkomsten hiervan zullen meegenomen worden in de eindrapportage van de werkgroep. De werkgroep komt naar verwachting eind oktober/ begin november 2009 met voorstellen. De verrichtingen van de werkgroep worden overigens ook door de Rijnstreek met grote belangstelling gevolgd, omdat ook de Rijnstreekgemeenten de betrokkenheid van gemeenteraden zeer van belang acht.

Voor- en nadelen aansluiting Rijnstreekgemeenten

Inhoud

Twijnstra Gudde heeft in opdracht van de dagelijkse besturen van Holland Rijnland en het Rijnstreekberaad een contourenschets opgesteld over aansluiting van de Rijnstreekgemeenten bij Holland Rijnland³. Hieruit komt naar voren dat aansluiting inhoudelijk gezien zeker een meerwaarde kent.

Binnen de Randstad vervult het gebied van zowel Holland Rijnland als de Rijnstreek een belangrijke rol bij de ontwikkeling van aantrekkelijke en hoogwaardige woonmilieus, de ontwikkeling van groene en open landschappen in de nabijheid van grote agglomeraties, de ontwikkeling van economische ontwikkeling op basis van greenport, kenniseconomie en recreatie en toerisme en de ontwikkeling van vervoersknooppunten. Door het samengaan van deze twee gebieden kan krachtiger op deze ontwikkelingen worden gestuurd en kan een sterkere positie worden ingenomen ten opzichte van andere overheden.

De Rijnstreekgemeenten maken, onder andere samen met de gemeenten in Holland Rijnland, deel uit van de Veiligheidsregio Hollands Midden. In deze Veiligheidsregio wordt op integrale wijze gewerkt aan veiligheid. Dat betekent dat er een nauwe relatie is met beleidsterreinen op het gebied van onder meer onderwijs, alcohol, drugs en verslavingszorg. Op sociaal terrein zijn er inhoudelijk gezien dan ook veel raakvlakken. Op het terrein van de Sociale Agenda heeft de samenwerking tussen beide regio's zijn meerwaarde dan ook al bewezen. De portefeuillehoudersoverleggen van de Sociale Agenda worden sinds een aantal jaren al deels gezamenlijk gehouden. Door de vele inhoudelijke raakvlakken tussen beide regio's zijn ook veel maatschappelijke organisaties en belangengroepen op het gebied van (jeugd)zorg op het schaalniveau van (minimaal) beide regio's georganiseerd. Door gezamenlijk op te treden worden efficiencyvoordelen behaald.

Beide regio's hebben momenteel zitting in het Regionaal Economisch Overlegorgaan (REO). Hierdoor hebben beide regio's zich al gecommitteerd aan eenzelfde detailhandelsvisie en treden ze gezamenlijk op naar buiten (onder andere richting provincie). Naast het REO zijn er nog separate overleggen op portefeuillehoudersniveau en ambtelijk niveau. Het onder één noemer brengen van al deze overleggen

³ Twijnstra Gudde (2008), Rijnstreekgemeenten en Holland Rijnland – Contourenschets aansluiting – Bespreekdocument voor gemeenteraden en colleges van B&W.



Advies nota aan de Raad

zal volgens Twijnstra Gudde leiden tot vermindering van de bestuurlijke drukte en tot een grotere effectiviteit.

Punt van aandacht bij een eventuele aansluiting van de Rijnstreekgemeenten is de systematiek van woonruimteverdeling, die in Holland Rijnland anders is dan die in de Rijnstreek. Na aansluiting zal aan de voorbereiding van besluitvorming over één systeem voor de nieuwe regio moeten worden gewerkt.

Uit de notitie van Twijnstra Gudde blijkt dat gemeenten die minder inhoudelijke relaties hebben met de Rijnstreek geen nadeel van de uitbreiding zullen ondervinden en dat de positie van individuele gemeenten niet wordt verzwakt.

Invloed

Schaalvergroting van de regio kan leiden tot enige afstandsvergroting. Voor een deel kan dit worden opgevangen door te blijven streven naar en werken aan een betere en transparantere informatievoorziening van Holland Rijnland naar de gemeenten. Ook zal door toetreding van de Rijnstreekgemeenten een nieuwe stemverhouding ontstaan. Bij gelijk blijven van de huidige regels zou het Algemeen Bestuur er tien leden bij krijgen: vijf voor Alphen aan den Rijn, drie voor Nieuwkoop en twee voor Rijnwoude. In de nieuwe stemverhouding zullen alle huidige deelnemende gemeenten in percentage van het aantal stemmen moeten inleveren ten gunste van de nieuwe gemeenten. Grote gemeenten zullen verhoudingsgewijs meer invloed inleveren dan kleine gemeenten. Ter illustratie: de gemeente Voorschoten zal van 6,52% van het aantal stemmen gaan naar 5,0%. De gemeente Leiden zal gaan van 26,09% naar 20,0%. Daarnaast is het van belang te constateren dat de drie grootste steden (Katwijk, Leiden en Alphen aan den Rijn) samen geen meerderheid van stemmen hebben. In bijlage 1 zijn de huidige en nieuwe verhouding van de stemmen weergegeven.

Verdere proces

Op 28 oktober 2009 wordt het Algemeen Bestuur van Holland Rijnland gevraagd de gemeenteraden positief te adviseren over de verzoeken tot aansluiting van de gemeenten Alphen aan den Rijn, Nieuwkoop en Rijnwoude. Om de wijziging van de gemeenschappelijke regeling op 1 april 2010 in te kunnen laten gaan, worden de gemeenteraden gevraagd uiterlijk tijdens de raadsvergadering van december 2009 een besluit te nemen over de verzoeken tot aansluiting. Toetreding van een gemeente tot het samenwerkingsorgaan vraagt instemming van tweederde van het aantal raden van de deelnemende gemeenten.

Kanttekeningen

Standpuntbepaling aan de hand van alleen deze notitie is onvoldoende.

In de commissie Burger en Bestuur van 3 september jl. is afgesproken een delegatie van het bestuur van het Rijnstreekberaad uit te nodigen om in gesprek te gaan over de aansluitingsverzoeken. Deze discussienotitie moet daarom in samenhang gezien worden met het gesprek dat gevoerd zal worden met deze delegatie.

Mogelijk komen er nog nieuwe argumenten die van invloed zijn op het uiteindelijke standpunt.

Op 28 oktober 2009 wordt het Algemeen Bestuur van Holland Rijnland gevraagd positief te adviseren aan de deelnemende gemeenteraden over de aansluitingsverzoeken. Het kan zijn dat hierbij nieuwe argumenten op tafel komen. Deze eventuele nieuwe argumenten kunnen betrokken worden bij het



Advies nota aan de Raad

definitieve voorstel over de aansluitingsverzoeken, dat afhankelijk van de bespreking in het Algemeen Bestuur van Holland Rijnland naar verwachting in december 2009 aan de raad ter besluitvorming zal worden voorgelegd.

Communicatie

Naast een discussie op basis van bijgevoegde notitie zal ook een gesprek plaatsvinden tussen de commissie Burger en Bestuur en een delegatie van het Rijnstreekberaad.

Financiën

Uitgangspunt bij een eventuele toetreding van de Rijnstreekgemeenten is dat dit geen kostenverhoging voor de huidige gemeenten met zich mee mag brengen. Eventuele meeropbrengsten uit inwonerbijdragen van de nieuwe gemeenten zullen in eerste instantie worden ingezet om op de diverse beleidsvelden te komen tot gelijkshakeling van beleid en andere kosten verbonden aan integratie. Daarna zal bekeken worden of het efficiencyvoordeel vertaald kan worden in een verlaging van de huidige inwonerbijdrage.

Burgemeester en Wethouders van Voorschoten
de secretaris. de burgemeester.



Advies nota aan de Raad

Bijlage 1 – Stemverhouding Holland Rijnland: nu en bij eventuele toetreding Rijnstreekgemeenten⁴

Gemeente	Aantal inwoners	Percentage van totaal	Mogelijke AB leden	Aantal stemmen	Percentage van het aantal stemmen
Alkemade	14.514	3,74%	2	4	4,35%
Hillegom	20.328	5,23%	3	6	6,52%
Katwijk	60.660	15,62%	5	14	15,22%
Leiden	118.070	30,40%	7	24	26,09%
Leiderdorp	25.989	6,69%	3	6	6,52%
Lisse	21.878	5,63%	3	6	6,52%
Noordwijk	24.666	6,35%	3	6	6,52%
Noordwijkerhout	15.164	3,90%	2	4	4,35%
Oegstgeest	21.117	5,44%	3	6	6,52%
Teylingen	34.627	8,92%	4	8	8,70%
Voorschoten	22.892	5,89%	3	6	6,52%
Zoeterwoude	8.505	2,19%	2	2	2,17%
Totaal	388.410	100,00%	40	92	100,00%

Met de toetreding van de Rijnstreekgemeenten ontstaat een nieuwe verhouding, zoals weergegeven in de volgende tabel.

Gemeente	Aantal inwoners	Percentage van totaal	Mogelijke AB leden	Aantal stemmen	Percentage van het aantal stemmen
Kaag en Braassem	25.311	4,91%	3	6	5,00%
Hillegom	20.328	3,94%	3	6	5,00%
Katwijk	60.660	11,76%	5	14	11,67%
Leiden	118.070	22,89%	7	24	20,00%
Leiderdorp	25.989	5,04%	3	6	5,00%
Lisse	21.878	4,24%	3	6	5,00%
Noordwijk	24.666	4,78%	3	6	5,00%
Noordwijkerhout	15.164	2,94%	2	4	3,33%
Oegstgeest	21.117	4,09%	3	6	5,00%
Teylingen	34.627	6,71%	4	8	6,67%
Voorschoten	22.892	4,44%	3	6	5,00%
Zoeterwoude	8.505	1,65%	2	2	1,67%
Alphen a/d Rijn	70.955	13,75%	5	16	13,33%
Nieuwkoop	26.882	5,21%	3	6	5,00%
Rijnwoude	18.863	3,66%	2	4	3,33%
Totaal	515.907	100,00%	51	120	100,00%

⁴ Twijnstra Gudde (2008), Rijnstreekgemeenten en Holland Rijnland – Contourenschets aansluiting – Bespreekdocument voor gemeenteraden en colleges van B&W.



Besluit

Registratienummer: 067

De raad der gemeente Voorschoten;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 22 september 2009;

besluit:

Een richtinggevende uitspraak te doen over de aansluitingsverzoeken van de Rijnstreekgemeenten.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering
van de raad der gemeente Voorschoten,
gehouden op _____ 2009.

de griffier, _____ de voorzitter,