



Rapport 2

Effecten van een bestuurlijke fusie in de Leidse regio

Onderzoek regionale samenwerking Leiderdorp

62116 | 9 juli 2020

Berenschot

Onderzoek gemeente Leiderdorp

Regionale samenwerking: effecten fusie



leiderdorp

Hans van der Werff
Dirk-Jan Schoneveld
Mirthe de Kok

9 juli 2020

Inhoud

1. Inleiding	6
1.1 Achtergrond onderzoek	7
1.2 Vraagstelling	8
1.3 Publieke waarde als vertrekpunt in het denken	8
1.4 Onderzoeksaanpak: de dwingende logica	9
1.5 Ervaring, best practices en onderzoeken als bron	9
1.6 Leeswijzer	9
2. Nota van bevindingen in een notendop	10
2.1 Trends en ontwikkelingen	11
2.2 Feiten en cijfers	13
2.3 Opinies van stakeholders	21
2.4 Bestuurlijke opgaven	26
2.5 Rode draden Nota van bevindingen	27
3. Effecten bestuurlijke fusie (herindeling)	30
3.1 Inleiding	31
3.2 Bovenlokale thema's	31
3.3 Bestuurlijke slagkracht	33
3.4 Belangenbehartiging	33
3.5 Relatie tot stakeholders	34
3.6 Ambtelijke organisatie	35
3.7 Financiën	35
3.8 Conclusie over de effecten van een bestuurlijke fusie in de Leidse regio	37
4. Conclusies en aanbevelingen	40
4.1 Inleiding	41
4.2 Opvallende feiten	41
4.3 Trends en ontwikkelingen	41
4.4 Centrale vraagstukken	42
4.5 Rode draden uit de Nota van bevindingen	42
4.6 Effecten van handhaven lichte samenwerking (rapport Twynstra Gudde)	43
4.7 Effecten van een bestuurlijke fusie van de vijf gemeenten in de Leidse regio	44
Bijlage 1: Uitwerking effecten bestuurlijke fusie	46

Inleiding

Hoofdstuk 1



1.1 Achtergrond onderzoek

Leiderdorp ligt midden in de Randstad en positioneert zich 'tussen stad en land'. Aan de westzijde grenst het aan de stad Leiden en de andere zijden van het dorp grenzen aan het Groene Hart. Samen met de gemeenten Leiden, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude vormt Leiderdorp een 'daily urban and regional system'; een op zichzelf staand streekverband met Leiden als centrumgemeente¹⁾. Leiderdorp is een zelfstandige gemeente, die intensief samenwerkt met zijn buurgemeenten in verscheidene samenwerkingsverbanden. Belangrijke maatschappelijke uitdagingen en oplossingen spelen namelijk steeds vaker op een hoger schaalniveau dan enkel gemeentelijk; denk bijvoorbeeld aan woningbouw, de energietransitie, economische ontwikkeling en het behouden van een aantrekkelijk voorzieningenaanbod.

Kortom, de regio doet ertoe voor Leiderdorp. Naar aanleiding hiervan heeft de gemeenteraad van Leiderdorp twee onderzoeken geïnitieerd naar gemeentelijke samenwerking in de regio. Op basis van deze onderzoeken wil de raad dat Leiderdorp een

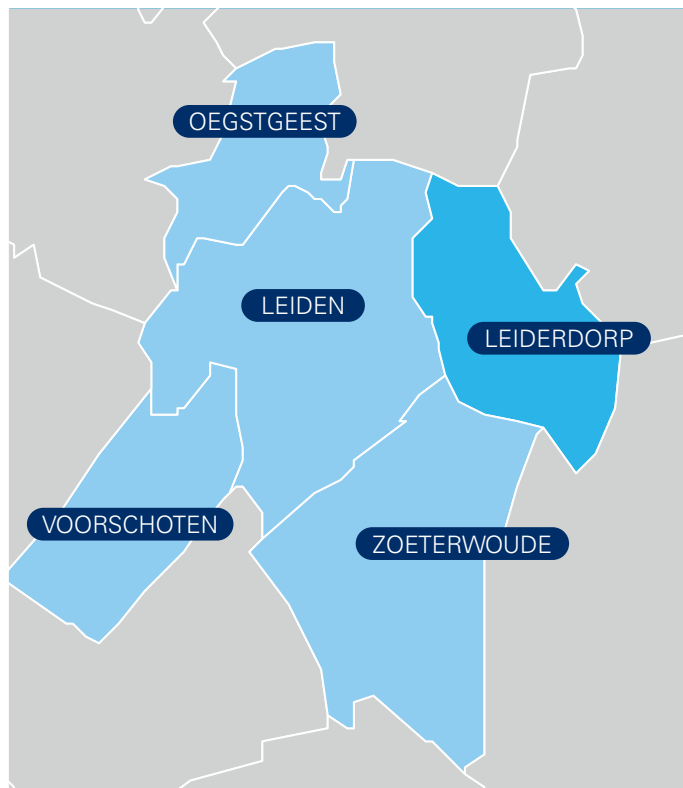
Corona en een bestuurlijke fusie

De afgelopen maanden hebben in het teken gestaan van de coronacrisis. Voor iedereen als burger, ondernemer, maatschappelijke organisaties, maar ook zeker voor bestuurders en ambtenaren in de publieke sector. Het nadenken over andere vraagstukken komt daarmee snel en begrijpelijk op de tweede plek. Toch is het denken de laatste maanden ook weer meer toekomstgericht geworden: over de grote maatschappelijke vraagstukken en de inrichting van de maatschappij. Het onderzoek naar bestuurlijke samenwerking in de regio heeft daarmee niets op noodzaak en urgentie ingeboet.

Een gemeentelijke herindeling omvat een bestuurlijke fusie en zou in de context van dit onderzoek inhouden dat de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude hun volledige autonomie zouden overdragen aan een nieuwe gemeente waarin zij dan opgaan. Er zouden verkiezingen georganiseerd worden om deze nieuwe gemeente in te stellen, er zou een nieuwe gemeenteraad komen en een nieuw college van burgemeester en wethouders (B&W) worden gevormd. Beleid en regelgeving zou geharmoniseerd worden.

1) Tordoir en Poorthuis, Zuid-Hollandse netwerken: Analyse van ruimtelijke interactie tussen gemeenten en kernen, 2017.

De Nederlandse Grondwet²⁾ bepaalt dat gemeentelijke herindelungen in een wet (Herindelingswet) moeten worden vastgesteld door het parlement (de Tweede en de Eerste Kamer).³⁾



Figuur 1 Bestuurlijke kaart Leidse regio

1.2 Vraagstelling

De gemeenteraad van Leiderdorp heeft Berenschot gevraagd om vanuit Leiderdorps perspectief een onderzoek uit te voeren naar de effecten, kansen en bedreigingen van een gemeentelijke herindeling. Daarbij is de onderstaande vraagstelling geformuleerd:

Wat is het effect van een fusie tussen de vijf gemeenten in de Leidse regio wat betreft:

- Financiën: inkomsten uit algemene uitkering (per inwoner), kosten/besparingen (op langere termijn).
- Bestuurlijke slagkracht om de thema's uit de Toekomstvisie Leidse regio te realiseren.
- Overige belangrijke bovenregionale thema's die niet in de Toekomstvisie Leidse regio staan.
- Belangenbehartiging bij rijk, provincie, gemeenschappelijke regelingen.
- Ambtelijke organisatie.
- Relatie inwoners, ondernemers, instellingen en verenigingen met bestuur en gemeentelijke organisatie.

De eerste stap van dit onderzoek vormde de Nota van bevindingen, welke in februari 2020 met het college van B&W en in maart 2020 met de gemeenteraad informeel is besproken. Aan de hand van cijfers, algemene trends en ontwikkelingen binnen Nederlandse gemeenten en opinies van verschillende belanghebbenden schetst de Nota van bevindingen een (feitelijk) beeld van de gemeente Leiderdorp en de regio. Deze nota vormt de gedeelde basis waarop dit eindrapport is gestoeld.

1.3 Publieke waarde als vertrekpunt in het denken

In dit onderzoek wordt 'publieke waarde' nadrukkelijk als uitgangspunt genomen. Publieke waarden zijn de maatschappelijke opgaven die de gemeente voor haar inwoners en haar gebied wil realiseren. Om deze publieke waarde te realiseren, is ambtelijke en bestuurlijke organisatiekracht nodig. Ook moet zij voldoende gelegitimeerd zijn door de belanghebbenden: inwoners, maatschappelijke partners, ondernemers, andere overheden et cetera. Deze visie, ontleend aan het publieke waarde-model van Harvard-hoogleraar Mark Moore⁴⁾, ziet er schematisch als volgt uit:

- **Publieke waarde:** dat wat de gemeente bereikt voor samenleving en gebied, oplossingen voor maatschappelijke opgaven.
- **Organisatie:** de wijze waarop dit is georganiseerd en wordt bestuurd.
- **Legitimiteit:** de rechtmatigheid van publiek handelen en het draagvlak onder de belangrijke stakeholders.



Figuur 2 Publieke waarde-model van Moore

2) Nederlandse Grondwet, Artikel 123.

3) Ministerie van BZK, Handboek: Gemeentelijke Herindeling, 2014.

4) Mark H. Moore: Recognizing Public Value. Harvard, 2013.

Het voordeel van het hanteren van dit model in het onderzoek is dat telkens kan worden teruggegrepen op wat de gemeente moet doen en betekenen voor de inwoners en het dorp. Het organisatievraagstuk is daarmee een afgeleide en vormt niet de primaire focus (met alle discussies van dien), maar vloeit logisch voort uit de te leveren publieke waarde en de legitimiteit.

1.4 Onderzoeksaanpak: de dwingende logica

Een onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van de gemeente Leiderdorp vraagt om een heldere redenering en logica, die navolgbaar en uitlegbaar is. Om dat te bereiken, werken wij met onze methodiek van de 'dwingende logica'. In deze methode bouwen wij stap voor stap een redenering op, om uiteindelijk een advies te geven over de effecten van een gemeentelijke herindeling in de Leidse regio. Op deze manier vormt de redenering een krachtig hulpmiddel om een goed gesprek te voeren over de toekomst van de gemeente Leiderdorp. De dwingende logica is geen wiskundig model en biedt geen absolute uitkomst. Het is ook geen 'one-size-fits-all' afweging. Elke gemeente, elk gebied en elke regio kent haar eigen combinatie van opgaven, ambities en uitdagingen. Tevens is er altijd een lokale wegging van criteria, politieke realiteit en (on)mogelijkheden. Om deze reden nemen wij de maatschappelijke vraagstukken, zoals deze zijn (feiten) en ervaren worden (opinies), als uitgangspunt.

De dwingende logica biedt een eenvoudig reproduceerbaar verhaal. Het begint bij het maken van een 'foto' van Leiderdorp door de feiten op een rij te zetten en het bestuur, de organisatie en de buurgemeenten te raadplegen. Deze eerste stappen hebben geleid tot een tussenresultaat (Nota van bevindingen), welke voorkomt dat bij het vaststellen van het eindrapport teruggevallen wordt op het ontbreken van bronnen of geraadpleegde stakeholders. Daarnaast ondersteunen de stappen van de dwingende logica raadsleden in het stap voor stap gezamenlijk doormaken van het komen tot de best passende positionering.

1.5 Ervaring, best practices en onderzoeken als bron

Dit eindrapport is gebaseerd op verschillende bronnen. Allereerst maken we gebruik van onze brede en jarenlange ervaringen op gebied van bestuurlijke samenwerkingen en fusies. Een tweede basis voor dit rapport zijn *best practices*, dat wil zeggen voorbeelden en lessen van andere gemeenten in Nederland. Deze *best practices* staan vaak beschreven in (onderzoeks) rapporten en adviezen. Ten derde liggen aan dit rapport ook (wetenschappelijke) onderzoeken naar gemeentelijke herindelingen ten grondslag. Tezamen schetsen deze bronnen een goed beeld van de effecten van gemeentelijke herindelingen.

1.6 Leeswijzer

Dit eindrapport bouwt voor op de eerder gepresenteerde Nota van bevindingen, waarin trends en ontwikkelingen in Nederlandse gemeenten, feiten en cijfers over Leiderdorp en de regio, en opinies van verschillende belanghebbenden beschreven zijn. Aangezien dit de gedeelde basis vormt voor dit eindrapport bespreekt hoofdstuk twee de belangrijkste bevindingen uit de Nota van bevindingen. Hoofdstuk drie geeft vervolgens antwoord op de hoofdvragen van dit onderzoeksrapport, door in te gaan op de effecten van een bestuurlijke fusie van de vijf Leidse regiogemeenten. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek.

Nota van bevindingen in een notendop

Hoofdstuk 2

De Nota van bevindingen vormde de eerste stap van dit onderzoek en is op 24 maart 2020 door het college van Leiderdorp vastgesteld. De nota schetst een (feitelijk) beeld van de gemeente Leiderdorp en de regio, die geldt als context waarbinnen de effecten van een gemeentelijke herindeling geplaatst moeten worden. Om die reden geeft dit hoofdstuk een overzicht van de belangrijkste bevindingen uit de Nota van bevindingen. Achtereenvolgens zullen de volgende punten aan bod komen: feiten en cijfers, trends en ontwikkelingen en opinies van verschillende belanghebbenden.



2.1 Trends en ontwikkelingen

Deze paragraaf vat de belangrijkste trends en ontwikkelingen samen die op Nederlandse gemeenten, zoals Leiderdorp, afkomen en van invloed zijn op hun bestuurlijke opgaven.

2.1.1 Op internationaal niveau

- **Internationalisering.** Nederland raakt steeds nauwer verbonden met de wereld: economieën zijn steeds meer verweven en personen bewegen zich steeds meer over grenzen heen. Door deze toenemende globalisering wordt steeds vaker getracht overkoepelende problematiek niet nationaal, maar internationaal op te lossen. De uitvoering van deze oplossingen komt echter steeds vaker op lokaal niveau te liggen.
- **Groeiend belang van regio's.** Door internationalisering zal de oriëntatie van Nederlandse overheden, zoals gemeenten en provincies, in toenemende mate diffuus worden. Beleid dat naar het Europese niveau wordt getild, wordt vaak ingestoken op 'de regio's'. Om een stevige positie te verkrijgen en te behouden dient daarom meer in regioverband gedacht en gehandeld te worden. Hiermee heeft ook de Leidse regio te maken.
- **Toenemend belang van ICT.** De ontwikkelingen op het gebied van automatisering, de technische mogelijkheden en de informatievoorziening volgen elkaar snel op. Gemeenten moet daarop anticiperen. Ze maken een digitale transformatie door (die momenteel wordt bespoedigd door de coronacrisis). Dit vraagt veel van de ICT-functie van gemeenten en veel gemeenten zoeken dan ook de samenwerking met elkaar op, om zo de uitdagingen het hoofd te bieden. Sinds 1 januari 2012 verzorgt het Servicepunt71 bijvoorbeeld de bedrijfsvoering van de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude.
- **Ecologisch systeem onder druk.** Het klimaat verandert en dit kan vergaande gevolgen hebben voor de leefomgeving van de mens. Daarom wordt gestreefd klimaatverandering terug te dringen. Deze transitie beïnvloedt ook Nederlandse gemeenten, die bijvoorbeeld duurzaamheidsbeleid moeten maken en een Regionale Energiestrategie dienen op te stellen. Ook de recente stikstof- en PFAS-problematiek raken gemeenten als Leiderdorp.

2.1.2 Op nationaal niveau

- **Verandering in de structuur van de economie.** De structuur van de Nederlandse economie is constant in beweging, door vergrijzing, een stijgend gemiddeld opleidingsniveau, internationalisering, digitalisering, automatisering en de economische conjunctuur. Momenteel stijgt de werkgelegenheid in Nederland. De bouw, de zakelijke dienstverlening en zorg en welzijn zijn de sectoren met de hoogst verwachte groei, terwijl de agrarische sector en het onderwijs de laagst verwachte groei hebben. Voor Leiderdorp is dat goed nieuws: de (collectieve) dienstverlening is daar het grootst, terwijl de agrarische sector relatief klein is. Vergrijzing zal echter ook in Leiderdorp plaatsvinden en, net als in de rest van het land, een drukkend effect hebben op de omvang van de beroepsbevolking.
- **Individualisering.** Door de opkomst van sociale media bestaan sociale netwerken uit meer, maar wel minder intensieve relaties. Deze ontwikkeling is in lijn met de individualiseringsbeweging. Hoewel er een negatieve verwachting bestond dat hierdoor ook de bereidheid zou afnemen om zich vrijwillig in te zetten, laten recente ontwikkelingen juist een toename van lokale coöperaties zien. In Leiderdorp doet bijvoorbeeld één op de drie inwoners vrijwilligerswerk. Verder doen zich veel nieuwe vormen van zelforganisatie voor, zoals via internet georganiseerde groepsprojecten en ad hoc-acties. Er zijn echter ook minder zonnige kanten aan deze ontwikkelingen: een toename aan onzekerheden en stress, kwetsbaarheden op het terrein van privacy en ook het buitengesloten voelen van mensen die onvoldoende steun kunnen organiseren.
- **Energietransitie.** Om een verdere opwarming van de aarde tegen te gaan, is Europees verband afgesproken dat in 2020 minimaal 14% van de energie hernieuwbare energie moet zijn. Daarnaast is binnen Nederland op 28 juni 2019 het Klimaatakkoord getekend, welke een CO₂-reductie van minimaal 49% in 2030 ten opzichte van 1990 oplegt. Gemeenten, provincies, waterschappen, bedrijven en maatschappelijke partijen hebben een rol in het behalen van deze doelstelling. Ook in Leiderdorp staan duurzaamheid en de energietransitie hoog op de agenda. De gemeente zet zich bijvoorbeeld in voor aardgasvrije wijken, het isoleren van gebouwen, het uitbreiden van het aantal zonnepanelen en het opstellen van een warmtevisie.

- **Decentralisatie en bezuinigingen.** De afgelopen jaren zijn verscheidene Rijkstaken gedecentraliseerd naar gemeenten, wat voor een forse beleidsagenda van gemeenten heeft gezorgd. Vooral de taken in het sociaal domein leidden tot flinke uitgaven (gemiddeld bijna 40% van de totale begroting), maar ook zorgen en bezuinigingen, omdat de kosten in het sociaal domein blijven stijgen. Met de invoering van de Omgevingswet wordt een kanteling beoogd die net zo ingrijpend zal zijn als de decentralisatie in het sociaal domein, omdat deze het gehele proces van beleidsmaking en uitvoering in het fysieke domein verandert.

2.1.3 Op regionaal niveau

- **Demografische ontwikkelingen.** Naar verwachting zal de bevolking van Leiderdorp in 2030 gegroeid zijn met 5% ten opzichte van 2019 en in 2050 zelfs met 11%. Verder is sprake van dubbele vergrijzing (met meer ouderen die gemiddeld ouder worden) en ontgroening (minder geboorten), waardoor de groene en grijze druk zullen toenemen. Dit leidt tot nieuwe bestuurlijke opgaven, bijvoorbeeld op gebied van huisvesting en voorzieningen.
- **Urbanisatie.** Steden blijven aan kracht en belang winnen. De aanwezigheid van kennis- en onderwijsinstututen, rijke voorzieningen en cultuur en een grote diversiteit aan werk-, woon- en verblijfmilieus hebben een onverminderde aantrekkingskracht wereldwijd, in Europa, in Nederland en in Zuid-Holland. Daarmee wordt het denken in stedelijke agglomeraties of netwerken (stad & ommeland) belangrijker. Leiderdorp kan aansluiten bij de aantrekkingskracht van de stad Leiden en biedt als aangrenzende gemeente veel mogelijkheden voor bijvoorbeeld huisvesting en recreatie.
- **Multischaligheid.** Maatschappelijke problemen én oplossingen spelen vaker op een hoger schaalniveau dan individuele gemeenten, maar tegelijkertijd kunnen maatwerk en kennis van de lokale situatie ook juist het verschil maken. Dat leidt tot de opgave om 'multischalig' te denken: gebruik maken van de voordelen van zowel grootschaligheid én kleinschaligheid en deze slim verbinden. Daarbij is samenwerking in netwerken nodig, want zelden is een enkele partij in staat om geheel op zichzelf tot oplossingen te komen. Het is een trend om als gemeente per taakveld op zoek te gaan naar de meest ideale, regionale coalitie in plaats van het onderbrengen van gemeentelijke samenwerking in één samenwerkingsverband.

2.2 Feiten en cijfers

Deze paragraaf omvat een situatieschets van Leiderdorp, waarbij we ingaan op feiten en achtergronden over Leiderdorp zelf; buurgemeenten Leiden, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude; de provincie Zuid-Holland; en Nederland als geheel. De gebruikte gegevens zijn voornamelijk afkomstig uit openbare databanken van het Centraal Bureau voor de Statistiek, ABF Research en Telos.

2.2.1 Profiel Leiderdorp

Leiderdorp is een middelgrote gemeente in Zuid-Holland en grenst aan Leiden, Kaag en Braasem, Alphen aan den Rijn, Zoeterwoude en Teylingen. Geografisch gezien is Leiderdorp vastgegroeid aan Leiden (zie ook Figuur 3), de rivier de Rijn scheidt de twee gemeenten. Leiderdorp heeft één dorpskern en vormt een rustige, groene en veilige woonomgeving met een dorps karakter, een rijk verenigingsleven en veel vrijwilligers. Door zijn ligging pal langs de A4 is het een aantrekkelijke vestigingsplaats voor bedrijven en forensen. Verder biedt de omgeving volop mogelijkheden voor sport en recreatie, met onder meer de Boterhuispolder, de Munnikenpolder, De Houtkamp en De Bloemer.⁵⁾



Figuur 3 Kaart van de gemeente Leiderdorp

2.2.2 Bevolking

- **Aantal en dichtheid.** Leiderdorp heeft ruim 27.000 inwoners en is daarmee, op Leiden na, de grootste gemeenten in de Leidse regio. De bevolkingsdichtheid in Leiderdorp is, vergeleken met andere gemeenten, relatief laag. In de regio heeft Leiden het hoogste bevolkingsaantal en -dichtheid en Zoeterwoude het laagste.⁶⁾
- **Samenstelling.** De gemiddelde leeftijd ligt in Leiderdorp boven het landelijk gemiddelde, de man-vrouwverhouding is vergelijkbaar met landelijk. Het percentage inwoners met een migratieachtergrond ligt lager dan het landelijk gemiddelde. In de regio valt vooral op dat Leiden relatief veel inwoners met een migratieachtergrond inwoners heeft en Zoeterwoude relatief weinig.⁷⁾
- **Demografische druk.** In Leiderdorp liggen zowel de groene druk als de grijze druk hoger dan het landelijk gemiddelde (zie tabel 1). Dit maakt dat de niet-productieve leeftijdsgroep relatief groot is. Dit patroon geldt, op Leiden na, voor de hele Leidse regio. Cijfers laten verder zien dat de demografische druk in Leiderdorp de afgelopen 20 jaar sterk is toegenomen, vooral vanwege hogere grijze druk (vergrijzing).⁸⁾

	Groene druk (-19 t.o.v. 20-64 jaar)	Grijze druk (65+ t.o.v. 20-64 jaar)	Demografische druk (groene + grijze druk t.o.v. 20-64)
Leiderdorp	40,2	40,6	80,8
Leiden	28,4	22,9	51,3
Oegstgeest	44,7	36,7	81,4
Voorschoten	44,6	43,6	88,2
Zoeterwoude	37,8	35,6	73,4
Zuid-Holland	37,6	30,2	67,8
Nederland	37,3	32,6	69,8

Tabel 1 Demografische druk, CBS, 2019

- **Bevolkingsprognoses.** Naar verwachting groeit de bevolking van Leiderdorp tot 30.140 inwoners in 2050, een groei van 11% ten opzichte van het huidige inwoneraantal (27.109 inwoners). Deze procentuele groei is in lijn met de prognose voor de provincie en landelijk. In de Leidse regio valt vooral de verwachte bevolkingsgroei van Zoeterwoude op, met 41% in 2050 ten opzichte van 2019.⁹⁾

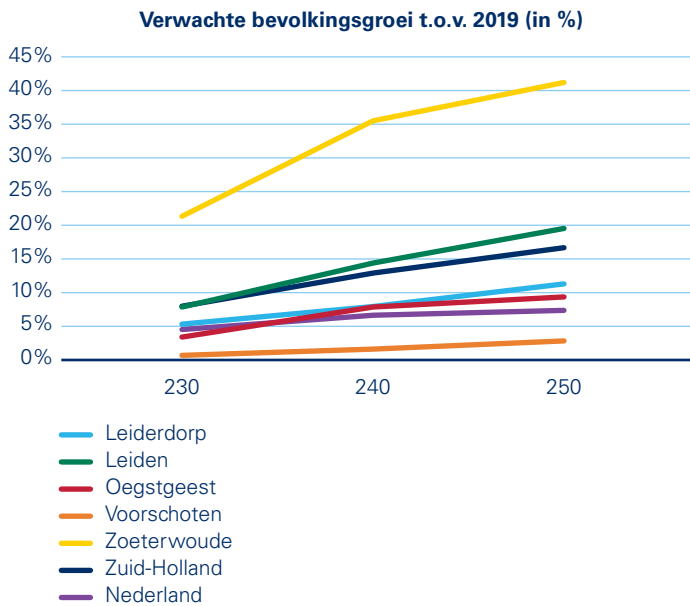
5) Leidse regio, Toekomstvisie Leidse regio: Kwaliteiten versterken & krachten verenigen, 2016.

6) CBS, 2019.

7) CBS, 2018.

8) CBS, 2019.

9) ABF Research, 2018.



Figuur 4 Bevokingsprognose (in procenten), ABF Research 2018

2.2.3 Bestuur en organisatie

- **Gemeentelijke organisatie.** Het ambtelijk apparaat van de gemeente Leiderdorp telt ca. 157 fte (formatie) en daarnaast is er sprake van 9% inhuur.¹⁰⁾
- **Politieke voorkeuren.** Sinds 13 januari 2020 heeft Leiderdorp een nieuwe coalitie: VVD, D66, CDA en ChristenUnie-SGP. Hiermee zit een van de twee grootste partijen, de Lokale Partij Leiderdorp (LPL), niet in de coalitie. Van de vorige coalitie, die eind 2019 ten val kwam, was de LPL wel onderdeel.¹¹⁾
- **Digitalisering en dienstverlening.** Leiderdorp zet stevig in op (digitale) dienstverlening en wil ook fysiek toegankelijk blijven. Uit onderzoek naar het volwassenheidsniveau van de online dienstverlening voor inwoners scoort Leiderdorp (77%) gelijk aan het landelijk gemiddelde (77%). Leiderdorps online dienstverlening voor ondernemers (45%) scoort lager dan landelijk (64%).¹²⁾

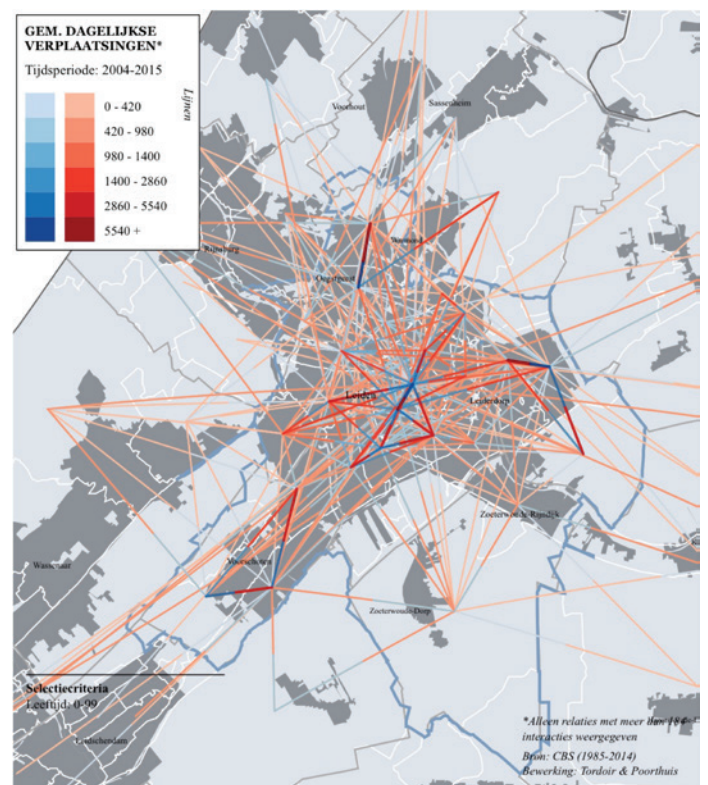
10) Jaarstukken gemeente Leiderdorp, 2018.

11) Via www.verkiezingsuitslagen.nl.

12) VNG, 2018.

2.2.4 Ligging en vervlochtenheid

- **Leiderdorp** staat in een nauwe verbinding met de omliggende gemeenten en regio's, zowel fysiek als bestuurlijk. De gemeente maakt onderdeel uit van het 'daily urban system' van het stedelijke gebied Leiden. Figuur 5 toont alle verplaatsingsstromen tussen postcodegebieden binnen de Leidse regio (omgrensd door de blauwe lijn). De analyse laat zien dat de gemeenschap sterk gericht is op Leiden en sociaaleconomisch en ruimtelijk met Leiden één vervlochten gebied vormt. kaart toont dat de Leidse regio een vervlochten gebied vormt.



Figuur 5 Dagelijkse verplaatsingen (min. 150/dag) tussen kernen in de Leidse regio¹³⁾

13) Bron: Tordoir en Poorthuis, Zuid-Hollandse netwerken. Analyse van ruimtelijke interactie tussen gemeenten en kernen, 2017. De lijnen tussen de postcodegebieden geven allereerst de omvang van de verplaatsingsstromen weer: hoe donkerder de lijn, hoe meer verplaatsingen (zie ook de legenda). Ten tweede tonen de lijnen de richting van de verplaatsingsstromen: het blauwe deel van een lijn haakt aan op de plaats met een per saldo netto inkomende stroom, terwijl het rode deel aanhaakt op de plaats met een per saldo uitgaande stroom. De verhouding in lengte tussen het rode en het blauwe lijndeel reflecteert de verhouding tussen de twee stroomrichtingen.

2.2.5 Wonen

- **Huishoudens.** Leiderdorp telt 12.237 huishoudens. Alleenstaanden vormen daarvan ongeveer een derde, de overige huishoudens zijn samenwonend. Het aantal huishoudens is sinds 2000 flink gestegen. gemiddelde aantal personen per huishouden ligt met 2,22 iets boven het landelijk gemiddelde. In de Leidse regio valt op dat Leiden relatief veel alleenstaande huishoudens en een laag gemiddeld aantal personen per huishouden kent (te verklaren door de grote studentenpopulatie).¹⁴⁾
- **Woningvoorraad.** Tabel 2 toont dat er in Leiderdorp 12.118 woningen staan, onderverdeeld in 64% koopwoningen en 36% huurwoningen (waarvan 72% sociale huur). In vergelijking met de Leidse regio heeft Leiderdorp hiermee relatief gezien het hoogste aandeel sociale huurwoningen. Ten opzichte van Nederland heeft Leiderdorp veel koop- en weinig huurwoningen. In de regio valt op dat het percentage koopwoningen in Oegstgeest en Zoeterwoude relatief hoog en het percentage sociale huurwoningen in Leiden, Oegstgeest en Voorschoten relatief laag ligt.¹⁵⁾

	Totale woningvoorraad	Koopwoningen (in %)	Huurwoningen (in%)	...waarvan sociale huursector (in%)
Leiderdorp	12.118	64%	36%	72%
Leiden	58.079	44%	56%	61%
Oegstgeest	10.475	71%	29%	59%
Voorschoten	11.442	62%	38%	58%
Zoeterwoude	3.493	73%	27%	70%
Zuid-Holland	1.663.173	52%	49%	67%
Nederland	7.740.984	57%	43%	70%

Tabel 2 Woningvoorraad en eigendomsrecht, CBS 2018

- **Woningprijzen.** De gemiddelde WOZ-waarde (€240.000) en de gemiddelde woninggrootte (108m²) in Leiderdorp liggen een stuk hoger dan het provinciaal en landelijk gemiddelde. Dit geldt ook voor de gemeenten Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude. Ook de gemiddelde woningprijs per m² is in de Leidse regio fors bovengemiddeld, waarbij Oegstgeest het hoogst scoort (€ 2.678 per m²) en Leiderdorp het laagst (€ 2.222 per m²).¹⁶⁾

- **Woonlasten.** De woonlasten in de Leidse regio-gemeenten liggen bijna allemaal boven het provinciaal en landelijk gemiddelde, maar lopen sterk uiteen. In Leiderdorp en Leiden valt op dat het verschil tussen de woonlasten voor éénpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens relatief groot is (jaarlijks bijna €200 verschil). De woonlasten in Voorschoten zijn het hoogste.¹⁷⁾

	Woonlasten éénpersoonshuishouden	Woonlasten meerpersoonshuishouden
Leiderdorp	€ 738	€ 946
Leiden	€ 609	€ 820
Oegstgeest	€ 817	€ 929
Voorschoten	€ 994	€ 1.056
Zoeterwoude	€ 732	€ 743
Zuid-Holland	€ 663	€ 740
Nederland	€ 669	€ 739

Tabel 3 Jaarlijkse woonlasten¹⁸⁾ per gemeente, CBS 2019.

- **Nabijheid van voorzieningen.** De gemiddelde afstand tot voorzieningen in Leiderdorp is vergelijkbaar met landelijke gemiddelden. De gemiddelde afstand tot een ziekenhuis (te verklaren door het Alrijne Ziekenhuis) en middelbare school is in Leiderdorp zelfs aanzienlijk lager.¹⁹⁾

14) CBS, 2018.

15) CBS, 2018.

16) CBS, 2019.

17) CBS, 2019.

18) Woonlasten bestaan uit: gemiddeld betaalde OZB + reinigingsheffing + rioolheffing – heffingskorting.

19) CBS, 2016.

	Beroepsbevolking met laag onderwijsniveau (per 1.000 inwoners)	Beroepsbevolking met middelbaar onderwijsniveau (per 1.000 inwoners)	Beroepsbevolking met hoog onderwijsniveau (per 1.000 inwoners)
Leiderdorp	149	248	297
Leiden	90	239	379
Oegstgeest	115	231	346
Voorschoten	110	275	330
Zoeterwoude	155	310	310
Zuid-Holland	142	283	258
Nederland	146	288	257

Tabel 4 Onderwijsniveau van de beroepsbevolking, CBS 2018

	Banen handel (%)	Banen industrie (%)	Banen landbouw (%)	Banen collectieve dienstverlening (%)	Banen zakelijke dienstverlening (%)	Banen recreatie + toerisme (%)
Leiderdorp	17%	7%	0%	58%	16%	5%
Leiden	11%	12%	0%	47%	27%	8%
Oegstgeest	16%	12%	0%	45%	24%	7%
Voorschoten	23%	10%	1%	36%	27%	8%
Zoeterwoude	17%	45%	2%	20%	15%	3%
Zuid-Holland	18%	15%	2%	31%	32%	6%
Nederland	18%	16%	3%	30%	32%	7%

Tabel 5 Verdeling banen per gemeente, CBS 2018

2.2.6 Economie en werkgelegenheid

- **Beroepsbevolking en arbeidsdeelname.** De omvang van de beroepsbevolking van Leiderdorp is met 694 per 1.000 inwoners gemiddeld. Dit geldt ook voor de netto arbeidsparticipatie. Van de buurgemeenten valt vooral Zoeterwoude op, door zijn relatief grote beroepsbevolking (775 per 1.000 inwoners). In Leiderdorp is het aandeel middelbaar opgeleide mensen in de beroepsbevolking ondergemiddeld en het aandeel hoger opgeleiden bovengemiddeld (zie tabel 4). Dit laatste geldt voor de hele Leidse regio, wat in lijn is met het profiel van een 'kennisregio'. De verhouding tussen de drie groepen beroepsbevolking is het meest scheef in Leiden, wat verklaard kan worden door de aanwezigheid van de Universiteit Leiden en de Hogeschool Leiden.²⁰⁾

- **Werkgelegenheid.** Binnen de Leidse regio zijn grote verschillen in het aantal banen per 1.000 inwoners: Oegstgeest (443) en Voorschoten (366) scoren relatief laag, Leiderdorp (615) gemiddeld en Zoeterwoude (1.155) erg hoog. Het aantal bedrijven in de Leidse regio-gemeenten ligt iets onder het landelijk gemiddelde (125), waarbij Leiderdorp met 106 bedrijven per 1.000 inwoners onderaan staat. Het aantal zzp'ers ten opzichte van het totaal aantal banen loopt binnen de Leidse regio erg uiteen: Oegstgeest (21%) en Voorschoten (27%) hebben relatief veel zzp'ers, Leiden (8%) en Zoeterwoude (7%) relatief weinig, Leiderdorp zit er tussenin (14%).²¹⁾
- **Banenverdeling.** De verdeling van banen in Leiderdorp wijkt op een aantal punten af van het gemiddelde: er zijn relatief weinig banen in de industrie en de zakelijke dienstverlening. De collectieve dienstverlening daarentegen is met 57% juist dominant aanwezig (zie tabel 5). Een mogelijke verklaring hiervoor is het Alrijne Ziekenhuis, welke voor veel werkgelegenheid zorgt. Verder valt op dat Zoeterwoude een relatief hoog aandeel banen in de industrie heeft.²²⁾

20) CBS, 2018.

21) CBS, 2018.

22) CBS, 2018.

	Werkloosheids-percentage (%), 2018	Huishoudens met bijstandsuitkering t.o.v. huishoudens totaal (in %), 2019
Leiderdorp	3,3%	3,3%
Leiden	4,3%	4,9%
Oegstgeest	3,1%	3,0%
Voorschoten	3,1%	2,8%
Zoeterwoude	2,8%	1,5%
Zuid-Holland	4,3%	6,6%
Nederland	3,9%	5,3%

Tabel 6 Werk- en inkomensproblematiek, CBS 2018

	Duurzaamheidsbalans (ranking)	Totaal score duurzaamheid (score 0-100)	Score sociaal-cultureel kapitaal (score 0-100)	Score ecologisch kapitaal (score 0-100)	Score economisch kapitaal (score 0-100)
Leiderdorp	261	49	52,5	48,3	39,5
Leiden	127	52	51,6	46,2	55,4
Oegstgeest	14	56	59,1	55,5	50,3
Voorschoten	16	56	58,3	54,1	53,1
Zoeterwoude	51	54	60,2	46,5	53,0

Tabel 7 Duurzaamheid ranking, Telos 2018

2.2.7 Sociaal-maatschappelijke problematiek

- **Werk- en inkomensproblematiek.** Tabel 6 toont dat het werkloosheidspercentage van Leiderdorp met 3,3% onder het landelijke gemiddelde (3,9%) ligt. Op Leiden (4,3%) na is de werkloosheid van de overige Leidse regiogemeenten ook ondergemiddeld. Eenzelfde patroon geldt voor het percentage huishoudens met een bijstandsuitkering.²³⁾
- **Jeugdproblematiek.** De indicatoren van jeugdproblematiek schetsen een gemiddeld beeld voor Leiderdorp, waarin alleen het percentage kinderen met jeugdhulp iets hoger ligt dan landelijk. Dit patroon is gelijk in de overige Leidse regio-gemeenten, met als enige uitzondering het percentage kinderen in armoede in Leiden, wat iets lager ligt dan gemiddeld.²⁴⁾

2.2.8 Duurzaamheid

- **Duurzaamheidsscore.** Leiderdorp scoort, in vergelijking met de andere gemeenten uit de Leidse regio, het laagste op de overall duurzaamheidsscore²⁵⁾ van

Telos en behaalt een 261ste plaats in de ranking van Nederlandse gemeenten. Tabel 7 toont dat dit vooral ligt aan de relatief lage economisch kapitaalscore van Leiderdorp. Verder valt op dat Oegstgeest en Voorschoten zeer goed scoren op de duurzaamheidsbalans, met respectievelijk een 14e en een 16e plaats.²⁶⁾

- **Hernieuwbare bronnen.** In Leiderdorp is 2% van de energie en 3% van de elektriciteit hernieuwbaar, wat (ruim) onder het landelijk gemiddelde (7%) is. Ook de andere Leidse regio-gemeenten hebben een relatief laag percentage hernieuwbare energie en elektriciteit. De enige uitzondering hierop is Zoeterwoude, waar 27% van de elektriciteit hernieuwbaar is.²⁷⁾
- **Duurzame mobiliteit.** Het aantal deelauto's (0,4), elektrische personenauto's (8,3) en e-laadpalen (2,2) per 1.000 inwoners is in Leiderdorp gemiddeld. Leiden scoort relatief hoog op het aantal deelauto's (0,9 per 1.000 inwoners), Zoeterwoude op het aantal e-laadpunten (5,6 per 1.000 inwoners). Het aantal elektrische personenauto's is in Leiden (2,8 per 1.000 inwoners) en Voorschoten (3,4 per 1.000 inwoners) relatief laag.

23) CBS, 2018.

24) CBS, 2014, 2015 en 2018.

25) Gebaseerd op ecologisch (veerkracht van de lokale ecosystemen), sociaal-cultureel (sociale rechtvaardigheid en maatschappelijke betrokkenheid) en economisch (functioneren van de economie) kapitaal. Uitgedrukt in een score van 0 (zeer laag) tot 100 (zeer hoog).

26) Telos, Nationale monitor duurzame gemeenten, 2018.

27) Rijkswaterstaat, Klimaatmonitor Rijkswaterstaat, 2017.

	Solvabiliteit	Netto-schuldquote (ongecorrigeerd)	Grond-exploitatie	Belasting-capaciteit	Exploitatie-ruimte
Leiderdorp	53,3%	27,9%	9,7%	121,3%	0,9%
Leiden	43,2%	70,8%	3,3%	105,1%	1,9%
Oegstgeest	22,8%	52,1%	5,8%	127,0%	1,9%
Voorschoten	36,6%	70,1%	18,0%	135,0%	3,9%
Zoeterwoude	39,1%	37,7%	5,9%	114,4%	7,4%
Nederland	35,9%	56,3%	16,8%	103,1%	1,3%

Tabel 8 Kengetallen per gemeente

2.2.9 Financiële positie

Een gemeente staat er over het algemeen goed voor wanneer deze geen of weinig schulden en een goed gevulde bankrekening heeft en wanneer de baten vrijwel ieder jaar even hoog of iets hoger zijn dan de lasten. Kengetallen helpen om inzicht te krijgen in deze financiële positie van de gemeente. Zij tonen aan of een gemeente tegen een stootje kan en of een gemeente zich relatief snel kan aanpassen aan veranderende omstandigheden. Kengetallen moeten altijd in relatie tot elkaar worden gezien, omdat ze afzonderlijk niet zo veel zeggen. Zo hoeft een hoge schuld geen nadelig effect te hebben op de financiële positie, maar is dat afhankelijk van hoeveel eigen vermogen en baten er tegenover die schuld staan. Juist uit de combinatie van de kengetallen (zie tabel 8 hierboven) kan daarom een beeld worden geschetst over de financiële positie van de gemeente.

Leiderdorp. De financiële positie van de gemeente Leiderdorp is (terugkijkend) goed, zo constateert de accountant op basis van de accountantscontrole over 2018.²⁸⁾ EY baseert zich onder meer op het solvabiliteitspercentage en de omvang van het vrij beschikbare eigen vermogen ultimo boekjaar. Leiderdorp heeft het hoogste solvabiliteitspercentage van de vijf gemeenten. Ofwel; een goed gevulde spaarpot waardoor de gemeente tegen een stootje kan.

Het solvabiliteitspercentage voor Leiderdorp bedraagt ultimo 2018 49,2%, ten opzichte van 53,3% in 2017. Deze daling in het solvabiliteitspercentage wordt met name verklaard door het negatieve resultaat voor bestemming en daarmee de afname van het eigen vermogen, en daarnaast een toename van het balanstotaal, onder andere als gevolg van de toename van de voorzieningen, de langlopende schulden en de kortlopende schulden.

Uit de Financiële Kadernota, zoals gepresenteerd in 2019, komt naar voren dat de financiële touwtjes in Leiderdorp aangehaald moeten worden. Voor de periode 2020 tot en met 2023 kunnen de begrotingen weliswaar nog sluitend gemaakt worden door bij te plussen uit de reservepotten van de gemeente, die nu nog goed gevuld zijn, maar daarna niet meer. Net als vele andere Nederlandse gemeenten is Leiderdorp in financieel lastiger vaarwater terecht gekomen door twee oorzaken: de uitgaven voor de jeugdzorg gaan behoorlijk omhoog en tegelijkertijd komt er minder in de kas, doordat de uitkeringen uit het gemeentefonds (goed voor ongeveer de helft van de inkomsten van gemeenten) omlaag gaan. In 2018 is deze uitkering al met ruim 700.000 euro verminderd en die trend zet naar verwachting door.²⁹⁾

Leiden. Deloitte heeft de financiële gezondheid van de gemeente Leiden onderzocht. Hoewel de financiële positie op basis van vergelijking van kengetallen van referentiegemeenten eind 2017 gunstig is, constateert Deloitte dat de vermogenspositie van de gemeente richting 2022 afneemt door de grote inzet van bestemmingsreserves en het investeringsprogramma. Dit levert geen acute problemen op. Deloitte constateert dat de gemeente solide beheersmaatregelen heeft getroffen om het renterisico en weerstandsvermogen te beheersen.³⁰⁾

Oegstgeest. Uit de Perspectiefnota 2020-2023 van de gemeente Oegstgeest komt naar voren dat de netto schuldquote langzaam oploopt. De grote investeringen die de komende jaren zullen plaatsvinden, leiden tot toename van de schuld. Deze blijft overigens binnen de, in het nieuwe gemeenschappelijk, financieel toezichtkader van de toezichthouder, gedefinieerde neutrale waarde. De beperkte overschotten in de perspectiefnota zijn niet structureel, maar het college streeft wel naar een structureel begrotingsoverschot.³¹⁾

28) Gemeente Leiderdorp, Accountantsverslag 2018, definitief concept.

29) Gemeente Leiderdorp, Financiële kadernota 2020-2023. Via www.kaderbrief.leiden.nl.

31) Gemeente Oegstgeest, Perspectiefnota 2020-2023.

Voorschoten. De Rekenkamercommissie van Voorschoten (en drie andere gemeenten) heeft Deloitte onderzoek laten doen naar de financiële positie van de gemeente. Het in augustus 2019 verschenen rapport concludeert kortgezegd dat de financiële positie van Voorschoten niet slechter is dan gemiddeld in Nederlandse gemeenten. De hoogte van de reserves is gunstiger dan gemiddeld en de schuldpositie – op gemiddeld niveau – is voldoende. Het verwachte financiële beeld aan het einde van 2022 is stabiel ten opzichte van 2018. Het meerjarenbeeld is voorts niet sluitend. De reservepositie neemt – hierdoor – verder af, maar blijft nog voldoende.

Zoeterwoude. Uit de jaarrekening 2019 van Zoeterwoude valt op te tekenen dat de gemeente een gezonde financiële positie heeft die voldoende robuust is. De kengetallen laten weliswaar een matig en soms voldoende beeld zien, maar de gemeente sloot de boeken afgelopen jaren met een positief resultaat. Ook is het de gemeente gelukt een programma-begroting 2020-2023 aan te bieden die ruim positief is. Dat laat onverlet dat ook Zoeterwoude aan de vooravond staat van grote opgaven en forse financiële inspanningen.

2.2.10 Samenwerkingsverbanden

Veel gemeenten werken samen (ambtelijk, belastingen, ICT, economisch, WMO, etc.). Dit is afgelopen jaren forse toegenomen. In 2005 verliep nog acht procent van de gemeentelijke uitgaven via samenwerking, nu meer dan twintig procent.³²⁾ Nederlandse gemeenten zitten gemiddeld in 27 samenwerkingsverbanden en voor gemeenten vanaf 100.000 inwoners ligt dit gemiddelde zelf op 34. Leiderdorp heeft met 33 meer samenwerkingsverbanden dan gemiddeld³³⁾. Deze samenwerkingen zijn zowel bestuurlijk als ambtelijk en bevinden zich op verschillende schaalgroottes. De verbanden zijn overwegend traditioneel ingericht, met bijvoorbeeld veel portefeuillehouders overleggen. Ook wordt vaak onderhandeld door vijf individuele gemeenten, in plaats van dat sprake is van mandatering. De belangrijkste regionale samenwerkingsverbanden worden hieronder besproken. Het overzicht is niet uitputtend, maar schetst wel een goed beeld.

32) Allers, M. (2019), Gemeentelijke fusies leiden niet tot minder samenwerking, ESB.

33) Via https://www.regioatlas.nl/gemeenten/gemeenten_item/t/leiderdorp.

Verband	Partners	Doelstelling
Holland Rijnland	Alphen aan de Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude	Gemeenschappelijke regeling om de kwaliteit van wonen, werken, leren en leven van inwoners, ondernemers en instellingen te verbeteren ³⁴⁾ .
Omgevingsdienst West-Holland	Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Zoeterwoude en de provincie Zuid-Holland	Gemeenschappelijke regeling om de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving in Holland Rijnland te bewaken en te verbeteren.
Hart van Holland	Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Wassenaar en Zoeterwoude	Samenwerking om een regionale agenda Omgevingsvisie 2040 op te stellen en uit te voeren.
Leidse regio	Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude	Samenwerking om de gezamenlijk opgestelde toekomstvisie voor karaktervolle groei van de regio uit te voeren ³⁵⁾ .
Economie71	Leidse regio-gemeenten, Katwijk, onderwijsinstellingen en ondernemersorganisaties	Samenwerking om de regionale economie te versterken.
Servicepunt71	Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude	Gemeenschappelijke regeling om de bedrijfsvoering van de deelnemende gemeenten te verzorgen.
Gevulei	Leiden, Leiderdorp, Voorschoten, Wassenaar, Zoeterwoude, Oegstgeest, Kaag en Braassem en Teylingen	Gemeenschappelijke regeling voor het gezamenlijk laten verwerken van huishoudelijk afval en voor beleidsadviesing.
Sociale diensten	Leiden en Leiderdorp	Gemeenschappelijke regeling om de Participatiewet en aanverwante wetgeving uit te voeren.
Oude Rijnzone	Alphen aan den Rijn, Bodegraven-Reeuwijk en Leiderdorp	Gemeenschappelijke regeling om de Oude Rijnzone te transformeren.
Veiligheidsregio	Politie, brandweer, GHOR, Alphen aan den Rijn, Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Krimpenerwaard, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Waddinxveen, Zoeterwoude, Zuidplas	Gemeenschappelijke regeling om veiligheid in de regio te bewerkstelligen.
Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden	GGD Hollands Midden, GHOR Hollands Midden, RAV Hollands Midden, Alphen aan den Rijn, Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Waddinxveen, Zoeterwoude, Zuidplas	Gemeenschappelijke regeling om belangen op het terrein van de openbare gezondheidszorg, de volksgezondheid en de ambulancezorg te behartigen.

Tabel 9 Overzicht samenwerkingsverbanden Leiderdorp³⁶⁾34) Via www.hollandrijnland.nl/over-ons.

35) Leidse regio, Toekomstvisie Leidse regio: Kwaliteiten versterken & krachten verenigen, 2016.

36) Gebaseerd op: www.almanak.overheid.nl/Gemeenschappelijke_regelingen.

2.3 Opinions van stakeholders

In 22 gesprekken hebben wij gesproken met verschillende stakeholders, zowel binnen als buiten de gemeente Leiderdorp (zie tabel 10). We haalden beelden op over 1) de belangrijkste ambities, opgaven en uitdagingen voor Leiderdorp en de regio, 2) Leiderdorp als regionale speler en van de effecten van een gemeentelijke herindeling van de vijf Leidse regio-gemeenten en 3) opvallendheden uit het feitenboek. De gedeelde beelden 'kleuren' namelijk deze feitelijke analyse en zijn daarmee van groot belang voor het onderzoek: waar de feiten, trends en ontwikkelingen aangeven 'wat' belangrijk is, geven de opinies weer wat stakeholders belangrijk 'vinden'.

Type belanghouder	Geïnterviewde partijen
Bestuur Leiderdorp	<ul style="list-style-type: none"> • College van burgemeester en wethouders (zowel afzonderlijke gesprekken als een groepsinterview) • Vertegenwoordigers uit alle gemeenteraadsfracties
Ambtelijke organisatie Leiderdorp	<ul style="list-style-type: none"> • Groepsgesprekken met medewerkers uit het fysieke domein, sociale domein en bedrijfsvoering • Vertegenwoordigers uit de ondernemersraad • Programmamanagers
Buurgemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurders van de gemeenten Leiden, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude

Tabel 10 Overzicht gesprekspartners

2.3.1 Grootste ambities, opgaven en uitdagingen

- **Fysiek domein: woekeren met ruimte.** Als belangrijkste opgaven en ambities in het fysieke domein worden de energietransitie, het woningtekort, bedrijventerreinen en mobiliteit genoemd. Al deze vraagstukken doen een beroep op de schaarse ruimte in de regio: zonneparken, windmolens, nieuwe woningen, extra wegen en modernere bedrijventerreinen kennen allemaal een ruimtelijke component. Dit vraagt dus om lastige keuzes en regionale afsteming. Ondanks dat er al veel wordt samengewerkt geven geïnterviewden aan dat de opgaven vragen om "minder aanvliegen vanuit een deelbelang" en meer gezamenlijke visie op de ruimte in de regio.
- **Sociaal domein: gedecentraliseerde taken.** De grootste opgaven in het sociaal domein zijn gedecentraliseerde taken vanuit het Rijk. Deze dossiers worden grotendeels gezamenlijk opgepakt binnen de Leidse regio. Voor jeugdzorg bestaan verschillende samenwerkingen tussen gemeenten, waarbij wel verschillen bestaan omtrent toegang en sturing. Voor de WMO werken Leiderdorp, Leiden,

Oegstgeest en Zoeterwoude samen voor het contracteren van maatwerkvoorzieningen. Voor de gemeentelijke taken rondom werk en inkomen (Participatiewet) heeft Leiderdorp een verregaande samenwerking met Leiden.

2.3.2 Over de gemeente Leiderdorp

- **Korte lijnen en compacte organisatie versus deskundigheid en specialisatie.** Onze Leiderdorpse gesprekspartners waarderen de kleinschaligheid van de huidige organisatie. De lijntjes zijn kort en er is ruimte voor persoonlijk contact met de wethouders en de burgemeester. Na de recente organisatieontwikkeling werkt de gemeente plaats- en tijdsafhankelijk, in zelfsturende teams en met minder managementlagen. Hierdoor gaat besluitvorming sneller en is de organisatie wendbaarder. Geïnterviewden hebben het gevoel dat Leiderdorp 'voorop loopt' in vergelijking met andere gemeenten, welke vaak nog traditionelere, hiërarchischere lijnorganisaties zijn. Bij een fusie zou oog moeten zijn voor de organisatie- en cultuurverschillen die tussen de gemeenten bestaan. Anderzijds omschrijven men de huidige schaal van Leiderdorp ook vaak als kwetsbaar. Vanwege de kleine omvang werken er veel 'éénpitters' en generalisten, die lastig vervangbaar zijn. Dit levert kwetsbaarheid op in termen van denkkraft en executiekraft. Daarnaast de ruimte voor kennisverbreding en specialisatie beperkt en vormen de werving en het behoud van goed personeel een uitdaging of soms zelfs een acuut probleem. Schaalvergroting kan hiervoor perspectief bieden, zo zeggen een aantal stakeholders.
- **Bestuurlijke nabijheid versus organisatorische schaalvergroting.** Gesprekspartners omschrijven de afstand tussen samenleving en bestuur in Leiderdorp als klein: inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven komen gemakkelijk in gesprek met de gemeente, en bestuurders en raadsleden staan in nauwe verbinding met wat er in het dorp gebeurt. Verschillende stakeholders uiten hun zorgen over deze belangenbehartiging na een herindeling, vanwege de grotere afstand tot het bestuur. Tegelijkertijd verwacht men wel dat schaalvergroting kan leiden tot meer professionaliteit en continuïteit van het gemeentebestuur en een aantrekkelijkere werkgever, vanwege extra doorgroeimogelijkheden, meer specialisme en een hoger salaris.
- **Leiderdorpse versus regionale identiteit.** Meerdere gesprekspartners geven aan de identiteit van de gemeente Leiderdorp onvoldoende duidelijk te vinden. Het dorp heeft bijvoorbeeld geen eigen centrum en veel inwoners zijn

forensen. Daarnaast vertellen verschillende geïnterviewden dat Leiderdorp vaak focust op korte- in plaats van lange termijn doelen. Daaruit volgend is er behoefte aan meer visie van wat Leiderdorp onderscheidt en waar de gemeente heen gaat. Tegelijkertijd komt in veel gesprekken naar voren dat gesprekspartners zich zorgen maken over de regionale identiteit na een gemeentelijke herindeling, omdat deze te veel gedomineerd zou worden door de belangen van de gemeente Leiden.

2.3.3 Over de Leidse regio

- **Logische samenhang.** Gesprekspartners geven aan dat de Leidse regio in vele opzichten een logische samenhang kent en een daily urban system vormt. Dit systeem spreidt zich op bepaalde punten overigens ook uit richting gemeenten om de Leidse regio heen, zoals Katwijk, Kaag en Braassem en Teylingen. Daarnaast wordt benadrukt dat de Leidse regio een sterke subregio vormt binnen Holland Rijnland, getuige bijvoorbeeld de vele samenwerkingen en de gezamenlijke agenda die zij soms voorafgaand aan het Holland Rijnland-overleg al afstemmen.
- **Verhouding Leiden en omliggende gemeenten.** Veel geïnterviewden uiten hun zorgen over de grote verschillen in omvang tussen de Leidse regiogemeenten: Leiden is met bijna 125.000 inwoners groter dan de andere vier bij elkaar (totaal 85.000 inwoners). De kleinere gemeenten hebben hierdoor het gevoel ‘tegenwicht’ te moeten bieden en vrezen dat de stad Leiden het na een fusie voor het zeggen zal krijgen. Tegelijkertijd geven gesprekspartners aan dat als het goed gaat met Leiden, dit afstraalt op de geheel regio.
- **Concurrentiepositie.** De concurrentiepositie van de Leidse regio is om drie redenen belangrijk. Allereerst draagt deze bij aan economische groei: de aantrekkelijkheid van de regio speelt een belangrijke rol wanneer bedrijven een vestigingsplaats kiezen. Ten tweede is het van belang voor het behoud van de Universiteit Leiden, welke zorgt voor veel werkgelegenheid en de vestiging van kennisbedrijven, het sciencepark en het universitair medische centrum (LUMC). De Universiteit Leiden werkt samen met Den Haag en heeft een deel van de organisatie reeds daar gehuisvest. Gesprekspartners stellen dat een verhuizing van nog meer delen de werkgelegenheid en aantrekkelijkheid van de Leidse regio negatief zou beïnvloeden. Tot slot – en dit is de meest genoemde reden – is het presenteren van de regio als één geheel een randvoorwaarde om in beeld te zijn en te lobbyen bij de provincie, Den Haag (Rijk) en Brussel (EU). Deze ‘hogere’ bestuurslagen denken namelijk steeds meer in

termen van regio's, waardoor het essentieel is de kwaliteiten van de regio te profileren en positie te nemen ten opzichte van andere stedelijke regio's als bijvoorbeeld Eindhoven, Rotterdam/Den Haag en Amsterdam.

2.3.4 Over de buurgemeenten

- **Uiteenlopende typen gemeenten.** De gemeenten in de Leidse regio zijn nog nooit bestuurlijk gefuseerd, wat uniek is binnen Nederland. Als gevolg kennen zij sterke onderlinge verschillen. Deze paragraaf bespreekt hoe onze gesprekspartners de vijf Leidse regio gemeenten typeerden:
- **Leiden** vormt het letterlijke middelpunt van de Leidse regio en kampt vanwege zijn omvang met stedelijke problematiek die in de andere gemeenten niet of nauwelijks aan de orde is. Het is een jonge en dynamische stad, mede door de aanwezigheid van de Universiteit Leiden. Verder is Leiden centrumgemeente: hij helpt omliggende gemeenten met de uitvoering van bepaalde gemeentelijke taken. Voor intergemeentelijke samenwerking benadrukt Leiden het belang van wederkerigheid: samenwerking moet voor beide kanten iets opleveren.
- **Voorschoten** is een randstedelijke gemeente met een eigen dorps karakter. Het dorp heeft lange tijd gefocust op de regio Den Haag, waardoor sommige Leidse regio samenwerkingsverbanden zonder Voorschoten zijn vormgegeven. Ambtelijk gezien is Voorschoten in 2013 gefuseerd met de gemeente Wassenaar, wat onderhevig is aan discussie. Een bestuurlijke fusie tussen Voorschoten en Wassenaar is in 2018 door beide gemeenten afgewezen en het huidige collegeakkoord stelt dat “Voorschoten een bestuurlijk zelfstandig dorp blijft”³⁷. Gezien de maatschappelijke opgaven en bestuurlijke samenhang kiest Voorschoten momenteel wel voor meer samenwerking in de Leidse regio, hoewel het dorp ook hecht aan samenwerking met andere partijen. Ondanks het feit dat de huidige focus vooral (weer) de Leidse regio is, beïnvloedt het verleden het vertrouwen en de sentimenten ten opzichte van Voorschoten soms nog wel.
- **Zoeterwoude.** Zoeterwoude is van oudsher een agrarische gemeente en beschikt nog altijd over veel land in verhouding tot het inwonersaantal. De gemeente wil deze groene gebieden graag beschermen en is bang dat deze na een fusie volgebouwd zullen worden. De vestiging van Heineken

37) Gemeente Voorschoten, Coalitieakkoord 2018-2022.

en de aanwezigheid van een groot bedrijventerrein maken Zoeterwoude economisch sterk: de gemeente kent een hoge arbeidscoëfficiënt en staat er financieel goed voor. Zoeterwoude ziet hierdoor geen directe noodzaak tot gemeentelijk herindelen, wat ook blijkt uit het collegeakkoord: “Het uitgangspunt is dat we zelfstandig zullen blijven, zolang we beschikken over voldoende bestuurskracht en we in staat zijn om een solide financieel beleid te voeren en onze inwoners op een kwalitatief goede manier van dienst te kunnen zijn”³⁸⁾.

- **Oegstgeest** ligt ten noorden van Leiden en heeft één kern. Het dorp stelt dat “de toekomst van Oegstgeest in de Leidse regio ligt, als zelfstandige gemeente”³⁹⁾. De huidige kleinschaligheid brengt echter wel kwetsbaarheden met zich mee. Zo is het door krapte op de arbeidsmarkt een uitdaging om goede nieuwe werknemers te vinden, met name voor strategische taken en voor vacatures als beleidsmedewerkers en handhavers. Ondanks dat Oegstgeest de afgelopen decennia veelal een woongemeente is geweest, is er momenteel meer bedrijvigheid en werkgelegenheid.
- **Leidse regio als basis voor gemeentelijke herindeling.** De oriëntatie op de Leidse regio is sterk toegenomen, onder meer doordat Oegstgeest en Voorschoten zich hier (weer) meer op richten. Hier dragen ook de inhoudelijke relaties tussen en de vervlochtenheid van de gemeenschappen en gebieden aan bij. Bestuurlijk achten veel stakeholders bij de vijf gemeenten een gemeentelijke herindeling op langere termijn een logisch en zelfs te verwachten perspectief. Op dit moment lijkt er voor een dergelijke fusie echter onvoldoende (politiek) draagvlak te zijn. Een versterking van de samenwerking (gericht op de gezamenlijke opgaven) wordt vaak genoemd als een eerste en logische stap. Velen refereren hierbij aan het “Brinkman-traject” en stellen dat een actualisering van de toen opgestelde toekomstvisie zinvol zou zijn. Tegelijkertijd benadrukken enkele stakeholders dat een versterkte samenwerking niet voor alles een oplossing biedt. Over een bestuurlijke fusie kunnen we de volgende constatering noteren:
 - Verschillende buurgemeenten zijn bezorgd dat stedelijke problematiek zich na een fusie verspreid naar omliggende dorpen.

- Het verdwijnen van de identiteit van de kernen na een fusie speelt een rol, alhoewel de meningen hierover wel sterk uiteenlopen, van een serieus risico (vooral ervaren door de kleinere gemeenten) tot het niet aanwezig zijn van een relatie tussen identiteit en fusie.
- Gesprekspartners uit kleinere gemeenten waarderen de huidige korte lijnen en nabijheid van het bestuur binnen hun gemeenten en zijn bezorgd dat dit na een fusie verdwijnt.
- De omgang van Leiden beïnvloedt hoe de andere gemeenten aankijken tegen gemeentelijk herindelen. Beelden als “Leiden krijgt het voor het zeggen” moeten concurreren met beelden als “In een nieuwe, grotere gemeente worden ons gebied en onze gemeenschap beter bediend”.
- Een rode draad in de toekomstoriëntatie is dat een fusie alleen zin heeft indien alle vijf de gemeenten meedoen, zodat een goede balans tussen stad en ommeland ontstaat. Dat wil overigens niet zeggen dat het tempo van de herindeling in alle gemeenten gelijk moet zijn.
- Leiden benadrukt het belang van wederkerigheid bij intensivering van de regionale samenwerking: als grote centrumgemeente kan Leiden een faciliterende rol spelen en capaciteit en kennis inbrengen, maar de stad wil ook waarde terug ontvangen. Deze wederkerigheid is ook voor de omliggende gemeenten van belang, maar wordt door hen minder expliciet uitgesproken.

2.3.5 Over de huidige samenwerking

Deze paragraaf bespreekt de beelden van de huidige samenwerking binnen de Leidse regio die stakeholders schetsten. We gaan in op de twee meest genoemde samenwerkingen, bestuurlijke drukte en het maken van bovenlokale afwegingen.

- **Servicepunt71** verzorgt de bedrijfsvoering van de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude. De geluiden over deze samenwerking zijn gemengd. Enerzijds zijn er positieve opvattingen: veel gemeentelijke werkprocessen zijn op elkaar afgestemd (zoals beheersystematiek, applicatie en beheer) en gemeenten kunnen elkaar – ook buiten formele samenwerkingsverbanden om – gemakkelijker vinden. Anderzijds vertellen gesprekspartners dat de samenwerking lastig is, omdat de vier gemeenten erg van elkaar verschillen en daarom andere eisen stellen aan de bedrijfsvoering.

38) Gemeente Zoeterwoude, Coalitieprogramma 2018-2022.

39) Gemeente Oegstgeest, Coalitieakkoord 2018-2022.

- **Toekomstvisie Leidse regio.** Gevraagd naar de huidige samenwerking in de Leidse regio stippen gesprekspartners vooral de Toekomstvisie Leidse regio aan. Zij kenschetsen de afloop van dit “Brinkman-traject” meestal als teleurstellend. Het gezamenlijk benoemen van de maatschappelijke vraagstukken en het vormen van een regionale agenda wordt door velen met terugwerkende kracht als nuttig en bruikbaar gezien. De concrete uitwerking en passende bestuurlijke vorm waren echter ingewikkeld. Volgens gesprekspartners zijn tussenstappen overgeslagen en is te snel overgegaan naar de bestuurlijke inrichting. De voorgestelde governancestructuur kon vervolgens op te weinig gemeenschappelijke steun rekenen en de goede gezamenlijke oriëntatie verwaterde. De Toekomstvisie Leidse regio vormt nog wel een licht samenwerkingsverband waarbinnen de gemeenten werken aan karaktervolle groei.
- **Bestuurlijke drukte en verwevenheid.** Naast het Servicepunt71 en de Leidse regio bestaan nog verscheidene andere samenwerkingsverbanden, op bestuurlijk-, management- en ambtelijk niveau (zie ook paragraaf 2.1.9). Vooral voor kleinere gemeenten zijn deze vaak noodzakelijk om alle gemeentelijke taken te kunnen uitvoeren. De vele samenwerkingen leveren echter een scala aan regelingen, wat leidt tot bestuurlijke drukte. Bovendien, zo stellen gesprekspartners uit Leiderdorp, is het soms lastig is om genoeg capaciteit vrij te maken om aan alle overleggen deel te nemen. Een andere zorg die vaak wordt uitgesproken is dat de organisatie wordt ‘uitgekleed’ wanneer veel taken naar regionale samenwerkingsverbanden gaan (in Leiderdorp bijvoorbeeld ICT, de omgevingsdienst, financiën en bedrijfsvoering). Leiderdorp wordt hierdoor afhankelijker en voornamelijk een regieorganisatie. Dit heeft gevolgen voor de aard van de werkzaamheden, behoeft ander soort competenties van medewerkers en roept vragen op over democratische legitimiteit. Ook gesprekspartners uit de andere gemeenten herkennen deze ontwikkeling. Zij stellen dat, door de grote hoeveelheid aan samenwerkingsverbanden, het steeds lastiger te volgen is waar men nu precies de besluiten neemt en dat de speelruimte van de gemeenteraad kleiner wordt.
- **Behoeft aan bovenlokale afwegingen.** De huidige samenwerkingsverbanden binnen de Leidse regio zijn ingericht naar thema en verschillen onderling van schaal: soms zijn het samenwerkingen tussen twee gemeenten, soms tussen alle gemeenten in Holland Rijnland. Meerdere gesprekspartners stellen dat hierdoor afwegingen vooral binnen deze verbanden worden gemaakt, maar dat het

ontbreekt aan een manier om afwegingen te maken over al deze verschillende samenwerkingsverbanden heen.

2.3.6 Gedeelde sentimenten ten aanzien van gemeentelijk herindelen

- **Leidse regio als logisch vertrekpunt.** De vijf gemeenten zien de eigen gemeente als een gegeven, waar de belangen van gebied en samenleving primair vormgegeven worden en legitimiteit geborgd is. De Leidse regio ziet men als vertrekpunt in regionaal samenwerken, wat onverlet laat dat er ook verbondenheid is met andere gemeenten en regio's zoals het Groene Hart en Katwijk. Hoewel er in het verleden ook andere regionale oriëntaties waren, is nu de Leidse regio – na het eigen gemeentelijke bestuur – de eerstvolgende laag voor bestuurlijk en ambtelijk samenwerking. Daarna volgt Holland Rijnland, die zeker ook omarmd wordt. Een aantal geïnterviewden zou het goed vinden als de Leidse regio vaker en krachtiger met één mond spreekt binnen Holland Rijnland, maar ook richting de provincie en het Rijk. Zo kunnen de belangen van de regio, maar ook van de eigen gemeenschap en het eigen beleid, beter worden bediend.
- **Fusie als lange termijn perspectief.** Opvallend is dat nagenoeg alle gesprekspartners aangeven op lange termijn een gefuseerde gemeente voor zich te zien. Het voornaamste argument hiervoor is dat individuele gemeenten de toekomstige opgaven niet alleen aankunnen en dat vraagstukken een steeds bovenlokaler karakter hebben. Daarnaast biedt gemeentelijk herindelen kansen op gebied van economie en concurrentie met andere regio's. Ondanks dit heldere, gedeelde langetermijnperspectief lijkt er momenteel weinig draagvlak om hiertoe stappen te ondernemen. Een verbeterde en krachtigere regionale samenwerking ziet men vaak als een eerste haalbare stap. Hierin wordt Leiderdorp vaak een sleutelrol toegedicht, gezien de vervlochtenheid tussen Leiden en Leiderdorp het grootst is en de samenwerking tussen beiden het meest logisch en al vergevorderd is.
- **Opgaven zijn leidend.** Vaak komt naar voren dat de opgaven waarvoor gemeenten staan leidend moeten zijn voor de intergemeentelijke samenwerking: de schaal die de oplossingen vragen moet de maat van de samenwerking bepalen. Verschillende soorten opgaven kunnen dus ook andere, logischere vormen van samenwerking met zich meebrengen. De ambities, opgaven en uitdagingen waar de Leidse regio gemeenten momenteel voor staan hebben vooral een bovenlokaal karakter, zo geven de geïnterviewden aan.

- **Alles of niks.** Veel gesprekspartners benadrukken dat zij enkel een ambtelijke fusie (dus zonder ook bestuurlijk te fuseren) niet als reële optie beschouwen. Daarnaast geven veel geïnterviewden aan dat gemeentelijk herindelen met alle vijf de gemeenten voorkeur verdient boven herindelen met minder gemeenten. Dit hangt samen met de noodzaak tot ‘tegenwicht bieden tegen Leiden’ die kleine gemeenten voelen. Tevens zien velen de regio (in toenemende mate) als samenhangend daily urban system.
- **Lokale versus regionale afwegingen.** In de huidige bestuurlijke inrichting vormen gemeenteraden het hoogste orgaan. Zij hebben als primaire functie om de lokale belangen van een gemeente te behartigen. Wanneer lokale belangen op gespannen voet staan met regionale belangen, zullen gemeenteraden dus geneigd zijn het eerstgenoemde voorop te stellen (wat in Leiderdorp nog eens versterkt wordt door de toegenomen populariteit van de lokale partij). Dit levert een spanning op tussen lokale en regionale afwegingen. Een schaalniveau om de belangen van de regio als geheel te behartigen ontbreekt.



2.4 Bestuurlijke opgaven

2.4.1 Agenda Leiderdorp

De coalitieakkoorden van 2018 en 2020 en de programma-begroting voor 2020-2023 van Leiderdorp geven een beeld van de belangrijkste bestuurlijke opgaven waarvoor de gemeente staat, en zijn aanpak hiervan.

- In het **sociaal domein** vormen de decentralisatie vanuit het Rijk nog altijd een belangrijke opgave. Leiderdorp in op het ondersteunen van mantelzorgers, het bestrijden van eenzaamheid en het stimuleren van vrijwilligerswerk en het verenigingsleven. Daarnaast zoekt de gemeente naar nieuwe woonvormen voor uitstroom uit de maatschappelijke opvang en voor bijzondere doelgroepen, en bereidt hij zich voor op de nieuwe Wet inburgering. Voor het uitvoeren van de Participatiewet ondersteunt Leiderdorp werkzoekenden, bijvoorbeeld door middel van een minimabeleid. Verder is de ambitie de jeugdzorg te verbeteren, door onder andere de samenwerking met de huisartsen te versterken, structurele tekorten op jeugdhulp te verminderen en keuzevrijheid voor aanbieders te behouden.
- In het **fysiek domein** vormen woningnood en bereikbaarheid de grootste opgaven. De vraag naar woningen is hoog en druk op de woningmarkt veroorzaakt prijsopdrijving en verdringing van woningzoekenden. Er is vooral een tekort aan sociale huurwoningen, gemiddelde huurwoningen en goedkope koopwoningen.⁴⁰⁾ Leiderdorp zet daarom in op nieuwbouw (huurwoningen, levensbestendige koopappartementen en eenpersoons woningen), ‘inbreiding’ (stimuleren van hergebruik of transformatie van (delen van) bedrijventerreinen) en betere doorstroming. Om de bereikbaarheid te verbeteren heeft Leiderdorp een nieuwe integrale visie opgesteld, waarin onder andere wordt ingezet op de Leidse Ring Noord.

2.4.2 Wat vooraf ging: Toekomstvisie Leidse regio 2027 (2016)

In 2016 hebben de gemeenteraden van de Leidse regio-gemeenten een gezamenlijke toekomstvisie voor de Leidse regio vastgesteld. Dit traject werd uitgevoerd door de Stuurgroep Toekomstvisie Leidse regio 2027 en geleid door Elco Brinkman. De visie omschrijft de ambitie van ‘karaktervolle groei’ en is uitgewerkt in zeven verschillende aspecten die samenwerkingsthema’s vormen waarop gemeenten gezamenlijk kunnen optrekken (zie tabel 11).

Aspecten	Beschrijving
Ambities voor wonen en groen	Het realiseren van meer woningen, maar met behoud van groen, door onder andere gericht te verdichten en te transformeren. Kwalitatief goed, passend en betaalbaar woningaanbod voor huidige en volgende generaties bewaken.
Regionale economie	Economische ontwikkeling stimuleren, door te investeren in ruimte voor bedrijvigheid (bedrijventerreinen, retail en kantoren), het vestigingsklimaat aantrekkelijker te maken, de bereikbaarheid te verbeteren en aandacht te hebben voor duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen.
Infrastructuur en bereikbaar	Bereikbaarheid verhogen door te investeren in autowegen, fiets- en wandelroutes, waterwegen en openbaar vervoer, met aandacht voor duurzaamheidsambities.
Voorop lopen met duurzaamheid	Terugdringen van het gebruik van fossiele brandstoffen en CO2-uitstoot, ruimtelijk inpassen van duurzame energieopwekking, meer hergebruiken van grondstoffen, adaptatie aan klimaatverandering en instandhouding en bevordering van de biodiversiteit.
Gezonde woon- en leefomgeving	Kennis over gezondheid en vitaliteit toepassen bij het (her)inrichten van de openbare ruimte, om actieve beweging en contact te stimuleren. Nastreven van een verbetering van de lucht- en waterkwaliteit.
Iedereen telt mee en doet mee	Regionaal sociaal beleid voor participatie, zelfstandigheid, zelfredzaamheid en het benutten van eenieders kansen en talenten.
Voorzieningen in de regio	Regionale afstemming van de ontwikkeling van voorzieningen, met oog op toegankelijkheid, spreiding, kwaliteit en diversiteit, en aansluitend bij de behoefte van de gemeenschap.

Tabel 11 Zeven aspecten van karaktervolle groei (uit: Toekomstvisie Leidse regio 2027)

Na de vaststelling van de Toekomstvisie in oktober 2016 diende de vraag zich aan hoe (bestuurlijke vorm en wijze van financiering) de gemeenten deze ambities wilden uitvoeren. Hoogleraar Marcel Boogers (Universiteit Twente) analyseerde daartoe verschillende samenwerkingsvormen, aan de hand waarvan de stuurgroep Toekomstvisie Leidse regio tot een conceptvoorstel voor samenwerking in de Leidse regio kwam. De gemeenteraden bleken hierover echter geen overeenstemming te kunnen bereiken. Sindsdien werken de gemeenten in een (lichte) ambtelijke en bestuurlijke samenwerking – zonder regionale besluitvorming – aan de uitvoering van de toekomstvisie.⁴¹⁾

40) Gemeente Leiderdorp, Coalitieakkoord 2020-2022.

41) Bronnen: Leidse regio, Verkenning bestuurlijke samenwerkingsvormen, 2017 & <https://www.leidse regio2027.nl>.



Figuur 6 Toekomstvisie Leidse regio 2027

2.4.3 Wat vooraf ging: Periode 2016-2020

In maart 2018 is in opdracht van de gemeentesecretarissen van Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude een rapport verschenen over samenwerking binnen de Leidse regio. De verkenning laat zien dat er een breed ambtelijk en bestuurlijk draagvlak is voor de ambities van de Toekomstvisie Leidse regio en dat er een urgentie is om deze ambities in samenhang in de Leidse regio op te pakken.⁴²⁾ Desondanks blijft het verder invulling geven aan de regionale samenwerking een moeizaam proces, mede doordat het gevoel van urgentie, draagvlak, proces en inhoud voor deze samenwerking sterk uiteenloopt tussen de verschillende gemeenten.⁴³⁾

Op 24 januari 2019 schreven de Gedeputeerde Staten (GS) van de Provincie Zuid-Holland een brief aan de vijf colleges van burgemeester en wethouders over de bestuurlijke samenwerking

in de Leidse regio. De brief stelt dat het vastlopen van de discussie over de bestuurlijke vorm niet mag betekenen dat de aanpak van de beschreven opgaven geen vervolg meer krijgt. De GS zetten uiteen wat volgens hen de belangrijke prioriteiten in de regio zijn – waaronder versterking van de economische clusters van Bio- en Lifescience en Space, het stationsgebied, bereikbaarheid, en de uitleglocatie Valkenburg – en biedt aan daar gezamenlijk aan te werken.⁴⁴⁾

2.5 Rode draden Nota van bevindingen

Onderstaand figuur toont de lijnen die door de feiten, trends en ontwikkelingen, en opinies en opgaven te trekken zijn. In de kern gaat het om de bestuurlijke en ambtelijke rode draden, die relevantie hebben voor de centrale onderzoeksvraag: “Wat zijn de effecten van een bestuurlijke fusie in de Leidse regio?”. Het duiden hiervan vraagt echter om begrip van de inhoudelijke en maatschappelijke setting, die aangeven welke vraagstukken in de regio centraal staan en welke mate van urgentie aanwezig is om stappen te maken.

Inhoudelijke en maatschappelijke setting

- Leiderdorp is onderdeel van een samenhangend en vervlochten gebied
- Alle grote vraagstukken zijn bovenlokaal van karakter
- Eén (geactualiseerde) regionale agenda (Brinkman) nog steeds relevant

- Bestuurlijk**
- A)** Leidse regio wordt door de 5 gemeenten gezien als vertrekpunt
 - B)** Gedeeld: herindelen als toekomstperspectief draagvlak broos
 - C)** Herindelen: optrekken met 5 gemeenten
 - D)** Intensivering regionale samenwerking kan rekenen op draagvlak

- Ambtelijk**
- E)** Gehechtheid aan platte en zelfsturende organisatie
 - F)** Nu reeds: sterke afhankelijkheid in kennis en uitvoeringskracht
 - G)** Vraagstukken vragen om diepgaande ambtelijke kennis, meer strategisch vermogen en partnership (lokaal en regionaal)

Randvoorwaardelijke setting

- Leiderdorp is financieel gezond (hoewel met zorgen over de toekomst)

Figuur 7 Rode draden Nota van bevindingen

42) Gebaseerd op: <https://www.leidseregio2027.nl>.

43) Provincie Zuid-Holland, GS brief over bestuurlijke ontwikkelingen in de Zuid-Hollandse regio's, 2019.

44) Provincie Zuid-Holland, GS brief update bestuurlijke ontwikkelingen in de Zuid-Hollandse regio's, 2019.

2.5.1 Inhoudelijke en maatschappelijke setting

- **Leiderdorp is onderdeel van een samenhangend en vervlochten gebied.** Oegstgeest, Voorschoten en Leiderdorp zijn in hoge mate ruimtelijk vervlochten met Leiden en dat geldt in mindere mate ook voor Zoeterwoude. Hoewel de identiteit van en gehechtheid aan kernen en wijken groot is en zal blijven is de Leidse regio één samenhangend gebied waar wordt voorzien in wonen, werken, scholing en recreëren voor de inwoners van alle gemeenten in de Leidse regio. De regio vormt een daily urban system, waarin veelvuldig wordt samengewerkt.
- **Alle grote vraagstukken zijn bovenlokaal van aard.** Ze gaan over woekeren met ruimte (met ruimteclaims vanuit de energietransitie, woningbouw, economie en bedrijventerreinen, mobiliteit en recreatie), over sociaal beleid en over bereikbaarheid. Deze vraagstukken hebben een complex en strategisch karakter, met veel ongelijkgerichte belangen. Ze vragen om ambtelijk en bestuurlijk vermogen en kunnen vaak alleen in regionale samenwerking worden opgelost.
- **Een (geactualiseerde) regionale agenda (Brinkman) is nog steeds relevant.** De in 2016 opgestelde Toekomstvisie Leidse regio 2027 behoeft hier en daar actualisatie, maar vormt een goed vertrekpunt voor intensivering van de regionale samenwerking. Inhoudelijk, gestaafd met cijfers, maar ook bestuurlijk, luisterend naar de opinies van de gesproken stakeholders. De visie kan nog steeds rekenen op veel steun.

2.5.2 Bestuurlijke rode draden

- **Leidse regio wordt door de vijf gemeenten gezien als vertrekpunt.** De vijf gemeenten zien dezelfde regio als samenhangend gebied en logisch vertrekpunt voor bovenlokaal handelen (al is deze oriëntatie iets minder sterk bij Zoeterwoude). Veel bovenlokale maatschappelijke vraagstukken kunnen op Leidse regioschaal worden opgepakt. Daar waar een grotere schaal gewenst is, bijvoorbeeld Holland Rijnland, zien veel stakeholders dat de Leidse regio binnen dit grotere verband als geheel kan opereren.
- **Herindeling als “stip op de horizon”, draagvlak nu broos of afwezig.** Op termijn zien veel stakeholders een gemeente ontstaan die overeenkomt met de huidige Leidse regio. Zo delen ze een “stip op de horizon”, waarbij voor de één die horizon verder weg ligt dan voor de ander. Het draagvlak om nu al stappen richting een herindeling te ondernemen is echter broos of zelfs geheel afwezig. Bij Leiderdorp is het

draagvlak overigens het grootst en daarom wordt Leiderdorp vaak een sleutelrol toebedeeld in het proces om te komen tot een bestuurlijke fusie op termijn.

- **Herindelen: optrekken met de 5 (alles of niks).** De vier kleinere gemeenten in de Leidse regio hechten aan het gezamenlijk optrekken richting een mogelijke bestuurlijke fusie. Het is “alles of niks”: we gaan samen of niet. De reden daarvoor zijn beelden over evenwicht tussen stad en ommeland.
- **Intensiveren regionale samenwerking kan rekenen op veel steun.** Stakeholders refereren vaak aan de Toekomstvisie Leidse regio. Er is een breed gedragen waardering voor de aanpak en inhoud van deze regionale agenda. Velen spreken hun spijt uit over de afronding van het traject en de ongelukkige keuzes voor besturing en organisatie. Desalniettemin is er voor intensivering van regionale samenwerking in de Leidse regio veel draagvlak.

2.5.3 Ambtelijke rode draden

- **Gehechtheid aan platte en zelfsturende organisatie.** Er is waardering van ambtenaren (en deels ook van bestuur en politiek) voor de korte lijnen en zelfsturende organisatie van Leiderdorp. De bereikbaarheid en betrokkenheid maken de organisatie slagvaardig en er is weinig hiërarchie en bureaucratie.
- **Nu reeds: sterk afhankelijk in kennis en uitvoeringskracht.** De huidige ambtelijke organisatie is in sterke mate afhankelijk van de kennis en uitvoeringskracht uit samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld Servicepunt71). Daarnaast wordt vaak een beroep gedaan op de kennis van de gemeente Leiden. Leiderdorp wordt hierdoor steeds meer een regie-organisatie, waarin de eigen beleidskern en uitvoering kleiner worden. Dit stelt eisen aan het palet aan competenties dat nodig is om de continuïteit en kwaliteit van dienstverlening aan college en samenleving veilig te stellen.
- **Vraagstukken vragen om diepgaande ambtelijke kennis, meer strategisch vermogen en partnership (lokaal en regionaal).** Uit de interviews blijkt dat specialistische kennis op nieuwe beleidsterreinen, competenties op het vlak van regie, opgavegericht werken, data-gedreven sturing en het zijn van een partner (regionale samenwerking en participatie) nodig zijn om maatschappelijke vraagstukken zowel in de beleidsvoorbereiding als in de uitvoering naar goede resultaten te leiden. Veel gesprekspartners zien dat

er spanning op deze ontwikkeling staat en geven aan dat er veel kwetsbaarheid in de organisatie aanwezig is. Veel van het strategisch vermogen is afhankelijk van weinig ambtenaren.

2.5.4 Randvoorwaardelijke setting

- **Leiderdorp is financieel gezond (hoewel met zorgen over de toekomst).** Hoewel de financiële positie van Leiderdorp momenteel goed is, staat deze wel onder druk. De algemene uitkering uit het gemeentefonds loopt terug, terwijl de lasten (vooral in het sociaal domein) stijgen. De gemeente maakt haar begroting sluitend door inzet van de reserve, maar teert hierdoor in op haar vermogen, wat op langere termijn niet houdbaar is. De ontwikkelingen vergen extra middelen die in het huidige meerjarenbeeld niet voorhanden zijn. Zonder een ombuigingsoperatie en/of verhoging van de gemeentelijke belastingen zal de gemeente op termijn de structurele lasten voor onder andere jeugdzorg, onderwijshuisvesting en beheer van de openbare ruimte niet kunnen dekken, zo staat in de financiële kadernota. Daarnaast voelen gemeenten de financiële gevolgen van de coronacrisis. Gemeenten kampen met extra kosten van diverse coronamaatregelen en gederfde inkomsten (zoals parkeergelden, toeristenbelasting en uitstel van betaling van belasting voor ondernemers).

Gemeenten, provincies en waterschappen krijgen compensatie voor de coronacrisis. Ze ontvangen een eerste steunpakket van ruim € 566 miljoen voor het overeind houden van dienstverlening richting hun inwoners. Dat hebben minister Ollongren van Binnenlandse Zaken, staatssecretaris Vijlbrief van Financiën en de medeoverheden met elkaar besproken in mei 2020.⁴⁵⁾

45) <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/05/28/compensatie-coronacrisis-voor-gemeenten>

Effecten bestuurlijke fusie (herindeling)

Hoofdstuk 3



3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt beknopt de effecten van een bestuurlijke fusie of gemeentelijke herindeling zoals deze in literatuur, onderzoeksrapporten en documenten naar voren komen. We zijn hierbij deductief te werk gegaan: we hebben al het beschikbare onderzoeksmateriaal bestudeerd, de effecten van herindelen die hieruit naar voren komen op een rij gezet, en deze vervolgens geplaatst binnen de context van Leiderdorp en de Leidse regio. Een uitgebreide uitwerking van de effecten is te vinden in Bijlage 1. We bespreken de effecten aan de hand van de door de gemeenteraad van Leiderdorp benoemde te onderzoeken effectgebieden. Per effectgebied komt eerst de relevante context aan de orde, daarna de betreffende effecten en vervolgens een conclusie.

Twee perspectieven in het creëren van publieke waarde

Nagenoeg alle onderzoeken naar de effecten van een bestuurlijke fusie vertrekken vanuit het perspectief van de staat ('seeing like a state'). Dit perspectief is uiteraard belangrijk. Voor dit onderzoek betreft dit perspectief de gemeente Leiderdorp of de vijf Leidse regiogemeenten samen. Een ander perspectief gaat uit van de gemeenschappen, ondernemers en maatschappelijke organisaties ('seeing like a citizen'). Voor dit onderzoek is met deze groepen niet gesproken, maar in de Nota

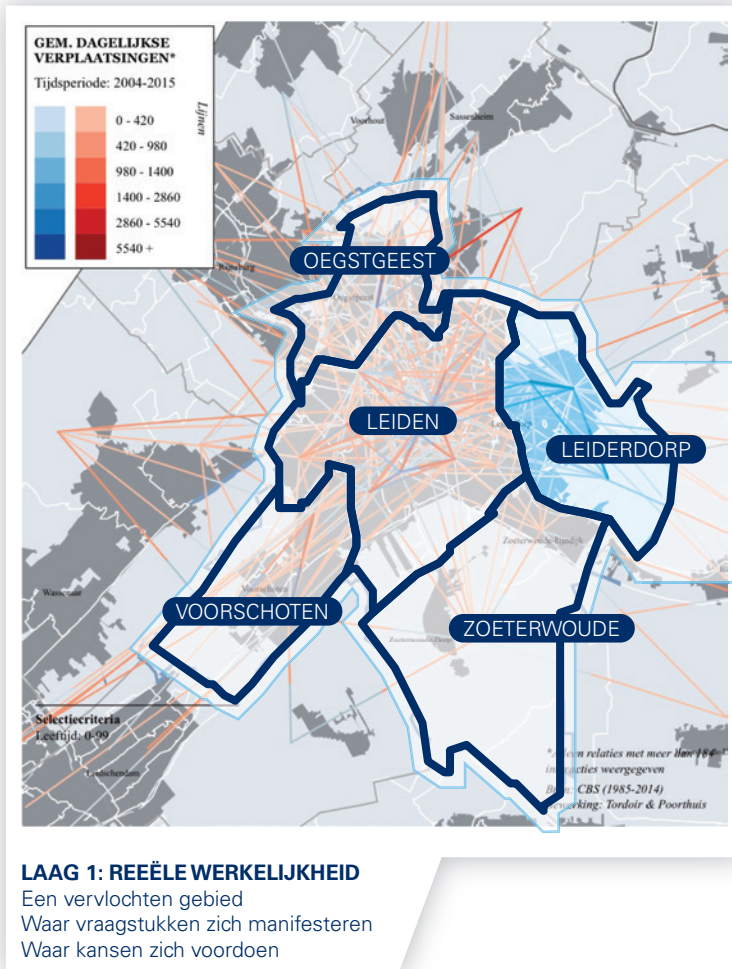
van bevindingen is wel gekeken naar de vraagstukken die dominant zijn in Leiderdorp en haar buurgemeenten. Dit tweede perspectief gaat over waar de kansen en bedreigingen voor maatschappelijke vraagstukken (of publieke waarde) liggen bij een bestuurlijke fusie van de 5 gemeenten in de Leidse regio.

Hoewel in de vraagstelling voor dit onderzoek de benadering van 'seeing like a state' dominant is, geven we in het bespreken van de effecten ook nadrukkelijk dit maatschappelijke perspectief aandacht. Figuur 8 geeft de twee verschillende perspectieven geografisch weer.

3.2 Bovenlokale thema's

De effecten van een bestuurlijke fusie op gebied van bovenlokale thema's zijn als volgt:

- **Betere aansluiting op Europa, Rijk en provincie.** Zowel Europa, als het Rijk en provincies focussen steeds meer op regio's. Dit geeft een positieve prikkel tot regionale samenwerking, omdat dit kennisbronnen kan ontsluiten en stevige financiële steun kan genereren. Een gefuseerde Leidse regio zou qua schaalniveau dus meer aansluiten bij de focus van Europa, Rijk en de provincie en daaruit voordeel kunnen halen.



Figuur 8 Reële versus bestuurlijke werkelijkheid

- **Schaal van het bestuur sluit meer aan bij de schaal van de opgaven.** De grootste vraagstukken voor Leiderdorp zijn bovenlokaal. In een gefuseerde Leidse regio zou het bestuurlijke schaalniveau daarom beter aansluiten bij het schaalniveau waarop de opgaven zich bevinden. Hierdoor kan meer integraliteit en synergie in het beleid gecreëerd worden. Dit geldt des te meer omdat de Leidse regio een vervlochten gebied vormt, waardoor de vraag om de opgaven in gezamenlijkheid op te pakken groter is.
- **Aantal samenwerkingsverbanden blijft gelijk, aantal partners daarbinnen daalt.** De Leidse regiogemeenten werken intensief samen in allerlei verbanden. Leiderdorp werkt zelfs bovengemiddeld veel samen (deelname aan 33 samenwerkingsverbanden versus 27 gemiddelde in Nederland).⁴⁶⁾ Onderzoek⁴⁷⁾ laat zien dat gemeentelijke herindelingen niet leiden tot minder samenwerkingsverbanden, hoogstens tot

een kleiner aantal partners daarbinnen. In de Leidse regio werkt men overigens vaak wel op traditionele manier samen, met bijvoorbeeld veel portefeuillehouders overleg. Deze zullen na een fusie minder nodig zijn, omdat men dan vanuit één in plaats van vijf individuele gemeenten onderhandelt.

Concluderend:

De grootste opgaven waar Leiderdorp (en haar buurgemeenten) voor staan zijn bovenlokaal en er wordt reeds veelvuldig regionaal samengewerkt. Herindeling zou ervoor zorgen dat de bestuurlijke schaal (waar verantwoordelijkheid ligt en besluitvorming plaatsvindt) beter aansluit bij de schaal van de maatschappelijke opgaven. Leiderdorp kan zo de belangrijke inhoudelijke vraagstukken echt verder brengen. De Leidse regio als geheel kan haar beleid meer integraal vormgeven en meer synergie aanbrengen in beleidskeuzes voor de verschillende delen van gebied en gemeenschap. Een hoger schaalniveau sluit tevens meer aan op de steeds meer naar regio's verschuivende focus van het Rijk en Europa.

46) Via https://www.regioatlas.nl/gemeenten/gemeenten_item/t/leiderdorp.

47) 1) Allers, M. (2019), Gemeentelijke fusies leiden niet tot minder samenwerking, ESB en 2) Abma, K. (2013). Kiezen tussen kwaden: Gemeentelijke herindeling in Nederland. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement 18 (2013): 8-26.

3.3 Bestuurlijke slagkracht

Hieronder bespreken we de effecten van een bestuurlijke herindeling voor deze thema's:

- **Bestuurskracht voor complexe taken neemt toe.** Onderzoek⁴⁸⁾ schept geen eenduidig beeld over het effect van herindeling op de bestuurskracht op reguliere gemeentelijke taken. De bestuurskracht op ingewikkelde vraagstukken (denk aan WMO, Participatiewet en energietransitie) lijkt wel krachtiger te zijn, vanwege meer specialisatie, strategisch vermogen en omvang in het ambtelijk apparaat.
- **Ervaren kwaliteit gemeentebestuur blijft gelijk, kwaliteit raadsdebat neemt toe.** Herindeling heeft geen duidelijke betekenis voor de ervaren kwaliteit van het gemeentebestuur⁴⁹⁾, maar de kwaliteit van het raadsdebat en het controleren van het college kunnen wel toenemen.⁵⁰⁾ Verder hebben raadsleden na een fusie tijd nodig om te wennen aan de grotere schaal en andere verhoudingen in de nieuwe raad (meer wethouders, (bestuurlijke) verzakelijking, grotere wethouderaanstellingen etc.) gemeenteraad. Dit zal vooral spelen in de voorheen kleinere gemeenten Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude.
- **Betere randvoorwaarden voor het aantrekken van hoogwaardige bestuurders.** Door hun grotere omvang kunnen herindeelde gemeenten bestuurders beter betalen, waardoor de kansen op kwalitatief goede bestuurders toenemen. Dit kan de bestuurskracht positief beïnvloeden.
- **Meer bestuurlijke slagkracht om vraagstukken aan te pakken.** Gefuseerde gemeenten kunnen hun doelstellingen beter verwezenlijken en taken beter uitvoeren, waardoor hun bestuurlijke slagkracht groter is.⁵¹⁾ Het is zowel makkelijker om regionale problematiek aan te pakken, als om 'klein te blijven' middels inspelen op de wensen en problemen in de kernen.

48) 1) Abma, K. (2013). Kiezen tussen kwaden: Gemeentelijke herindeling in Nederland. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 18 (2013): 8-26 en 2) Van Twist, M.J.W., Schulz, M.S., Ferket, J., Scherpenisse, J. & Van der Steen, M. Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

49) Boogers, M. (2013). Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?

50) Fraanje, M. J., Herweijer, M., Beerepoot, I. R., van Assenbergh, M. A., Brouwer, B. J., & Heins, H. J. (2008). Effecten van gemeentelijke herindelingen. Berenschot & Rijksuniversiteit Groningen.

51) Boogers, M., Mentink, M. en Ruizendaal, S. (2014). Gemeentelijke herindelingen, Lessen en leerervaringen. Universiteit Twente.

Concluderend:

Na gemeentelijke herindeling lijkt de bestuurskracht voor zeer complexe taken toe te nemen. Dit zou erop wijzen dat een gefuseerde Leidse regio beter in staat is de taakverzwaring als gevolg van de decentralisaties vanuit het Rijk het hoofd te bieden. De perceptie van de kwaliteit van het gemeentebestuur verandert nauwelijks na een fusie, maar de bestuurlijke slagkracht neemt toe: gefuseerde gemeenten zijn beter in staat om hun taken uit te voeren en hun doelstellingen te verwezenlijken.

3.4 Belangenbehartiging

De effecten van een bestuurlijke fusie op belangenbehartiging zijn als volgt:

- **'Dorpisme' in de nieuwe gemeenteraad.** Herindeling leidt vaak tot zogenaamd 'politiek dorpisme': raadsleden focussen meer op de belangen en sentimenten uit hun voormalige gemeente, dan op het algemene belang van de nieuwe gemeente. Dit dorpisme is vaak wel een tijdelijk verschijnsel is, dat circa tien jaar na de herindeling is teruggelopen.⁵²⁾
- **Bestuur staat op grotere afstand en verbondenheid verandert.** Door herindeling neemt de fysieke afstand tussen gemeenschap en bestuur toe. Het versterken van kernen, behouden van de dorps- en wijkidentiteit en het organiseren van inspraak op zeer lokaal niveau zijn daarom belangrijk. Of de toegenomen afstand als probleem wordt ervaren, hangt sterk af van de burgerschapsstijl van inwoners⁵³⁾ en de beleidskeuzes die het nieuwe gemeentebestuur maakt.
- **Een grotere schaal agendeert bestuurlijke innovatie.** Gefuseerde, en dus grotere, gemeenten moeten altijd nadenken over hoe ook 'klein te blijven'. Afgelopen jaren zetten veel gemeenten hiervoor in op vormen van kernendemocratie (bijvoorbeeld met wijkambassadeurs of kernwethouders). Zo kunnen inwoners op laag niveau betrokken worden bij het inrichten van hun eigen leefomgeving.
- **Lokale identiteit van de gemeente vermindert.** De herkenbare identiteit van betrokken gemeenten gaat er bij herindeling op achteruit, zeker bij gemeenten met een (voorheen)

52) Abma, K. (2013). Kiezen tussen kwaden: Gemeentelijke herindeling in Nederland. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 18 (2013): 8-26.

53) Motivaction onderscheidt vier typen: Plichtsgetrouwen, Verantwoordelijken, Pragmatici en Buitenstaanders. Vanuit die verschillende typen zijn verschillende beoordelingen mogelijk van de toegenomen afstand.

sterke lokale identiteit.⁵⁴⁾ Of de herindeling wordt opgelegd of vanuit eigen overweging ontstaat heeft ook invloed op dit effect.⁵⁵⁾ De identiteit van de kernen zelf blijft overigens sterk: inwoners blijven zich verbonden voelen met de stad of het dorp waarin zij wonen (los van de bestuurlijke entiteit).

- **Betere belangenbehartiging naar Europa, Rijk en provincie.** De belangenbehartiging van de gemeente richting hogere bestuurslagen verbetert na een fusie. Grotere gemeenten hebben meer lobbyvermogen, waardoor hun bestuurlijke en politieke invloed groter is en het makkelijker is om geld binnen te halen.⁵⁶⁾ Daarnaast leidt een groter inwonertal tot een sterkere positie ten opzichte van de bestuurlijke omgeving en samenwerkingsverbanden.⁵⁷⁾

Concluderend:

Hoewel de fysieke afstand tot inwoners na een fusie groter is, worden lokale belangen (zeker de eerste jaren) vaak behartigd via dorpisme in de gemeenteraad. Ook vormen van kernendemocratie kunnen helpen lokale belangen te waarborgen. De lokale, herkenbare identiteit van de oude gemeente gaat na herindeling vaak achteruit, maar de identiteit van het dorp of de stad waarin men woont blijft sterk. De belangenbehartiging richting hogere bestuurslagen is in gefuseerde gemeenten, dankzij een groter lobbyvermogen, beter. Hier liggen dus kansen voor de Leidse regio om haar belangen beter over het voetlicht te kunnen brengen.

3.5 Relatie tot stakeholders

Hieronder bespreken we de effecten van gemeentelijke herindeling voor de relatie tot deze stakeholders:

- **Inwoners ervaren grotere afstand en voelen zich minder betrokken.** Inwoners van heringedeelde gemeenten ervaren een grotere afstand tot het gemeentehuis en voelen zich minder betrokken bij de lokale politiek.⁵⁸⁾ Ze kennen de gemeentelijke politici niet langer en vinden de gemeentepolitiek minder interessant. Dit effect speelt vooral in gemeenten die eerst klein waren.
- **Perceptie van betere dienstverlening.** Onderzoek toont geen eenduidig beeld van het (objectieve) effect van fusie op de kwaliteit van dienstverlening.⁵⁹⁾ Men beleeft (subjectief) echter wel een vooruitgang: herindeling draagt volgens respondenten bij aan bestuurskracht, een professionelere organisatie en betere dienstverlening aan burgers.⁶⁰⁾ Ook hebben grotere gemeenten meer specialisme, wat positief doorwerkt in de oplossing van (met name) complexe vragen van inwoners. De ervaren hogere kwaliteit van dienstverlening heeft overigens wel tijd nodig om tot stand te komen: nieuwe ambtelijke organisaties kennen vaak eerst een terugval.
- **Politieke participatie daalt.** Naarmate de bevolkingsomvang van gemeenten groeit daalt de politieke participatie.⁶¹⁾ Inwoners blijven lastiger op de hoogte, kennen minder lokale politici en ambtenaren en ervaren minder direct effect van hun participatie. Als gevolg daalt ook de verkiezingsopkomst.⁶²⁾ Deze daling is het sterkst direct na de fusie en wordt later kleiner (maar verdwijnt niet).
- **Aandacht voor innovatieve bestuursvormen kan leiden tot andere vormen van participatie.** Heringedeelde gemeenten zetten vaak in op nieuwe vormen van communicatie en participatie zoals kernendemocratie (bijvoorbeeld met dorpsraden en wijkregisseurs). De gemeenschap wordt met dergelijke innovatieve bestuursvormen dus niet meer of minder betrokken bij het inrichten van de eigen leefomgeving, maar wel op andere manieren betrokken.
- **Meer aandacht voor regionale en complexe vraagstukken.** Kleine gemeenten besteden hun aandacht vaak primair aan dienstverlening en bedrijfsvoering. Grotere gemeenten hebben meer aandacht voor strategie en complexere vraagstukken. Voor stakeholders kan dit ervoor zorgen dat zij beter bediend worden, omdat beleid meer integraal en geharmoniseerd is voor het hele gebied.

54) Van Twist, M.J.W., Schulz, M.S., Ferket, J., Scherpenisse, J. & Van der Steen, M. Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

55) Terlouw, K. (2014). Lokale identiteit en schaalvergroting. Openbaar Bestuur.

56) Abma, K. (2013). Kiezen tussen kwaden: Gemeentelijke herindeling in Nederland. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement 18 (2013): 8-26.

57) Fraanje, M. J., Herweijer, M., Beerepoot, I. R., van Assenbergh, M. A., Brouwer, B. J., & Heins, H. J. (2008). Effecten van gemeentelijke herindelingen. Berenschot & Rijksuniversiteit Groningen.

58) Van Houwelingen, P., Boele, A., & Dekker, P. (2014). Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie. Sociaal en Cultureel Planbureau.

59) Geertsema, B. (2016). The economic effects of municipal amalgamation and intermunicipal cooperation. Rijksuniversiteit Groningen.

60) Van Twist, M.J.W., Schulz, M.S., Ferket, J., Scherpenisse, J. & Van der Steen, M. Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

61) Van Houwelingen, P. (2015). Politieke participatie en de omvang van het lokaal bestuur. Sociaal en Cultureel Planbureau.

62) De Natris, J. (2018). Herindeling, samenwerking en de burger. Symposium 25 jaar COELO.

Concluderend:

Na een herindeling ervaren inwoners een grotere (fysieke en mentale) afstand tot het gemeentehuis en voelen zij zich minder betrokken bij de lokale politiek. Omdat inwoners zich minder identificeren met de nieuwe gemeente daalt de politieke participatie en de verkiezingsopkomst. Hiervoor komen een hoger democratisch gehalte (ten opzichte van intensievere samenwerking), extra aandacht voor innovatieve bestuursvormen en meer professionaliteit en zakelijkheid in de plaats. Over het effect van fusie op de kwaliteit van dienstverlening zijn onderzoekers verdeelt. Het beleid op regionale en complexe vraagstukken is vaak wel beter geharmoniseerd en meer integraal in gefuseerde gemeenten. Dit kan de kwaliteit ten goede komen.

3.6 Ambtelijke organisatie

De effecten van een fusie voor de nieuwe ambtelijke organisatie zijn als volgt:

- **Professionalisering, minder kwetsbaarheid, verzakelijking.** Ambtelijke organisaties professionalen als gevolg van herindeling.⁶³ Er zijn minder éénpitters, waardoor de onderlinge vervangbaarheid beter is. Daarnaast worden onderlinge verhoudingen zakelijker, de afstanden groter en de processen bureaucratischer. Dit effect speelt vooral in gemeenten die eerst klein waren.
- **Meer kansen voor medewerkers, minder ruimte voor generalisten.** Heringedeelde gemeenten bieden medewerkers meer doorgroeimogelijkheden, ontwikkelcapaciteit, innovatiemogelijkheden en ruimte voor functies op een (hoger) strategisch niveau. Grotere gemeenten hebben daarnaast hogere salarissen en meer aantrekkingskracht op talent.⁶⁴ De kwaliteit van de bestuurlijke advisering kan dus toenemen. Tegelijkertijd brengt herindeling ook het risico mee dat waardevolle kennis uit de voormalige gemeenten verloren gaat wanneer niet alle medewerkers meegaan.
- **Kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering.** Herindeling vraagt harmonisatie van werkprocessen en beleid (archieven, informatiestructuur, automatiseringsprocessen, gegevensbestanden, huisvesting etc.), wat een tijdrovende

klus is. Vooral op gebied van ICT en dienstverlening moeten stappen gemaakt worden als het opbouwen van ICT-infrastructuur, applicaties, telefonie, website en overige bereikbaarheid. Tegelijkertijd biedt herindeling ook een momentum om de bedrijfsvoering te optimaliseren.

Concluderend:

Herindeling heeft grote impact op de ambtelijke organisatie. Deze zal verzakelijken, professionaliseren en medewerkers meer (doorgroei)mogelijkheden bieden. De kwetsbaarheid en afhankelijkheid van externe inhuur verminderen. Ook is de nieuwe gemeente door haar omvang een krachtiger gesprekspartner voor instellingen, bedrijven en andere overheden. De impact van schaalvergroting is vooral groot voor voorheen relatief kleine gemeenten, zoals Leiderdorp.

3.7 Financiën

Hieronder bespreken we de effecten van fusie op de financiën:

- **Structurele bijdrage uit het gemeentefonds daalt.** De hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds hangt af van de kenmerken en belastingcapaciteit van gemeenten. Naast de 'vaste voet' (ca. €400.000, ter dekking van de minimale bestuurskosten) krijgen gemeenten een variabel bedrag waarbij maatstaven als aantal inwoners, aantal jongeren, aantal uitkeringsgerechtigden, oppervlakte van de gemeente en grootte van de watergebieden worden meegenomen. Bij herindeling komt de vaste voet van één of meer gemeenten te vervallen, met een daling (op de som) van de algemene uitkering van €400.000 voor elke gemeente die er na de herindeling minder is tot gevolg. De kosten voor burgemeesters, wethouders, secretarissen, griffiers en de raadsvergoedingen komen immers te vervallen. Ook op de maatstaven heeft herindeling effect. Onderzoek laat zien dat de gecombineerde algemene uitkering gemiddeld per saldo daalt met 1,61%.⁶⁵ Bij grotere gemeenten (>50.000 inwoners) is dat percentage 0,71%. Voor de Leidse regio komt dat neer op een daling van ongeveer €2,6 miljoen.⁶⁶

63) Van Twist, M.J.W., Schulz, M.S., Ferket, J., Scherpenisse, J. & Van der Steen, M. Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

64) De vergoeding of bezoldiging die raadsleden, wethouders en burgemeesters krijgen voor hun werk, hangt af van de grootte van de gemeente. In grotere gemeenten ontvangen ze een hogere vergoeding dan in kleinere.

65) APE (2014), Het vaste bedrag in het gemeentefonds en gemeentelijke herindeling, nr. 1144. Uitkomsten zijn gebaseerd op 20 uitgevoerde scans naar herindelings vanaf 2009, waarin de gevolgen van een fusie voor de algemene uitkering berekend worden. Deze lijst omvat zowel doorgevoerde, als afgebroken en toekomstige fusies.

66) Hierbij past de kanttekening dat dit een berekening op hoofdlijnen is. Een maatwerkberekening voor de Leidse regio vraagt nader onderzoek. Voorts is daarbij de herijking van het gemeentefonds relevant, omdat dit van invloed zal zijn op toekomstige uitkeringen die gemeenten ontvangen. Voor uitgebreide reflectie hierop: zie de bijlage.

- **Herindeling brengt forse frictiekosten met zich mee.** Onderzoek⁶⁷⁾ laat zien dat de frictiekosten bij herindeling vaak hoog zijn. Ook worden deze kosten meestal vooraf te laag ingeschat. De frictiekosten zitten vooral in personeelskosten (bijvoorbeeld kosten voor (gebrek aan) afvloeiing van boventallig personeel, het zoeken van kwalitatief goed personeel en ontslagkosten), huisvesting en automatisering. Met name de eerste twee jaar is sprake van kostenstijging in de bedrijfsvoering. Harmonisatie kost tijd, alvorens efficiencywinst te bereiken is.
- **Extra bijdrage voor frictiekosten bij bestuurlijke fusie.** Het Rijk keert een frictiekostenvergoeding uit voor de frictiekosten bij herindeling.⁶⁸⁾ Het gaat hier om een uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds. De rekenmodule van de provincie Zuid-Holland toont dat deze vergoeding bij een herindeling van de vijf Leidse regiogemeenten ruim €26 miljoen bedraagt, verspreid over een periode van vier jaar.
- **Structurele uitgaven blijven gelijk.** Gemeentelijke herindelingen blijken, zelfs na enkele jaren, geen significant effect te hebben op de totale gemeentelijke uitgaven. Op deelterreinen, zoals samen belasting innen en WOZ, kan samenwerking wel geld besparen, maar dat is niet zichtbaar in de totale uitgaven.
- **Lastendruk wijzigt bij de gefuseerde gemeenten.** De lastendruk in Nederlandse gemeenten stijgt jaarlijks, maar de grootste stijgingen en dalingen zijn zichtbaar bij gemeenten in het jaar dat zij herindelen. Een verklaring hiervoor is de harmonisatie van de Ozb-tarieven in de gehele nieuwe gemeente. Fusiepartners die een relatief hoog of laag tarief hadden, krijgen dus te maken met relatief sterke veranderingen.⁶⁹⁾ Ook in de Leidse regio lopen de woonlasten uiteen van totaal €899 in Zoeterwoude tot €1133 in Voorschoten⁷⁰⁾.
- Herindeling biedt efficiencykansen. Hoewel een causaal verband tussen herindeling en efficiency lastig is aan te tonen, zorgt herindeling wel voor een momentum

voor efficiencywinst als gevolg van schaalvergroting.⁷¹⁾ Schaalvoordelen zijn mogelijk te behalen op gebied van human resources, financiën en audit, ICT, juridische diensten, ondersteuning van het bestuurlijke systeem en repeterende werkprocessen (zoals het verstrekken van uitkeringen, personeelsadministratie en factuurverwerking).⁷²⁾ Efficiencywinsten behalen is echter niet eenvoudig: een opdrijvend effect in het loongebouw kan het efficiencypotentieel verkleinen en samenwerking kan bemoeilijkt worden wanneer ambtenaren verdeeld blijven over verschillende gemeentehuizen. Vaak is een zekere efficiencywinst ook al gerealiseerd door samenwerkingen waarin de gemeenten reeds participeerden. Herindeling biedt dus efficiencykansen, maar die worden vaak niet benut.⁷³⁾

Concluderend:

Herindeling heeft een structureel financieel effect op de gecombineerde algemene uitkering: deze daalt jaarlijks ongeveer met 0,71%. Voor de Leidse regiogemeenten komt dit neer op circa -€2,6 miljoen, maar een exacte maatwerkberekening vraagt nader onderzoek. Daarnaast brengt fuseren frictiekosten met zich mee, die vaak hoger zijn dan vooraf verwacht. De extra Rijksbijdrage voor frictiekosten zou in de Leidse regio neerkomen op circa € 26 miljoen (over vier jaren). Na herindeling dalen de structurele uitgaven niet. Wel biedt herindeling een momentum om organisatiestructuren, processen en systemen doelmatiger in te richten. Efficiencywinsten liggen dus in het verschiet, maar blijken vaak niet behaald te worden.

67) Van Twist, M.J.W., Schulz, M.S., Ferket, J., Scherpenisse, J. & Van der Steen, M. Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

68) Frictiekosten zijn lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn. Ervaringen bij recente herindelingen leert dat deze vergoeding ruimschoots voldoende is.

69) Via: <https://vng.nl/nieuws/gemeentelijke-lasten-stijgen-gemiddeld-35>.

70) Voor het complete overzicht van de woonlasten in de Leidse regio, zie de bijlage.

71) Efficiencywinst is geboekt wanneer tegen lagere kosten hetzelfde kwaliteitsniveau van diensten kan worden gerealiseerd of als hogere kwaliteit kan worden gerealiseerd tegen dezelfde kosten.

72) Callanan, M., Murphy, R., Quinlivan, A. (2014). The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. *The Economic and Social Review*, 45(3): 371-403.

73) Berenschot Benchmark Instituut.

3.8 Conclusie over de effecten van een bestuurlijke fusie in de Leidse regio

Een bestuurlijke fusie in de Leidse regio leidt tot uiteenlopende effecten, die voor een groot deel samenhangen met *schaalvergroting*, waartoe een herindeling onherroepelijk leidt. Dit hoofdstuk bracht deze effecten, aan de hand van zes aspectgebieden, in kaart en geeft een gemêleerd beeld van zowel positieve als negatieve effecten. Indien we echter preciezer kijken dan is de hoofdconclusie glashelder:

Hoofdconclusie:

Perspectief voor gemeenschap en gebied van de Leidse regio kan alleen ontstaan indien:

- Er een slagvaardige Leidse regio is waar de grote (bovenlokale) vraagstukken zich manifesteren en oplossingen en kansen zich voor doen;
- Én waar de aandacht voor de directe leefomgeving van inwoners in kernen, dorpen en wijken geloofwaardig en eigentijds is georganiseerd.

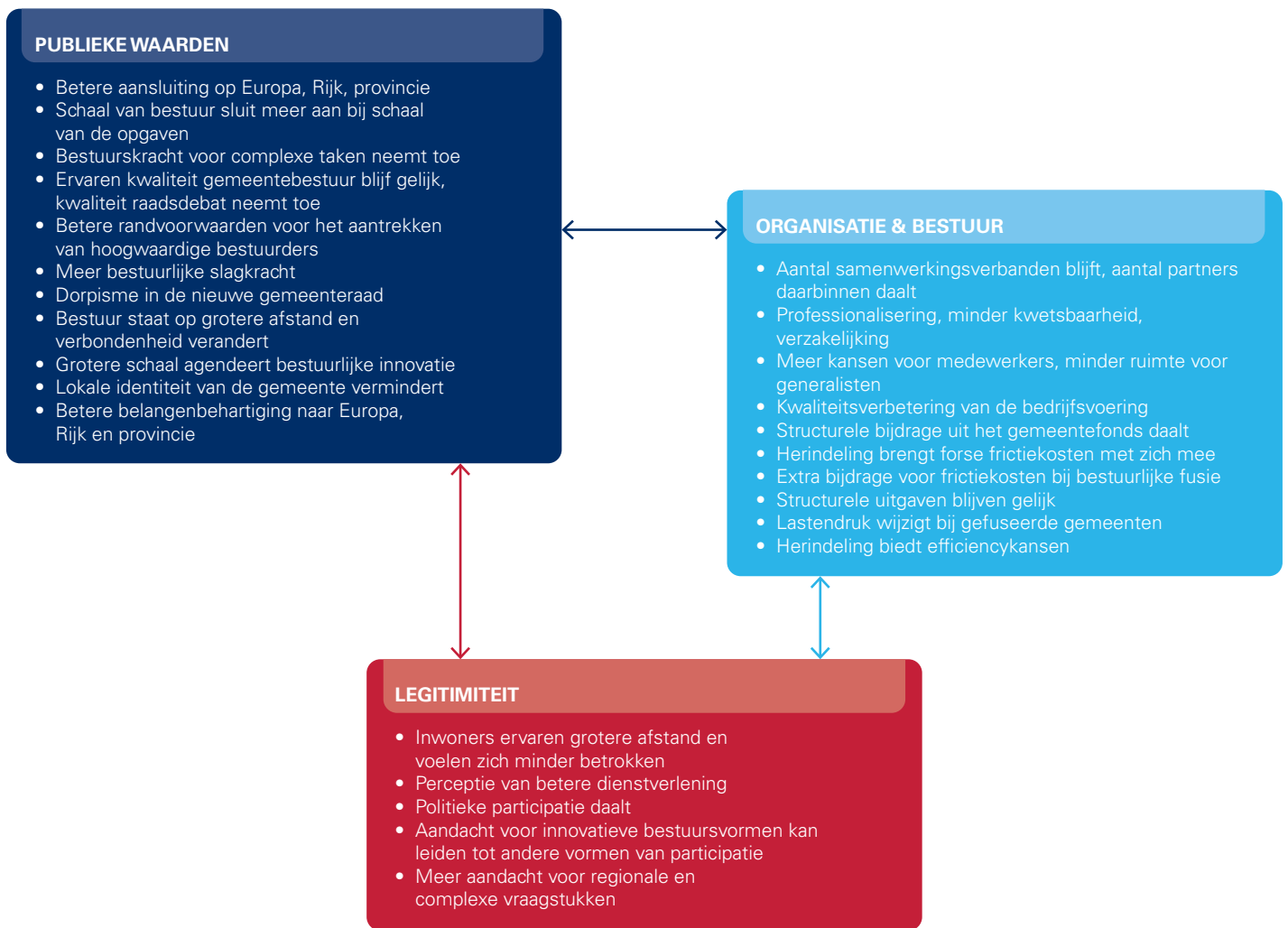
Intensivering van de samenwerking is nodig. Dit kan plaatsvinden in een fusiegemeente, waar krachtig wordt ingezet op participatie en kernendemocratie. Maar dit kan ook plaatsvinden in meerdere bestuurlijk zelfstandige gemeenten, wanneer deze ambtelijk slimmer samenwerken, zich gemeentelijk focussen op lokale vraagstukken en vanuit gezamenlijkheid slagvaardig en met een regio-agenda de grote maatschappelijke vraagstukken aanpakken.

Meer in detail kunnen we de volgende conclusies trekken:

- Vanuit een maatschappelijk perspectief (wat levert het de gemeenschap, de inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties op) zien we gemengde effecten van herindeling: inwoners voelen zich minder betrokken, maar beter geholpen (stijging van de kwaliteit van dienstverlening).
- Vanuit een bestuurskundig perspectief (bovenlokale thema's, bestuurskracht, bestuurlijke slagkracht en belangenbehartiging ten opzichte van hogere bestuurslagen) zien we overwegend positieve effecten van een fusie: de gemeente wint aan belang in de regio en het bestuur is krachtiger, maar daar staat wel een daling van de politieke participatie tegenover.

- Vanuit een bedrijfskundig perspectief (organisatie, professionaliteit, kwetsbaarheid, carrièreontwikkeling van medewerkers) zien we ook voornamelijk positieve effecten van herindeling: de ambtelijke organisatie en bedrijfsvoering krijgen een impuls.
- Vanuit een financieel perspectief (gemeentefonds, frictiekosten, structurele uitgaven) zien we gemengde effecten: de uitkering uit het gemeentefonds daalt en de structurele uitgaven gelijk blijven. Tegelijkertijd liggen er wel kansen in het verschiep om efficiëncywinsten te boeken, maar uit herindelingen uit het verleden blijkt dat gemeenten er niet in slagen die te verzilveren.

Figuur 9 plaatst, voor het overzicht, de effecten van herindeling in de Leidse regio in het publieke waarde model van Moore.



Figuur 9 Effecten van herindeling in relatie tot het publieke waardenmodel

Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk 4



4.1 Inleiding

In deze paragraaf geven we staccato en samenvattend de belangrijkste conclusies van het onderzoek naar de effecten van bestuurlijke fusies weer. De conclusies gaan in op de opvallende feiten, trends en ontwikkelingen, de centrale vraagstukken voor Leiderdorp, de rode draden uit de Nota van bevindingen en de effecten van samenwerking en een bestuurlijke fusie van de vijf gemeenten in de Leidse regio. Die effecten zijn primair vanuit het perspectief van Leiderdorp belicht.

4.2 Opvallende feiten

De meest opvallende feiten zijn:

Leiderdorp is op veel vlakken een gemiddelde Nederlandse gemeente. Op veel terreinen beweegt Leiderdorp zich op of rond het gemiddelde dat geldt in Nederland. De samenstelling van de bevolking, de demografie, de omvang van huishoudens, de omvang van de beroepsbevolking, de netto arbeidsparticipatie, de werkgelegenheid, het onderwijsniveau en ook de nabijheid van voorzieningen laten cijfers zien die zich goed verhouden tot het gemiddelde van de Nederlandse gemeenten.

Leiderdorp wijkt soms ook af van dit “gemiddelde” beeld. Zo zijn er veel koopwoningen en weinig (sociale) huurwoningen.

Bovendien is het duur wonen in de Leidse regio en zo ook in Leiderdorp. Het wonen heeft een dorps karakter in een verstedelijkt gebied. De werkgelegenheid is sterk gerelateerd aan de collectieve dienstverlening en het aantal uitkeringen dat wordt verstrekt is relatief laag. Op het gebied van duurzaamheid heeft Leiderdorp een flinke achterstand op het gemiddelde. Tot slot heeft Leiderdorp financieel gezien een relatief gezonde positie.

4.3 Trends en ontwikkelingen

Groeiend belang van regio's. De aandacht van Europa, Rijk en provincie is steeds meer gericht op regio's. Nu is dat reeds krachtig zichtbaar in Europees beleid en landelijk in het werken met regio-deals.

Multischaligheid. De belangrijkste vraagstukken in de Leidse regio zijn gemeentegrens-overstijgend. De regio wint aan belang omdat vraagstukken op die schaal beter passen dan op een gemeentelijk niveau. Zeker in een sterk vervlochten gebied als de Leidse regio. Tegelijkertijd winnen ook de lokale vraagstukken op wijk- of dorpsniveau aan belang. Veelal leefbaarheidsvraagstukken, die sterk verbonden zijn aan de specifieke kenmerken en de samenstelling van een wijk en dorp. Dat leidt tot de opgave om ‘multischalig’ te denken: gebruik maken van

de voordelen van zowel grootschaligheid én kleinschaligheid en deze slim verbinden.

Urbanisatie in een vervlochten gebied. Steden blijven aan kracht en belang winnen. De aanwezigheid van kennis- en onderwijsinstututen, rijke voorzieningen en cultuur en een grote diversiteit aan werk-, woon- en verblijfmilieus hebben een onverminderde aantrekkingskracht wereldwijd, in Europa, in Nederland en in Zuid-Holland. De Leidse regio is voor een belangrijk deel een verstedelijkt gebied met een stedelijke kern met een grote rijkdom aan instellingen en voorzieningen omringt door dorpen en wijken met een deels dorps en soms ook groen karakter.

Toenemend belang van ICT en data. De technologische ontwikkelingen gaan razendsnel en bieden veel mogelijkheden. Met de coronacrisis heeft deze ontwikkeling een extra impuls gekregen. Informatie-uitwisseling, plaats- en tijdonafhankelijk werken en het gebruikmaken van de kracht van data maken dat overheden transparanter worden, de legitimiteit toe neemt en beleid beter onderbouwd en data-gedreven tot stand wordt gebracht. De ontwikkeling is dominant, achterblijven is geen optie.

Individualisering en een mondige en betrokken samenleving. Recente ontwikkelingen laten in Nederland een toename van lokale initiatieven zien. In Leiderdorp doet bijvoorbeeld één op de drie inwoners vrijwilligerswerk. Er zijn echter ook minder zonnige kanten aan deze ontwikkelingen: een toename aan onzekerheden en stress, kwetsbaarheden op het terrein van privacy en ook het buitengesloten voelen van mensen die onvoldoende steun kunnen organiseren.

Demografische ontwikkelingen. Nederland vergrijsst. Dat geldt ook voor Leiderdorp. Naar verwachting zal de bevolking van Leiderdorp de komende 10 jaar groeien, maar zal ook een verdubbeling van de vergrijzing (met meer ouderen die gemiddeld ouder worden) plaats vinden. Dit gaat gepaard met tevens ontgroening (minder geboorten), waardoor de groene en grijze druk zullen toenemen.

4.4 Centrale vraagstukken

Nagenoeg alle grote vraagstukken zijn strategisch, complex, bovenlokaal van aard. De vraagstukken hebben betrekking op de energietransitie, woningbouw, economie en bedrijventerreinen, mobiliteit en recreatie en over mobiliteit en bereikbaarheid. Kenmerkend is dat deze vraagstukken allemaal een ruimtelijke vertaling kennen, hetgeen de vraagstukken sterk compliceert

vanwege de schaarse ruimte. Bovendien hebben deze vraagstukken een strategisch karakter, met veel ongelijkgerichte belangen. Ze vragen om ambtelijk en bestuurlijk vermogen en kunnen vaak alleen in regionale samenwerking worden opgelost.

Betaalbaar sociaal domein met eigen gezicht. De grootste opgaven in het sociaal domein zijn gedecentraliseerde taken vanuit het Rijk. De dossiers in het sociale domein worden grotendeels gezamenlijk opgepakt binnen de Leidse regio. Voor jeugdzorg bestaan verschillende samenwerkingen tussen gemeenten, waarbij wel verschillen bestaan omtrent toegang en sturing. Voor de WMO werken Leiderdorp, Leiden, Oegstgeest en Zoeterwoude samen voor het contracteren van maatwerkvoorzieningen. Voor de gemeentelijke taken rondom werk en inkomen (Participatiewet) heeft Leiderdorp een verregaande samenwerking met Leiden. Centraal staat hoe de betaalbaarheid van het sociale domein vanwege de veel “open eind”-regelingen in de toekomst kan worden gegarandeerd. Vraagstukken als efficiënt organiseren, meer data-gestuurd werken en verschuiving naar eerste lijns-dienstverlening moeten samen opgaan met het eigen gezicht geven naar de gemeenschap van de dienstverlening.

Effectieve samenwerking en belangenbehartiging. De samenwerking op politiek, bestuurlijk en ambtelijk vlak kan effectievere en doelgerichter. Een meer simpele governance, meer mandatering en voor gemeente-overstijgende vraagstukken primair denken vanuit de regio zijn elementen die soms op zijn plaats zijn, maar vaker verbetering kunnen gebruiken. De belangenbehartiging wint aan kracht indien de belangen van de Leidse regio nadrukkelijker en krachtiger onder de aandacht van provincie, Rijk en Europa gebracht kunnen worden. Met een goede balans in het sturen van lokale, gemeentelijke en regionale vraagstukken worden hiermee de belangen van de gemeenschappen van alle dorpen, kernen en wijken in de Leidse regio het best bediend.

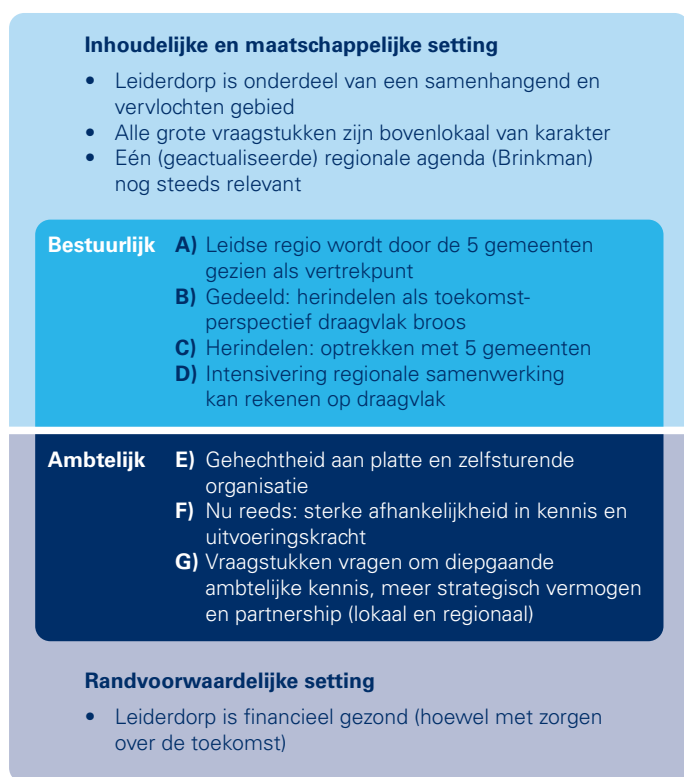
Toekomstvisie 2027 Leidse regio nog steeds relevant. De in 2016 opgestelde Toekomstvisie Leidse regio 2027 behoeft hier en daar actualisatie, maar vormt een goed vertrekpunt voor intensivering van de regionale samenwerking. Inhoudelijk, gestaafd met cijfers, maar ook bestuurlijk, luisterend naar de opinies van de gesproken stakeholders. De visie kan nog steeds rekenen op veel steun.

4.5 Rode draden uit de Nota van bevindingen

Plaatsen we trends en ontwikkelingen, feiten en centrale vraagstukken in het licht van wat de belangrijkste bestuurlijke stakeholders belangrijk vinden (de opinies) dan ontstaat het

overkoepelend beeld van hoe het vraagstuk van intensivering van samenwerking of bestuurlijke fusie gezien kan worden.

Dit is samengevat in onderstaand figuur:



Figuur 10. Rode draden uit de Nota van bevindingen

Bestuurlijke rode draden. De Leidse regio wordt als vertrekpunt gezien in boven-gemeentelijke samenwerking. Zoeterwoude heeft ook deze oriëntatie, maar heeft ook een verbintenis met het Groene Hart. Een bestuurlijke fusie ziet het merendeel van de stakeholders als een verder liggend perspectief. Het draagvlak om daar nu stappen in te nemen is (te) broos. De vier kleinere gemeenten hechten aan het gezamenlijk optrekken bij versterken van de Leidse samenwerking om daarmee de balans tussen stad en ommeland beter te waarborgen. Betekenisvolle stappen zetten in het intensiveren van de regionale samenwerking kan rekenen op brede steun binnen Leiderdorp en tevens bij de andere vier gemeenten.

Ambtelijke rode draden. Leiderdorp werkt veel samen met collega-gemeenten. Leiderdorp is in hoge mate afhankelijk van buurgemeenten (en met name Leiden en Servicepunt 71) op het gebied van kennis en uitvoeringskracht. Leiderdorp hanteert een relatief flexibel organisatie- en besturingsconcept met een platte organisatie en zelfsturing. De grote maatschappelijke vraagstukken vragen om versterking van kennis, strategisch vermogen en partnership met gemeenschap en collega gemeenten.

4.6 Effecten van handhaven lichte samenwerking (rapport Twynstra Gudde)

In opdracht van het college van Leiderdorp heeft adviesbureau Twynstra Gudde in 2018-2019 een onderzoek uitgevoerd naar de effecten voor Leiderdorp bij voortzetting van de lichte regionale samenwerking.

Bevindingen van Twynstra Gudde:

- Grote overlap lokale en regionale ambities.
- Samenwerking draagt bij aan realisatie ambities.
- Uitvoeringsprogramma's ontbreken.
- Botsende belangen worden pas zichtbaar bij vertaling naar uitvoering.
- Leiderdorp werkt constructief samen.
- Veranderende perceptie vanuit de regio.
- Gebrek aan overzicht als gevolg van bestuurlijke drukte.
- Behoeft aan structuur versus het succes van netwerken.
- Intensieve samenwerking vormt uitdaging voor de organisatie.
- Mogelijkheden om kaders te stellen kunnen beter worden benut.
- De huidige lichte samenwerking rendeert, maar draagt onvoldoende bij aan de oplossing van concrete vraagstukken.
- Leiderdorp is zelf verantwoordelijk voor de organisatie van maatschappelijke betrokkenheid..
- Samenleving weet gemeente snel te vinden.

Acht aanbevelingen van Twynstra Gudde:

- Bepaal per opgave en taak het schaalniveau wat daar het beste bij.
- Actualiseer als gemeente Leiderdorp de visie op intergemeentelijke samenwerking.
- Stel samen met de Leidse regio een strategische uitvoeringsagenda op.
- Maak in de Leidse regio de stap om een gezamenlijke en evenwichtige afweging te maken over elkaars belangen.
- Wees je ervan bewust dat (regionale) samenwerking een andere houding, ander gedrag en een andere manier van werken vraagt.
- Treed als bestuurder op als verbinder tussen 'buiten' (in de regio) en 'binnen' (raad).
- Blijf actief sturen op passende capaciteit en competenties binnen de ambtelijke organisatie.
- Herijk de rol en de werkwijze van de regiowerkgroep van de gemeenteraad.

4.7 Effecten van een bestuurlijke fusie van de vijf gemeenten in de Leidse regio

Een bestuurlijke fusie in de Leidse regio leidt tot uiteenlopende effecten, die voor een groot deel samenhangen met schaalvergroting, waartoe een herindeling onherroepelijk leidt. De effecten schetsen een gemêleerd beeld van zowel positieve als negatieve effecten:

- **Vanuit een maatschappelijk perspectief** (wat levert het de gemeenschap, de inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties op?) zien we dat inwoners zich minder betrokken voelen bij de nieuwe gemeente, maar zich beter geholpen (stijging van de kwaliteit van dienstverlening) voelen. Zo zullen ook bovenlokale vraagstukken (zoals economie, infrastructuur/mobiliteit) eenvoudiger worden om te realiseren en zal er juist meer aandacht nodig zijn voor lokale vraagstukken (de directe leefomgeving).
- **Vanuit een bestuurskundig perspectief** (bovenlokale thema's, bestuurskracht, bestuurlijke slagkracht en belangenbehartiging ten opzichte van hogere bestuurslagen) zien we overwegend positieve effecten van een fusie: de gemeente wint aan belang in de regio en bij de provincie, en het bestuur kent betere randvoorwaarden voor een krachtige invulling. De (politieke) participatie zal echter onder druk komen te staan. Tot slot agenderen bestuurlijke fusies oplossingen op het gebied van kernenbeleid en -democratie.
- **Vanuit een bedrijfskundig perspectief** (organisatie professionaliteit, kwetsbaarheid, carrièreontwikkeling van medewerkers) zien we ook voornamelijk positieve effecten van herindeling: de ambtelijke organisatie en bedrijfsvoering krijgen een impuls in professionaliteit en deskundigheid. De prijs die vaak betaald moet worden is een verhoogde kans op bureaucratie.
- **Vanuit een financieel perspectief** (gemeentefonds, frictiekosten, structurele uitgaven) zien we plussen en minnen: de uitkering uit het gemeentefonds daalt licht, de kosten voor bestuur ook en de structurele (beleids-)uitgaven gelijk blijven. De incidentele kosten verbonden aan de integratie van betrokken gemeenten worden vanuit het gemeentefonds vergoed. Tegelijkertijd liggen er wel kansen in het verschiep om efficiencywinsten te boeken. Herindelingen uit het verleden laten zien dat gemeenten er zelden in slagen om die kansen te verzilveren.

Een interessante vraag is of er een weging kan worden gegeven aan de effecten in de Leidse regio en daarmee ook voor Leiderdorp. In abstracte zin is het ene effect natuurlijk niet belangrijker dan het andere effect. Het is appels met peren vergelijken. In specifieke zin wordt een weging altijd ingekleurd door de aard van het gebied en de aard van de belangrijkste vraagstukken. Zo is het ook in de Leidse Regio en voor Leiderdorp.

Het feit dat de belangrijkste vraagstukken een bovenlokaal of regionaal karakter hebben en de regio een vervlochten gebied vormt benadrukt de relevantie van het maatschappelijk en bestuurlijk perspectief. Deze twee perspectieven zouden dan ook prioritair moeten zijn. De andere twee perspectieven (bedrijfskundig en financieel) zijn meer randvoorwaardelijk.

Al deze effecten in ogenschouw nemend, kunnen we de volgende **hoofdconclusie** trekken. Perspectief voor de gemeenschappen en het gebied van de Leidse regio kan alleen ontstaan indien:

- Er een slagvaardige Leidse regio is waar de grote (bovenlokale) vraagstukken zich manifesteren en oplossingen en kansen zich voor doen;
- En waar de aandacht voor de directe leefomgeving van inwoners in kernen, dorpen en wijken geloofwaardig en eigentijds is georganiseerd.

Dit kan plaatsvinden in een fusiegemeente, waar krachtig ingezet wordt op participatie en kernendemocratie. Maar dit kan ook plaatsvinden in meerdere bestuurlijk zelfstandige gemeenten, wanneer deze ambtelijk slimmer samenwerken, zich gemeentelijk focussen op lokale vraagstukken en vanuit gezamenlijkheid slagvaardig en met een regio-agenda de grote maatschappelijke vraagstukken aanpakken. Hoe dan ook is intensivering van de samenwerking op termijn noodzakelijk.



Bijlage 1: Uitwerking effecten bestuurlijke fusie

In deze bijlage werken we de in hoofdstuk 3 beschreven effecten van een bestuurlijke fusie of gemeentelijke wat verder uit. We baseren ons hierbij op literatuur, onderzoeksrapporten en andere relevante documenten en zijn deductief te werk gegaan: we hebben al het beschikbare onderzoeksmateriaal bestudeerd, de effecten van herindelen die hieruit naar voren komen op een rij gezet, en deze vervolgens geplaatst binnen de context van Leiderdorp en de Leidse regio. De gemeenteraad van Leiderdorp heeft een zestal effectgebieden benoemd, waarvan zij de effecten van een gemeentelijke herindeling in beeld wil hebben: bovenlokale thema's, bestuurlijke slagkracht, belangenbehartiging, ambtelijke organisatie, financiën en relatie tot stakeholders. Onderstaande figuur ordent deze zes effectgebieden naar het "Public Value"-model van Marc Moore. In de paragrafen 3.3 en verder bespreken per effectgebied deze deelonderwerpen. Telkens komt eerst de relevante context aan de orde, waarna de effecten van een herindeling worden besproken en afgesloten wordt met een korte conclusie.



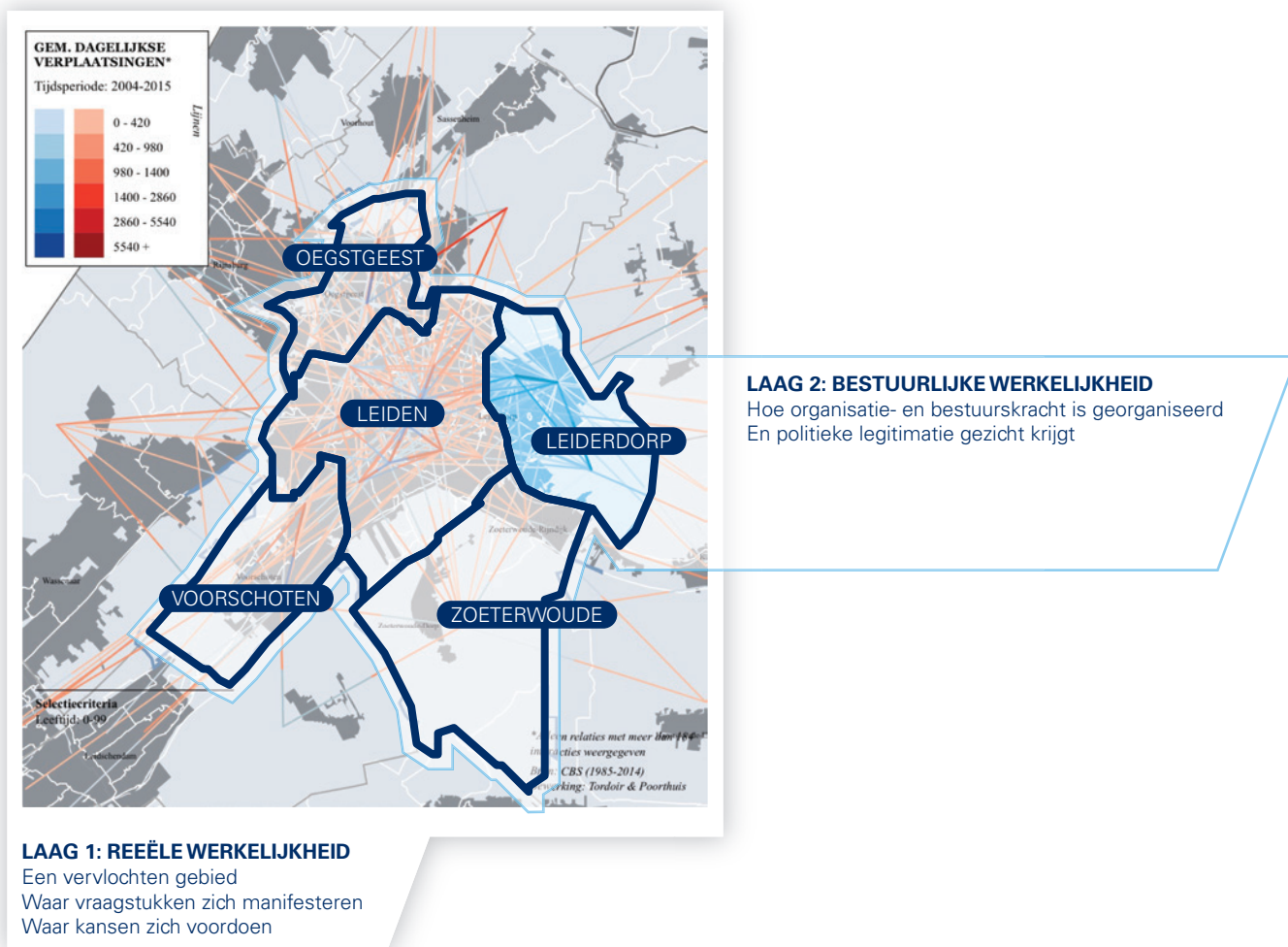
Figuur 11 Zes aspectgebieden in relatie tot het publieke waardenmodel

Twee perspectieven in het creëren van publieke waarde

In het kijken naar de effecten van een bestuurlijke fusie zijn nagenoeg alle onderzoeken gebaseerd op het kijken vanuit het perspectief van de staat ('seeing like a state'). Voor dit onderzoek betreft dit de gemeente Leiderdorp of de vijf Leidse regio-gemeenten samen. Dit perspectief is uiteraard belangrijk. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat kan voor dit perspectief versimpeld worden weergegeven als "wat zijn het effecten van een bestuurlijke fusie van de 5 gemeenten in de Leidse regio?".

Een ander perspectief gaat uit van de gemeenschappen, ondernemers en maatschappelijke organisaties ('seeing like a citizen'). In dit onderzoek zijn deze groepen niet gesproken. Wel is in de Nota van bevindingen gekeken naar de vraagstukken die dominant zijn in Leiderdorp en in buurgemeenten. Indien we – vanuit dit perspectief – de maatschappelijke ambities, opgaven en uitdagingen centraal stellen dan zou de vraag versimpeld weergegeven kunnen worden als "waar liggen de kansen en bedreigingen voor maatschappelijke vraagstukken (of publieke waarde) bij een bestuurlijke fusie van de 5 gemeenten in de Leidse regio".

Hoewel in de vraagstelling voor dit onderzoek de benadering van 'seeing like a state' dominant is, willen we in het bekijken van de effecten steeds ook nadrukkelijk het perspectief van de maatschappij aandacht geven. De figuur hieronder geeft de twee verschillende perspectieven geografisch weer.



Figuur 12 Reële versus bestuurlijke werkelijkheid

Bovenlokale thema's

Context: Regionale thema's domineren de agenda Gemeente dienen te acteren op verschillende schaalniveaus. Deze schaalniveaus worden niet gekozen door bestuurders, maar vraagstukken kiezen – vanuit de inhoud – een eigen schaalniveau. Infrastructuur en economie vragen bijvoorbeeld per definitie om een beschouwing op regionaal niveau, terwijl het bepalen van de OZB goed past op gemeentelijk niveau en de inrichting van kinderspeelplaatsen en groenvoorziening vragen om een lokale aanpak op wijk- of dorpsniveau. Iedere gemeente moet dus op alle drie de niveaus acteren. Bij een kleinere gemeente zal echter nadrukkelijk meer aandacht moeten uitgaan naar regionale samenwerking, waar een grotere gemeente veel moet investeren in een wijkgerichte aanpak, participatie en mogelijk zelfs kernendemocratie.

Voor Leiderdorp geldt dat de grote vraagstukken waar de gemeente voor staat allemaal een bovenlokaal karakter hebben: ze gaan over woekeren met ruimte (met ruimteclaims vanuit de

energietransitie, woningbouw, economie en bedrijventerreinen, mobiliteit en recreatie), over sociaal beleid en over bereikbaarheid. Het bovenlokale karakter vraagt om een gezamenlijke visie en aanpak van de regio. Om deze reden werkt de gemeente Leiderdorp al veel in regionaal verband samen.

Effect: Betere aansluiting op Europa, Rijk en provincie Nederland is in beweging. Nadat Europa al een sterk geregionaliseerde aanpak kende om innovatie tot stand te brengen of om regio's te steunen is deze tendens door het huidige kabinet krachtig omarmd met de regio-deals. Regio's kunnen extra geld krijgen van het Rijk indien ze samen met het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen een voor de Brede Welvaart relevant programma opstellen. Op 20 januari heeft de Tweede Kamer de eerste 18 regio-deals tegen het licht gehouden. Het algemene beeld is positief, hetgeen een aanbeveling om deze lijn in een volgende regeerperiode met kracht door te zetten. Ook de provincies zetten in op een versterking van regionale samenwerking. Het bundelen van krachten in de regio dient primair natuurlijk gemotiveerd te worden vanuit een inhoudelijke

analyse. De drie genoemde krachten (Europa, Rijk en provincie) maken dat er, naast bundeling van krachten, een extra prikkel aanwezig is om regionaal samen te werken. Deze prikkel kan een actievere samenwerking met het Rijk en de provincie, het ontsluiten van kennisbronnen en stevige financiële steun met zich meebrengen. Een gefuseerde Leidse regiogemeente zou hier dus voordelen kunnen behalen, omdat zij beter aansluit bij de focus van Europa, Rijk en de provincie.

Effect: Schaal van het bestuur sluit meer aan bij de schaal van de opgaven

Zoals eerder aangegeven zijn de grootste vraagstukken voor Leiderdorp bovenlokaal: ze bevinden zich op een groter schaalniveau dan dat van de individuele gemeente. Voorbeelden zijn opgaven op gebied van de energietransitie, woningbouw, zorg, economie en bedrijventerreinen, mobiliteit en bereikbaarheid, en recreatie. Ook vraagstukken die te maken hebben met het beter benutten van de schaarse ruimte, het versterken van de kennisinfrastructuur en intensiveren van innovatie passen beter bij een grotere schaal. Wanneer de vijf Leidse regiogemeenten zouden fuseren zou het bestuurlijke schaalniveau beter aansluiten bij het schaalniveau waarop deze opgaven zich bevinden. Dit geldt des te meer omdat de Leidse regio een erg vervlochten gebied vormt, waardoor de vraag om de opgaven in gezamenlijkheid op te pakken groter is. Een herindeelde gemeente kan meer integraal beleid maken voor het gebied en de gemeenschap en meer synergie aanbrengen tussen de verschillende delen van het gebied en de gemeenschap waaruit de gemeente bestaat. Keuzes voor de Leidse regio hoeven niet meer gemaakt te worden door vijf afzonderlijke gemeenten, maar door één gemeente die hier vanuit gezamenlijkheid naar kijkt.

Effect: Aantal samenwerkingsverbanden blijft gelijk, aantal partners daarbinnen daalt

Een aantal van de opgaven waar gemeenten voor staan strekken zich vrijwel altijd uit over gemeentegrenzen heen. Voorbeelden hiervan zijn mobiliteit, economie, energietransitie, woningbouw, WMO, jeugdzorg en veiligheid. Voor deze vraagstukken geldt dat gemeenten dit regionaal moeten oppakken. In praktijk leidt dit ertoe dat Nederlandse gemeenten op diverse terreinen intensief samenwerken met andere gemeenten. Allers (2019)⁷⁴⁾ heeft onderzocht of het aantal samenwerkingsverbanden van een gemeente daalt na een gemeentelijke herindeling. Het onderzoek concludeert dat dit niet het geval is: fusies leiden niet tot minder samenwerkingsverbanden, hoogstens soms tot

een kleiner aantal partners daarbinnen. Ook Abma (2013)⁷⁵⁾ onderschrijft deze conclusie. Hij stelt dat na gemeentelijke herindeling het aantal gemeenschappelijke regelingen niet of veel minder daalde dan men verwachtte. Als verklaring dragen Allers (2019) en Abma (2013) aan dat de noodzaak om samen te werken blijft, omdat veel gemeentelijke taken over regionale thema's gaan.

Nederlandse gemeenten zitten gemiddeld in 27 samenwerkingsverbanden. Voor Leiderdorp geldt dat zij bovengemiddeld veel samen werkt: de gemeente neemt deel aan 33 samenwerkingsverbanden⁷⁶⁾. Naar verwachting zal dit aantal na een gemeentelijke herindeling dus niet of nauwelijks dalen. Wel is het zo dat binnen de Leidse regio vaak op traditionele manier wordt samengewerkt, met bijvoorbeeld veel portefeuillehouders overleg. Deze zullen na een fusie minder nodig zijn, omdat dan niet meer vanuit vijf individuele gemeenten onderhandeld hoeft te worden, maar slechts vanuit één gemeente.

Concluderend

De grootste opgaven waar Leiderdorp voor staat hebben allemaal een bovenlokaal karakter. Dit betekent dat regionale samenwerking vereist is. In de Leidse regio zien we dit terug: er wordt veelvuldig samengewerkt. Een gemeentelijke herindeling zou ervoor zorgen dat de bestuurlijke schaal (daar waar de verantwoordelijkheid ligt en besluitvorming plaatsvindt) beter aansluit bij de schaal waarop de maatschappelijke opgaven zich voordoen. Voor Leiderdorp betekent dit dat de belangrijkste inhoudelijke vraagstukken echt verder gebracht kunnen worden, omdat zij beter en gemakkelijker aangepakt kunnen worden. Voor het Leidse regio als geheel betekent dit dat beleid meer integraal vormgegeven kan worden. De regio vormt een vervlochten gebied, waar kansen liggen om meer synergie aan te brengen in de beleidskeuzes voor de verschillende delen van het gebied en de gemeenschap waaruit de gemeente bestaat.

Daarnaast zijn er (financiële) prikkels vanuit Europa, het Rijk en provincies om de regionale samenwerking te versterken (bijvoorbeeld de regiodeals). Het kan daarom voor een gefuseerde gemeente makkelijker zijn om (financiële) steun te verwerven. Herindeling kan er op deze manier voor zorgen dat de logica van het gebied en

74) Allers, M. (2019), Gemeentelijke fusies leiden niet tot minder samenwerking, ESB.

75) Abma, K. (2013). Kiezen tussen kwaden: Gemeentelijke herindeling in Nederland. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement 18 (2013): 8-26.

76) Via https://www.regioatlas.nl/gemeenten/gemeenten_item/t/leiderdorp.

de gemeenschap beter aansluit op de focus en het denken van het Rijk en Europa.

Uit onderzoek blijkt tot slot dat het aantal samenwerkingsverbanden niet daalt na een gemeentelijke herindeling, maar dat het aantal partners binnen de samenwerking wel kan dalen. Voor de Leidse regio zou het effect van een bestuurlijke fusie dus hooguit kunnen zijn dat zij per verband met minder mede-deelnemers te maken hebben, wat het komen tot besluiten kan vereenvoudigen en daarmee de slagvaardigheid kan verhogen.

Bestuurlijke slagkracht

Context: Bestuurlijke slagkracht en bestuurskracht

Bestuurlijke slagkracht verwijst naar 'slagen slaan', in andere woorden: wendbaarheid, snel reageren, middelen mobiliseren en dingen van de grond te krijgen. Een stroperig en langzaam opererend samenstel van bestuur en organisatie heeft dus weinig slagkracht, terwijl een organisatie die snel kan inspelen op veranderingen veel slagkracht heeft. Vaak wordt in dit verband ook naar een andere term verwezen: bestuurskracht.

Bestuurskracht is de kracht of het vermogen om gewenste maatschappelijke ontwikkelingen en effecten te realiseren en resultaten te boeken (Korsten et al., 2007)⁷⁷. Het verwijst naar wat beschikbaar is om publieke waarde te realiseren. Denkkracht, een robuuste organisatie, goede bestuurders, financiën.

De twee begrippen liggen in elkaars verlengde. Echter, het is goed om ze beide te benoemen. Soms lukt het regio's veel bestuurskracht te organiseren, maar dit te doen met een complexe en bureaucratische besturing of governance. Daar waar de maatschappelijke vraagstukken vragen om de bestuurskracht slagvaardig in te zetten.

Het realiseren van resultaten in een gemeente is natuurlijk niet alleen het primaat van het gemeentelijk bestuur en de organisatie. De gemeenschap (inwoners, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties) spelen daar ook een belangrijke rol in. In de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van stads- en dorpskernen sinds 1980 hebben gemeenten zeker een belangrijke rol gespeeld. Het grootste deel van de investeringen is daarbij echter gekomen van inwoners en ook bedrijfsleven en

woningbouwcorporaties. Om een theater met financiële problemen in een gemeente overeind te houden kan bijvoorbeeld de gemeente te hulp schieten met subsidieregelingen, maar kan ook een bedrijf sponsoren of de gemeenschap een crowdfunding actie opzetten.

Effect: Bestuurskracht voor complexe taken neemt toe

Vaak wordt aangenomen dat gemeentelijke herindelingen leiden tot meer bestuurskracht. Hieraan liggen twee motieven ten grondslag (Abma, 2013).⁷⁸ Allereerst een deskundigheidsmotief: de verwachting is dat een grotere gemeente zowel ambtelijk als bestuurlijk deskundiger zal zijn om maatschappelijke problemen het hoofd te bieden. Ten tweede een bedrijfseconomisch motief: de gedachte is dat voor het maken en in stand houden van voorzieningen zoals zwembaden en bibliotheken een (bedrijfseconomisch) draagvlak nodig is. Uit onderzoek komt echter geen eenduidig beeld naar voren over het effect van herindeling op bestuurskracht. Van Twist et al. concluderen bijvoorbeeld dat bestuurlijke fusies bijdragen aan het vergroten van de bestuurskracht.⁷⁹ Andere onderzoeken geven aan dat het effect minder groot is (dan zou mogen worden verwacht). Abma (2013) stelt dat de bestuurskracht van een kleine gemeente vaak niet veel verschilt van de bestuurskracht van een grote gemeente.⁸⁰ Om deze reden kunnen we niet concluderen dat de bestuurskracht voor het uitvoeren van reguliere taken van gemeenten toeneemt na een herindeling.

De afgelopen jaren kenmerkten zich echter door decentralisaties van taken van het Rijk naar de gemeenten, met als gevolg een taakverzwaring voor deze laatste groep. Gemeenten hebben verantwoordelijkheid gekregen over een aantal lastige en complexe vraagstukken in bijvoorbeeld het sociaal en fysiek domein (denk aan de WMO, de Participatiewet en de energietransitie). Veel gemeenten proberen deze taakverzwaring het hoofd te bieden door hun bestuurskracht te vergroten middels schaalvergroting (Boogers en Reussing, 2018).⁸¹ Het bestuur blijkt na een herindeling krachtiger te zijn, vooral bij ingewikkelde vraagstukken en projecten. Gezien grotere (gefuseerde) gemeenten meer specialisatie, strategisch vermogen en omvang in het ambtelijk apparaat hebben, heeft een gefuseerde gemeente meer bestuurskracht om de grote, complexe opgaven aan te gaan.

78) Abma, K. (2013). Kiezen tussen kwaden: Gemeentelijke herindeling in Nederland. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 18 (2013): 8-26

79) Van Twist, M.J.W., Schulz, M.S., Ferket, J., Scherpenisse, J. & Van der Steen, M. Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

80) Abma, K. (2013). Kiezen tussen kwaden: Gemeentelijke herindeling in Nederland. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 18 (2013): 8-26

81) Boogers, M.J.G.J.A. & Reussing, G.H. (2018). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. Universiteit Twente.

77) Korsten, A.F.A., Abma, K. & Schutgens, J.M.L.R. (2007). Bestuurskracht van gemeenten: Meten, vergelijken en beoordelen.

Effect: Ervaren kwaliteit gemeentebestuur blijft gelijk, kwaliteit raadsdebat neemt toe

De belangrijkste verklarende factoren voor de algemene kwaliteit van het gemeentebestuur zijn de persoonskenmerken geslacht en leeftijd, het optreden van crises en de politieke fragmentatie van de gemeenteraad te zijn. Uit onderzoek van Boogers (2013) blijkt dat gemeentelijke herindelingen geen duidelijke betekenis hebben voor de ervaren kwaliteit van het gemeentebestuur.⁸²⁾ De kwaliteit van het raadsdebat kan door een gemeentelijke herindeling wel toenemen, evenals het controleren van het college (Fraanje et al., 2008)⁸³⁾.

Vaak bestaat de raad van een net heringedeelde gemeente uit raadsleden die eerder hetzelfde ambt uitoefenden in een van de voormalige gemeenten. Deze politici zijn echter een andere schaal en andere verhoudingen gewend. Die omslag hebben raadsleden na herindelingsverkiezingen niet zomaar gemaakt. Dat kost tijd. Er is namelijk sprake van een verzakelijking door de vergroting van het aantal wethouderszetels en een grotere omvang van de aanstelling van wethouders. Binnen de Leidse regio zal dit effect overigens vooral spelen in Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude. De gemeente Leiden is namelijk reeds een forse gemeente, waardoor de schaa sprong naar een gefuseerde gemeente voor haar medewerkers relatief minder groot is.

Effect: Betere randvoorwaarden voor het aantrekken van hoogwaardige bestuurders

De randvoorwaarden voor het aantrekken van hoogwaardige bestuurders verbeteren na een herindeling, omdat de betaling van bestuurders is gekoppeld aan de grootte van een gemeente. Wanneer een gemeente haar bestuurders beter kan betalen is de kans op kwalitatief goede bestuurders groter, wat de bestuurskracht positief kan beïnvloeden. De exacte beloning van burgemeesters en wethouders is vastgelegd in de arbeidsovereenkomst voor het Rijkspersoneel (CAO voor Rijksambtenaren). Per 1 januari 2020 zijn de (niet geïndexeerde) beloningsklassen⁸⁴⁾ als volgt:

Klasse	Aantal inwoners	Bezoldiging burgemeester per maand wordt per 1 januari 2020	Bezoldiging wethouders per maand wordt per 1 januari 2020	Vergoeding werkzaamheden per maand per 1 januari 2019
1	Tot en met 8.000	€ 6.565,43	€ 5.003,97	€ 990,55
2	8.001 – 14.000	€ 7.222,66	€ 5.671,10	€ 990,55
3	14.001 – 24.000	€ 7.874,98	€ 6.374,52	€ 990,55
4	24.001 – 40.000	€ 8.560,55	€ 6.821,83	€ 990,55
5	40.001 – 60.000	€ 9.280,73	€ 7.458,59	€ 1.288,33
6	60.001 – 100.000	€ 10.062,61	€ 8.127,45	€ 1.507,54
7	100.001 – 150.000	€ 10.668,75	€ 8.876,72	€ 1.711,54
8	150.001 – 375.000	€ 11.431,71	€ 9.403,02	€ 1.993,30
9	375.001 en meer	€ 12.246,36	€ 10.668,75	€ 2.427,48

Figuur 13 Beloningsklassen voor Rijkspersoneel

Effect: Meer bestuurlijke slagkracht om vraagstukken aan te pakken

Boogers et al. (2014)⁸⁵⁾ hebben in opdracht van het ministerie van BZK vijf herindelingsprocessen geanalyseerd, om tot lessen en leerervaringen te komen. Ze concluderen dat de gefuseerde gemeenten hun doelstellingen beter kunnen verwezenlijken en taken beter kunnen uitvoeren. Met andere woorden: de bestuurlijke slagkracht – het vermogen om ‘slagen te slaan’ – is groter na een herindeling. Dit geldt voor zowel lokale als regionale vraagstukken: het is gemakkelijker om regionale problematiek aan te pakken, maar ook om ‘klein te blijven’ door in te spelen op de wensen en problemen in de kernen.

Concluderend

Gemeentelijke herindelingen brengen grote veranderingen met zich mee in het gemeentebestuur. Over de impact hiervan op het politieke en bestuurlijke functioneren van gemeenten lopen beelden uiteen. Sommige onderzoeken concluderen dat bestuurlijke fusies bijdragen aan het vergroten van de bestuurskracht, terwijl andere stellen dat deze vergroting minder sterk is. Wel lijkt de bestuurskracht van gemeenten voor zeer complexe taken toe te

82) Boogers, M. (2013). Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?

83) Fraanje, M. J., Herweijer, M., Beerepoot, I. R., van Assenbergh, M. A., Brouwer, B. J., & Heins, H. J. (2008). Effecten van gemeentelijke herindelingen. Berenschot & Rijksuniversiteit Groningen.

84) Beloningsklassen (Bron: Circulaire 2019 (onkosten)vergoeding voor politieke ambtsdragers van gemeenten, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

85) Boogers, M., Mentink, M. en Ruizendaal, S. (2014). Gemeentelijke herindelingen, Lessen en leerervaringen. Universiteit Twente.

nemen. Als gevolg van de decentralisering van Rijkstaken gedurende de afgelopen jaren is het takenpakket van gemeenten zwaarder geworden. Grotere (gefuseerde) gemeenten lijken meer bestuurskracht te hebben om de grote en lastige opgaven die hieruit voortkomen te realiseren.

De perceptie van de kwaliteit van het gemeentebestuur blijkt weinig te veranderen na een gemeentelijke herindeling. Een duidelijk effect is wel gevonden voor de bestuurlijke slagkracht van gemeenten: gefuseerde gemeenten blijken beter in staat om hun taken uit te voeren en hun doelstellingen te verwezenlijken. Dit geldt voor lokale als ook voor regionale vraagstukken, wat betekent dat zowel opgaven op het schaalniveau van Leiderdorp als op Leidse regioniveau beter aangegaan kunnen worden.

Belangenbehartiging

Context: Het belang van gemeenschap en gebied is leidend

Gemeenten zijn er primair voor hun gemeenschap (de inwoners) en gebied (de grond binnen de gemeentegrenzen). De belangen van deze twee moeten dan ook leidend zijn in het lokaal bestuur. Gemeenten doen dit op vele manieren. Zij voeren taken uit die in het directe belang zijn voor haar inwoners, zoals het ophalen van huisvuil, het maken van bestemmingsplannen, het verstrekken van uitkeringen en het uitvoeren van gemeentelijke zorgtaken. Daarnaast vertegenwoordigen gemeenten hun inwoners en gebied in hogere bestuurslagen, door op te komen voor hun belangen. Tot slot spelen de belangen van gemeenschap en gebied ook een leidende rol in afwegingen over toekomstige ontwikkelingen, zoals een gemeentelijke herindeling. Onderstaande sub-paragrafen gaan in op factoren die in een dergelijke afweging een rol kunnen spelen.

Effect: 'Dorpisme' in de nieuwe gemeenteraad

Meerdere onderzoeken tonen aan dat gemeentelijke herindeling vaak leidt tot zogenaamd 'politiek dorpisme'. Hiermee wordt bedoeld dat raadsleden zich vaker oriënteren op de belangen en sentimenten vanuit de voormalige gemeenten dan vanuit het algemene belang van de gemeente als geheel.⁸⁶⁾

De lokale politiek na herindeling wordt dan gedomineerd door conflicten over de ruimtelijke verdeling van middelen over verschillende plaatsen, in plaats van een debat over de toekomst van de hele gemeente.⁸⁷⁾ Dit heeft gevolgen voor besluitvormingstrajecten in de nieuwe gemeenteraad. Uit een studie van Abma blijkt overigens dat dorpisme vaak een tijdelijk verschijnsel is, dat circa tien jaar na de herindeling is teruggelopen.⁸⁸⁾

Uit een eerder grootschaliger onderzoek komt naar voren dat ondernemers, de media en vooral de vertegenwoordigers van de dorps- en wijkraden dit 'dorpisme' als belangrijkste gevolg van gemeentelijke herindeling zien. Ook vinden zij dat de gemeente zich meer op ontwikkelingen op het eigen grondgebied is gaan richten. Dit wordt trouwens niet waargenomen door de politici en ambtenaren van de nieuwe gemeentes.⁸⁹⁾

Effect: Bestuur staat op grotere afstand en verbondenheid verandert

Als gevolg van een gemeentelijke herindeling neemt de fysieke afstand tussen de gemeenschap en het bestuur toe. Dit beïnvloedt de lokale democratie en bij vrijwel iedere vorm van regionale samenwerking of gemeentelijke fusie vragen inwoners terecht aandacht voor dit thema. Het versterken van kernen, behouden van de dorps- en wijkidentiteit en het organiseren van inspraak op zeer lokaal niveau zijn daarom belangrijk.

De grotere fysieke afstand bij een gemeentelijke herindeling heeft ook invloed op de verbondenheid van de gemeenschap met het bestuur. Of de toegenomen afstand tussen inwoners en bestuur als een probleem wordt ervaren, hangt sterk af van de burgerschapsstijl van inwoners.⁹⁰⁾ Ook heeft het te maken met de keuzes die het nieuwe gemeentebestuur maakt. Herindeling maakt namelijk harmonisatie van beleid noodzakelijk. Daarbij moeten keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld over het voorzieningenniveau per kern, welke maatschappelijke en culturele activiteiten worden gesubsidieerd, uitgangspunten voor ruimtelijk beleid etc. Deze beleidskeuzes kunnen gevolgen hebben voor de sociale samenhang van de gemeenschap(en) in de nieuwe gemeente en voor de verbondenheid met het bestuur van de gemeenschap. Afhankelijk van de keuzes die het nieuwe gemeentebestuur maakt kan de verbondenheid toenemen, gelijk blijven of afnemen.⁹¹⁾

86) 1) Boogers, M. en Reussing, R. (2018). Decentralisatie, schaalvergroting en democratie: Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie. Universiteit Twente. 2) Beerepoot, R., Fraanje, R. en Herweijer, M. (2009). Processen en effecten van herindeling: Hoe beoordelen raadsleden, gemeenteambtenaren en bestuurders uit Zuid-Holland zeven recente herindelingen?

87) Terlouw, K. (2014). Lokale identiteit en schaalvergroting. Openbaar Bestuur.

88) Abma, K. (2013). Kiezen tussen kvaden: Gemeentelijke herindeling in Nederland. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement 18 (2013): 8-26.

89) Terlouw, K. (2014). Lokale identiteit en schaalvergroting. Openbaar Bestuur.

90) Motivacion onderscheidt vier typen: Plichtsgetrouwen, Verantwoordelijken, Pragmatici en Buitenstaanders. Vanuit die verschillende typen zijn verschillende beoordelingen mogelijk van de toegenomen afstand.

91) Zie ook het rapport "Betekenis herindeling voor verbondenheid met burger".

Effect: Een grotere schaal agendeert bestuurlijke innovatie

Grotere gemeenten zetten de laatste jaren vol in op wijkambassadeurs (ambtelijke contactpersonen), wijk- en kernwethouders en vele vernieuwende vormen van communicatie en participatie. Een in Nederland relatief nieuwe bestuursvorm die hiervoor vaak wordt ingezet is kernendemocratie. Kernendemocratie is een structurele (niet eenmalige) organisatie van de gemeenschap (veelal op dorps- of wijkniveau; op een kleinere geografische schaal dan de gemeente) om daarmee publieke waarde te ontwikkelen. Bijvoorbeeld de groenvoorziening, kwaliteit van de openbare ruimte, maar ook het organiseren van “omzien naar elkaar”. Op deze manier kunnen inwoners op dorps- wijk- en buurtniveau betrokken worden bij het inrichten van hun eigen leefomgeving. Voorbeelden van hoe kernendemocratie er in praktijk uit kan zien zijn wijk-, buurt- en dorpsraden, burgerfora, burgerbegrotingen en bestuurscommissies. Deze laatste vormen de meest formele vorm: bestuurscommissies zijn formeel-juridische binnengemeentelijke organen vormen waaraan bevoegdheden worden overgedragen.⁹²⁾

Effect: Lokale identiteit van de gemeente vermindert

Identiteit is een lastig te duiden en vast te grijpen aspect, maar speelt een belangrijke rol bij gemeentelijke herindeling. Uit onderzoek van Van Twist et al. (2013) komt naar voren dat de herkenbare identiteit van de betrokken gemeenten er bij een herindeling eerder op achteruit gaat dan vooruit.⁹³⁾

Soorten identiteit

Er is een onderscheid te maken tussen primaire en secundaire identiteiten. Primaire identiteiten zijn vooral gebaseerd op de slechts langzaam veranderende kenmerken van plaatsen. Secundaire identiteiten zijn gebaseerd op de manieren waarop men binnen een ruimtelijke gemeenschap geleerd heeft om met deze verschillende primaire identiteiten om te gaan. Bij een herindeling zien inwoners dat de secundaire identiteit onder druk komt te staan.

Een herindeling heeft weinig directe invloed op de primaire meer sociaal-culturele identiteiten, want de kenmerken van lokale gemeenschappen veranderen niet zo snel. Door het verdwijnen van de oude gemeentes verdwijnen wel grotendeels de bestaande secundaire politieke identiteiten. Inwoners zien dat de secundaire identiteit verdwijnt met de opschaling van de gemeente en grijpen daarom terug op het beschermen van hun primaire identiteit.⁹⁴⁾

Een factor van invloed is op de mate waarin het effect zich voordoet, is de kracht van de lokale identiteit. In gemeenten met een sterke lokale identiteit is het effect logischerwijs groter dan in gemeenten met een minder sterke lokale identiteit. Een andere factor die dit effect beïnvloedt is of de gemeentelijke herindeling wordt opgelegd of uit eigen overweging ontstaat. Terlouw (2014)⁹⁵⁾ schrijft: “Als samenwerking als noodzakelijk gezien wordt om herindeling te voorkomen kunnen op basis van soortgelijke lokale identiteiten nieuwe overkoepelende regionale identiteiten ontstaan, die een beleid voor een gedeelde toekomst ondersteunen.” In dit geval vormt zich al een regionale identiteit en treedt bovengenoemd effect minde roep. Maar, schrijft Terlouw, “hoe meer lokale gemeenschappen het gevoel hebben dat bestuurlijke schaalvergroting wordt afgedwongen, des te meer zal hun lokale identiteit verdikken tot een naar binnen gerichte verzetsidentiteit.”

Waar de lokale identiteit van de gemeente verschaalt is dit niet het geval bij de kernen zelf. Inwoners blijven zich verbonden voelen met de stad of het dorp waarin zij wonen (los van de bestuurlijke entiteit).

Effect: Betere belangenbehartiging naar Europa, Rijk en provincie

Verschillende onderzoeken concluderen dat de belangenbehartiging van een gemeente richting de hogere bestuurslagen van de provincie, het Rijk en Europa verbetert na een gemeentelijke herindeling. Een groter inwonertal leidt bijvoorbeeld een sterkere positie ten opzichte van de bestuurlijke omgeving en samenwerkingsverbanden.⁹⁶⁾ Daarnaast heeft een grotere gemeente meer lobbyvermogen, waardoor zijn bestuurlijke en politieke invloed groter wordt en het gemakkelijker is om geld binnen te halen van de provincie, het Rijk of Europa.⁹⁷⁾

Concluderend

Belangenbehartiging bestaat op verschillende niveaus. Enerzijds zijn er de belangen van de gemeenschap en het gebied van Leiderdorp, die behartigd moeten worden tegenover de Leidse regio. Hoewel de fysieke afstand tot inwoners bij een gemeentelijke herindeling groter wordt, zien we dat (zeker de eerste jaren na de herindeling) lokale belangen behartigd worden via zogenaamd

92) Provincie Zuid-Holland (2018). Handreiking kernendemocratie, Inspiratie voor het verkleinen van de afstand tussen gemeenschap en gemeente.

93) Van Twist, M.J.W., Schulz, M.S., Ferket, J., Scherpenisse, J. & Van der Steen, M. Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

94) Ministerie van BZK (2015). Eerst waren we gewoon wij en nu is het wij en zij.

95) Terlouw, K. (2014). Lokale identiteit en schaalvergroting. Openbaar Bestuur.

96) Fraanje, M. J., Herweijer, M., Beerepoot, I. R., van Assenbergh, M. A., Brouwer, B. J., & Heins, H. J. (2008). Effecten van gemeentelijke herindelingen. Berenschot & Rijksuniversiteit Groningen.

97) Abma, K. (2013). Kiezen tussen kwaden: Gemeentelijke herindeling in Nederland. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement 18 (2013): 8-26.

dorpisme in de gemeenteraad. Raadsleden zijn geneigd meer te focussen op de belangen en sentimenten van de voormalige gemeente, dan op het algemene belang van de nieuwe gemeente. Ook het instellen van een vorm van kernendemocratie kan een manier zijn om lokale belangen te waarborgen. De lokale, herkenbare identiteit van een gemeente kan na een herindeling wel achteruit gaan. Deze identiteit is niet te verwarren met de identiteit van het dorp. Die blijft onveranderd sterk, maar valt niet meer samen met de bestuurlijke entiteit (de nieuwe gemeente).

Anderzijds zijn er de belangen van de gemeenschap en het gebied van de Leidse regio als geheel, die behartigd moeten worden tegenover de provincie, het Rijk en Europa. Uit onderzoek blijkt dat deze belangenbehartiging richting hogere bestuurslagen verbetert na een gemeentelijke herindeling, dankzij een groter lobbyvermogen. Hier liggen dus kansen voor de Leidse regio om haar belangen beter over het voetlicht te kunnen brengen.

Relatie tot stakeholders

Context: Wat zijn de belangrijkste stakeholders?

Een gemeentelijke herindeling is een ingrijpende verandering voor de stakeholders van de betreffende gemeenten, te weten de inwoners, bedrijven, instellingen en de bestuurlijke omgeving van gemeenten.

Effect: Inwoners ervaren grotere afstand en voelen zich minder betrokken

In 2014 is een studie verschenen naar burgerparticipatie, waaronder ook vormen van lokale politieke participatie, in vijf Nederlandse gemeenten (Van Houwelingen et al., 2014)⁹⁸. Drie van deze gemeenten hebben een herindeling ondergaan. In al deze gemeenten is een enquête uitgezet en met een aantal inwoners gesproken. In de drie gemeenten die zijn samengegaan zijn veel inwoners van mening dat ze sinds de herindeling een grotere afstand tot het gemeentehuis ervaren en zich minder bij de lokale politiek betrokken voelen. Inwoners kennen niet langer de politici op het gemeentehuis en de gemeentepolitiek is minder interessant geworden omdat het ook over dorpen en zaken gaat waar men niet veel van weet en waar men zich niet bij betrokken voelt. Ook anderen gaven aan sinds de

herindeling een grotere fysieke en mentale afstand tot het gemeentehuis te voelen.

Uit onderzoek is echter gebleken dat burgers van heringedeelde (en dus grotere) gemeenten niet tevredener of ontevredener zijn dan die van kleine gemeenten die nog zelfstandig zijn. Burgers van kleine gemeenten denken niet anders over hun bestuur dan burgers van grote(re) gemeenten. Dat wil niet zeggen dat er geen verschillen zijn tussen gemeenten, maar dat is niet te verklaren door schaalgrootte (Abma, 2013).⁹⁹

Voor de gemeenten in de Leidse regio geldt dat de ervaren afstand tot het gemeentehuis verschilt per gemeente. Door haar omvang is die afstand in Leiden groter dan in de vier omliggende gemeenten. De mate waarin de afstand stijgt als gevolg van herindeling is met alle waarschijnlijkheid derhalve het grootst in de kleinere gemeenten.

Effect: Perceptie van betere dienstverlening

Veel gemeenten gaan een herindeling aan om de (digitale) dienstverlening te verbeteren. Onderzoek toont echter geen eenduidig beeld ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening door fusie. Geertsema (2016) vindt bijvoorbeeld geen aanwijzingen dat de dienstverlening na een herindeling is verbeterd of verslechterd. Zelfs voor groepen gemeenten waar een effect van herindeling het meest voor de hand zou liggen, zoals hele kleine gemeenten, wordt het niet gevonden.¹⁰⁰

Digitale dienstverlening

Voor burgers en bedrijven is het belangrijk dat de gemeentelijke dienstverlening snel en goed verloopt. Digitalisering is een middel om dat bereiken en een onderdeel van dienstverlening. De mate van digitalisering bij gemeenten neemt langzaam toe. Sommige gemeenten zijn echter een stuk verder dan andere met het digitaliseren van hun dienstverlening. De belangrijkste verklaring voor de mate van digitalisering is het aantal inwoners. Grotere gemeenten hebben een beduidend hoger digitaliseringsniveau, zo schrijven Faber et al. (2018).¹⁰¹ Een voortschrijdende digitalisering brengt echter nieuwe dilemma's met zich mee. Mag een gemeente inwoners bijvoorbeeld actief ondersteunen op basis van een bepaalde data-analyse tot op persoonsniveau of gaat dat rechtsstatelijk te ver? Er is een infrastructuur nodig om met deze dilemma's om te gaan.¹⁰²

98) Van Houwelingen, P., Boele, A., & Dekker, P. (2014). Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie. Sociaal en Cultureel Planbureau.

99) Abma, K. (2013). Kiezen tussen kwaden: Gemeentelijke herindeling in Nederland. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement 18 (2013): 8-26

100) Geertsema, B. (2016). The economic effects of municipal amalgamation and intermunicipal cooperation. Rijksuniversiteit Groningen.

101) Faber, A.S.C., Budding, G., & Gradus, R.H.J.M. (2018). Digitalisering gemeenten neemt langzaam toe.

102) Via <https://vng.nl/nieuws/vng-reactie-op-advies-rvs-over-effecten-digitalisering>.

Er is ook onderzoek dat een ander beeld laat zien. Uit evaluatieonderzoek van Van Twist et al. (2013)¹⁰³⁾ naar gemeentelijke herindelingen komt naar voren dat dienstverlening wel is verbeterd. Het verschil met het voornoemde onderzoek is dat hier vooral de beleving van de dienstverlening is onderzocht. Voor het onderzoek is een namelijk surveyonderzoek uitgevoerd¹⁰⁴⁾. Herindeling draagt volgens respondenten bij aan het vergroten van de bestuurskracht, het professionaliseren van de organisatie en het verbeteren van de dienstverlening aan de burger.¹⁰⁵⁾ Ofwel, de perceptie is dat de dienstverlening verbeterd door herindeling.

Door herindelingen vindt schaalvergroting plaats. Dat kan nog op een andere manier de kwaliteit van dienstverlening stuwen. Burger en bedrijf vinden een professionelere gemeente tegenover zich wanneer het gaat om handhaving en toezicht. Een grotere organisatie staat meer specialisatie toe, hetgeen positief doorwerkt in de oplossing van – met name – complexe vragen van inwoners. Berenschot (2018) constateert dat het aldus met name gaat om de complexere dienstverlening waar winst valt te behalen. Te denken valt bijvoorbeeld aan complexe vergunningaanvragen van grotere bedrijven.¹⁰⁶⁾ Uit herindelingsonderzoek blijkt dat positieve effecten richting burgers en bedrijfsleven in de dienstverlening verder liggen in de mate van interactiviteit van de besluitvorming, de aantrekkelijkheid van de gemeente als partner voor het bedrijfsleven en de zakelijkheid in het contact tussen de burgers en de gemeente (Beerepoot e.a., 2009).¹⁰⁷⁾

De ervaren verhoging van de kwaliteit van dienstverlening komt overigens meestal niet meteen tot stand; de nieuwe ambtelijke organisaties kennen in eerste instantie een terugval in de kwaliteit van dienstverlening. Naarmate de organisatie zich ontwikkelt, neemt de kwaliteit zichtbaar toe.

Kanttekening bij onderzoeken naar de kwaliteit van dienstverlening is dat het een lastig en moeilijk te duiden begrip is, vooral in het publieke domein. Een belangrijke vraag blijft wat tot kwaliteit moet worden gerekend. Klanttevredenheid van inwoners en ondernemers is vaak de belangrijkste indicator. Vaak

ontbreken echter goede kwalitatieve onafhankelijke oordelen (zoals klanttevredenheidsmetingen voor en na herindeling) waardoor niet duidelijk is of de kwaliteit van dienstverlening is toegenomen of afgenomen.

Effect: Politieke participatie daalt

Uit onderzoek van Houwelingen (2015) komt naar voren dat de politieke participatie in het algemeen afneemt naarmate de bevolkingsomvang van een gemeente toeneemt. Hoe groter de schaalomvang, hoe lastiger het voor inwoners is om op de hoogte te blijven van en geïnteresseerd te blijven in wat er allemaal speelt in hun (nieuwe) gemeente, hoe minder snel ze zelf een ambtenaar of politicus in het gemeentehuis zullen kennen en hoe moeilijker en onwaarschijnlijker het wordt dat de eigen politieke participatie een verschil zal maken.¹⁰⁸⁾ Een herindeling leidt derhalve tot dalende politieke participatie. Betrokkenheid van inwoners vragen daarmee om vernieuwingen in de bestuuring (kernenwethouders, kernendemocratie).

Een onderdeel van de politieke participatie betreft de opkomst bij verkiezingen. Uit onderzoek van De Natris¹⁰⁹⁾ blijkt dat na een herindeling de opkomst bij verkiezingen daalt. Die daling is het sterkst direct na de herindeling, maar het effect wordt later kleiner (maar verdwijnt niet). De verklaring voor de daling moet vermoedelijk vooral worden gezocht in de veranderende partijorganisatie, de grotere fysieke afstand tot het gemeentehuis en doordat men zich niet identificeert met de nieuwe gemeente. Daarnaast geldt dat de opkomst bij grotere gemeenten altijd lager is. In grotere gemeenten wordt minder gestemd. Dat betekent dat vooral voor de kleinere gemeenten in de Leidse regio een opkomstdaling valt te verwachten als gevolg van een herindeling.

Intensievere samenwerking (in plaats van gemeentelijk herindelen) tussen gemeenten leidt niet tot een lagere opkomst bij verkiezingen, maar er ontstaat wel een democratisch deficit: beleidskeuzes worden steeds verder weg van de inwoners georganiseerd, in samenwerkingsverbanden waarop zij geen directe invloed hebben. Gemeentelijke herindeling kan een oplossing zijn voor dit democratisch deficit, maar inwoners zijn dan dus wel minder geneigd om naar de stembus te gaan. De vraag voor de maatschappij: wat is te verkiezen?

103) Van Twist, M.J.W., Schulz, M.S., Ferket, J., Scherpenisse, J. & Van der Steen, M. Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

104) Er is een online enquête opgesteld die is ingevuld door politici, bestuurders, ambtenaren, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en burgers in de 39 heringedeelde gemeenten.

105) Van Twist, M.J.W., Schulz, M.S., Ferket, J., Scherpenisse, J. & Van der Steen, M. Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

106) Via <https://www.berenschot.nl/actueel/2018/januari/ambtelijke-fusies-meerwaarde/>.

107) Beerepoot, R., Fraanje, R. en Herweijer, M. (2009). Processen en effecten van herindeling: Hoe beoordelen raadsleden, gemeenteambtenaren en bestuurders uit Zuid-Holland zeven recente herindelingen?

108) Van Houwelingen, P. (2015). Politieke participatie en de omvang van het lokaal bestuur. Sociaal en Cultureel Planbureau.

109) De Natris, J. (2018). Herindeling, samenwerking en de burger. Symposium 25 jaar COELO.

Effect: Aandacht voor innovatieve bestuursvormen kan leiden tot andere vormen van participatie

Grote, herindeelde gemeenten zetten de laatste jaren vaak in op nieuwe vormen van communicatie en participatie. Een voorbeeld hiervan is de in paragraaf 3.3.4. reeds beschreven 'kerendemocratie'. Een dergelijke organisatie van de gemeenschap in bijvoorbeeld dorps- of wijkraden beïnvloedt de manier van het betrekken van inwoners bij het maken en uitvoeren van beleid. Stakeholders worden namelijk op andere wijzen betrokken: zij hebben bijvoorbeeld geen direct contact meer met de wethouder, maar richten zich tot de wijkregisseur of de dorpsraad. De gemeenschap wordt met dergelijke innovatieve bestuursvormen dus niet meer of minder betrokken bij het inrichten van de eigen leefomgeving, maar wel op *andere manieren* betrokken.

Effect: Meer aandacht voor regionale en complexe vraagstukken

Kleine gemeenten besteden over het algemeen veel van hun aandacht primair aan dienstverlening en bedrijfsvoering. Heringedeelde gemeenten hebben, vanwege hun grotere omvang, meer aandacht voor strategie en complexere vraagstukken. Voor stakeholders (inwoners, bedrijven, ondernemers en maatschappelijke organisaties) is dit belangrijk, omdat dit ervoor kan zorgen dat zij beter bediend worden. Zo is het beleid in een fusiegemeente vaak meer integraal en geharmoniseerd voor het hele gebied (denk bijvoorbeeld aan het voorzieningenniveau per kern, het accommodatiebeleid voor sporthallen en velden, en het afstemmen van cultureel aanbod).

Concluderend

Na een gemeentelijke herindeling ervaren inwoners een grotere (fysieke en mentale) afstand tot het gemeentehuis en zij voelen zich minder betrokken bij de lokale politiek. Naar verwachting zal dit ook het geval zijn in Leiderdorp, dat momenteel een relatief kleine gemeenschap is met korte lijnen tot het bestuur. Voor deze grotere afstand komt echter wel meer professionaliteit in de plaats, wanneer het gaat om complexere dienstverlening.

Vanwege de grotere afstand identificeren inwoners zich minder met de nieuwe gemeente, wat leidt tot een daling van de politieke participatie na een herindeling, alsook een lagere opkomst bij verkiezingen. Daarnaast geldt dat in grotere gemeenten altijd minder gestemd wordt. Dit betekent dat de verkiezingsopkomst in Leiderdorp waarschijnlijk meer zal dalen dan in bijvoorbeeld Leiden. Tegenover de dalende politieke participatie staan overigens wel een hoger democratisch gehalte (ten opzichte van

intensievere samenwerking) en de extra aandacht voor innovatieve bestuursvormen waarbij inwoners ook op allerlei manieren betrokken kunnen worden.

Over het effect van een fusie op de kwaliteit van dienstverlening zijn onderzoekers verdeeld: sommige studies concluderen dat deze gelijk blijft, andere stellen dat deze verbetert. Het beleid rondom regionale en complexe vraagstukken is wel vaak beter geharmoniseerd en meer integraal in gefuseerde gemeenten. Tot slot worden grotere gemeenten ervaren als zakelijker, waardoor ze een aantrekkelijker partner te zijn voor het bedrijfsleven.

Ambtelijke organisatie

Context: Het inrichten van een nieuwe organisatie

Bij een herindeling verliezen alle ambtenaren van de op te heffen gemeenten hun aanstelling en worden ze van rechtswege ontslagen. De nieuwe gemeente neemt alle rechten en plichten over; dus ook het personeel dat ontslagen is. Tegelijkertijd is de nieuwe gemeente een lege organisatie, die nog gevuld moet worden met medewerkers die in de eerste plaats afkomstig zijn uit de op te heffen gemeenten.

Effect: Professionalisering, minder kwetsbaarheid, verzakelijking

Uit evaluatieonderzoek van Van Twist et al. (2013) naar gemeentelijke herindelingen komt naar voren dat de ambtelijke organisatie als gevolg van een herindeling professionaliseert.¹¹⁰⁾ Andere studies laten een soortgelijk beeld zien.

Toenemende professionaliteit komt tot uiting in een grotere omvang van de organisatie, waardoor minder taken door één-pitters worden uitgevoerd en betere onderlinge vervangbaarheid van medewerkers mogelijk is. Dit vermindert de kwetsbaarheid op generalistische functies.¹¹¹⁾ Tegelijk is er ook sprake van enige verschuiving van kwetsbaarheid. De kwetsbaarheid verschuift vanwege doorspecialisatie en introductie van nieuwe (expert) functies naar meer specialistische functies. In de nieuwe organisatie instaan dus al snel nieuwe specialismen. Bijvoorbeeld, waar twee gemeenten vroeger elk over een ambtenaar 'vervoer' beschikten, beschikt de fusiegemeente dan over één ambtenaar 'wegverkeer' en één ambtenaar 'openbaar vervoer'. Bij

110) Van Twist, M.J.W., Schulz, M.S., Ferket, J., Scherpenisse, J. & Van der Steen, M. Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

111) Dit draagt tevens bij aan de potentiële reductie van de externe inhuur (waardoor er meer continuïteit is in de formatie). Dat leidt tot kennisbehoud.

afwezigheid van de betreffende ambtenaar ligt het werk dan alsnog stil, tenzij dit niet belegd is in één enkele hand.

Ook leidt een gemeentelijke herindeling door de schaalvergroting tot een zekere verzakelijking van de onderlinge verhoudingen, al lijkt dat niet door alle betrokken gemeenten in dezelfde mate ervaren te worden ervaren. Het lijkt afhankelijk van de situatie waarin betrokkenen zich bevinden. Een grotere gemeente, zoals Leiden, kent vanwege haar omvang al een meer zakelijke cultuur in vergelijking met kleinere gemeenten, zoals Zoeterwoude en Leiderdorp. Kleinere gemeenten zullen derhalve waarschijnlijk vooral een gevoel van verzakelijking ervaren bij een herindeling.

Er is sprake van een verzakelijking door de vergroting van het aantal wethouderszetels en een grotere omvang van de aanstelling van wethouders (professionalisering via fulltime wethouders). Hierdoor wordt ook de onderlinge afstand tussen medewerkers groter. Door schaalvergroting zullen steeds meer zaken volgens vastgestelde procedures moeten gaan verlopen, terwijl dit bij kleinere gemeenten minder is.

Effect: Meer kansen voor medewerkers, minder ruimte voor generalisten

Na een herindeling kent de (nieuwe) gemeenten meer en andere uitdagingen. Ze biedt door de opschaling meer door-groeimogelijkheden voor de meeste medewerkers en heeft vaak meer ontwikkelcapaciteit en innovatiemogelijkheden. Ook is er ruimte voor functies op een (hoger) strategisch niveau. De potentiële kwaliteit van de bestuurlijke advisering neemt daarmee toe.

Een grotere gemeente heeft meer aantrekkingskracht op talent, wat de werving ten goede komt. In verband met de grotere complexiteit van het werk liggen de salarissen in grote gemeenten vaak hoger¹¹²⁾

In kleinere gemeenten, zoals Leiderdorp, wordt meer generalistisch gewerkt en in grotere gemeenten meer specialistisch. Het geringe aantal medewerkers bij een kleine gemeenten maakt de bezetting op de afdeling kwetsbaar en de inzet meer generalistisch. Een herindeling stimuleert echter specialisme, omdat door schaalvergroting het aantal specialistische functies ook toeneemt. Tevens neemt de kwaliteit van de strategische beleidsadviesing hierdoor toe.

Herindeling biedt niet alleen kansen ten aanzien van het personeel, maar kan ook nadelen met zich meebrengen. Het risico bestaat dat bij een herindeling waardevolle kennis uit de voormalige gemeenten verloren gaat, bijvoorbeeld doordat niet alle medewerkers meegaan.

Effect: Kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering

Ook de bedrijfsvoering van de gemeenten moet worden samengevoegd bij een herindeling, zoals het financieel beheer. Bij een herindeling moet er een nieuwe manier van werken worden bepaald. Dat betekent het harmoniseren van werkprocessen en beleid. Dit is vaak een tijdrovende klus omdat veel processen tussen gemeenten verschillen. Het gaat om de archieven, informatiestructuur, automatiseringsprocessen en gegevensbestanden, maar ook om de huisvesting en andere (on)roerende zaken. Vooral op het gebied van ICT en de dienstverlening van de nieuwe gemeente moeten stappen worden gemaakt. Denk aan opbouw van ICT-infrastructuur, applicaties, telefonie, website en overige bereikbaarheid. Ook moet uit wettelijk oogpunt een aantal applicaties en gekoppelde basisregistraties worden samengevoegd¹¹³⁾

Doordat gemeenten gedwongen worden de bedrijfsvoering samen te voegen bij een herindeling, biedt dat de ruimte om de bedrijfsvoering te verbeteren. De herindeling biedt hiertoe een zeker momentum. Een herindeling wordt dan ook vaak aangegrepen om de bedrijfsvoering te verbeteren.

Kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering kan op verschillende manier tot uitdrukking komen, bijvoorbeeld:

- De harmonisatie van applicaties en processen zorgt voor winst aan de kant van de vakafdelingen doordat gemeenten elkaars werk kunnen overnemen.
- Tijdens de applicatie-harmonisatie kan tevens aan applicatierationalisatie gewerkt worden. Rationalisatie is het beperken van het aantal applicaties door o.a. hergebruik. Dit optimaliseert het applicatielandschap.
- Uit synthese onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK komt naar voren dat de strategische positie van heringedeelde gemeenten verbetert. Heringedeelde gemeenten hebben volgens betrokkenen toegenomen mogelijkheden om grootschalige opgaven op te kunnen pakken.¹¹⁴⁾

112) De vergoeding of bezoldiging die raadsleden, wethouders en burgemeesters krijgen voor hun werk, hangt af van de grootte van de gemeente. In grotere gemeenten ontvangen ze een hogere vergoeding dan in kleinere.

113) De nieuwe gemeente dient bijvoorbeeld te werken vanuit één gezamenlijke Basisregistratie personen.

114) Necker van Naem (2016), Efficiency bij gemeentelijke herindelingen.

Concluderend

De impact van een herindeling raakt alle facetten van de bestuurlijke, maar ook van de ambtelijke organisatie. De gemeentelijke organisaties zullen onmiskenbaar veranderen. Zo zal schaalvergroting leiden tot meer verzakelijking. Daarnaast biedt de nieuwe gemeente meer (doorgroei) mogelijkheden voor medewerkers.

Door met elkaar samen te gaan, ontstaat een grotere en tevens professionelere ambtelijke organisatie die in potentie een hogere kwaliteit van bedrijfsvoering kan leveren. De kwetsbaarheid en afhankelijkheid van externe inhuur vermindert. Ook is de nieuwe gemeente na een herindeling door haar omvang een krachtiger gesprekspartner voor instellingen, bedrijven en andere overheden.

De impact van schaalvergroting is vooral groot voor de kleinere gemeenten die zullen deelnemen aan herindeling. Dat betekent dat voor de organisatie van Leiderdorp de impact van schaalvergroting naar verwachting fors zal zijn en voor Leiden minder.

Financiën

Context: Financiën van een heringedeelde gemeente
Bij bestuurlijke herindeling gaan alle reserves en schulden van de bestaande gemeenten over naar de nieuwe fusiegemeente. Daarnaast gaat ook de belastingcapaciteit over. Verder hebben de omvang en kenmerken van de nieuwe gemeente gevolgen voor de uitkering uit het gemeentefonds.

Los van een herindeling geldt dat gemeenten door de coronacrisis in de financiële problemen dreigen te raken. Inkomsten lopen terug, terwijl corona-gerelateerde kosten zich opstapelen. Hoewel de exacte consequenties nog niet zijn te overzien, blijkt uit onderzoek van de Volkskrant dat driekwart van de gemeenten verwacht daardoor extra te moeten bezuinigen. Enkele gemeenten voorzien zelfs al dit jaar niet meer aan betalingsverplichtingen te kunnen voldoen.¹¹⁵⁾ Gemeenten, provincies en waterschappen krijgen hiervoor compensatie. Ze krijgen een eerste steunpakket van ruim € 566 miljoen voor het overeind houden van dienstverlening richting hun inwoners.¹¹⁶⁾

115) Volkskrant (4 mei 2020), Driekwart van de gemeenten voorziet extra bezuinigingen door coronacrisis.

116) <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/05/28/compensatie-coronacrisis-voor-gemeenten>

Effect: Structurele bijdrage uit het gemeentefonds daalt
Gemeenten ontvangen een algemene uitkering van de Rijksoverheid uit het gemeentefonds.¹¹⁷⁾ Hiermee betalen zij een deel van hun uitgaven. Hoeveel geld individuele gemeenten uit het gemeentefonds krijgen, hangt af van de kenmerken en de belastingcapaciteit van de gemeenten.

Elke gemeente krijgt uit het gemeentefonds jaarlijks een vast bedrag van ongeveer € 400.000, de zgn vaste voet. Het vaste bedrag dekt in beginsel dat deel van de algemene uitgaven dat niet afhangt van het aantal inwoners of andere schaalfactoren, zoals oppervlakte. Het vaste bedrag is bedoeld ter dekking van de minimale bestuurskosten.

Daarnaast krijgen gemeenten een variabel bedrag. De Rijksoverheid kijkt bij de verdeling onder meer naar aantal inwoners, aantal jongeren, aantal uitkeringsgerechtigden, oppervlakte van de gemeente en grootte van de watergebieden. Dit worden maatstaven genoemd. Er zijn ruim 60 maatstaven. Elke maatstaf heeft een bedrag 'per eenheid'. De gemeente krijgt dus geld voor iedere inwoner, iedere jongere, enzovoorts.

In onderstaande tabel staat de totale uitkering uit het gemeentefonds van de betreffende vijf gemeenten (uitkeringsjaar 2019). Dit telt op tot ruim € 362 miljoen in totaal.

Gemeente	Bedrag (* € 1.000)
Leiderdorp	€ 33.548
Leiden	€ 264.047
Oegstgeest	€ 26.597
Voorschoten	€ 28.368
Zoeterwoude	€ 10.125
Totaal	€ 362.685

Tabel 12 Uitkering gemeentefonds per gemeente

Een herindeling heeft een structureel financieel effect op de uitkering uit het gemeentefonds. Ten eerste, door een herindeling komt de vaste voet van één of meer gemeenten te vervallen. Dat betekent een daling (op de som) van de algemene uitkering van € 400.000 voor elke gemeente die er na de herindeling minder is. Dit dient ter compensatie van het uitgaveneffect dat optreedt door het vervallen van de kosten van burgemeesters, wethouders, secretarissen, griffiers, de raadsvergoedingen en dergelijke ofwel de vaste bestuurskosten. Ten tweede, een herindeling

117) Gemeenten ontvangen naast de algemene uitkering ook decentralisatie- en integratie-uitkeringen uit het gemeentefonds.

heeft ook effect op de andere maatstaven in het gemeentefonds (over het algemeen met een kleiner financieel effect dan het verdwijnen van eenmaal de vaste voet). Per saldo daalt de gecombineerde algemene uitkering met ongeveer -1,61%, zo blijkt uit onderzoek van APE (2014).¹¹⁸⁾ Dit is een gemiddelde. Voor grotere gemeenten (> 50.000 inwoners) is dat percentage -0,71%. Zie het kader hieronder.

Effecten van herindelingen op uitkeringen¹¹⁹⁾

De gemiddelde vermindering in de algemene uitkering na een fusie is -1,61% van het gebundelde budget voor de fusie. Hiervan komt 82% door het verlies van n-1 maal het vaste bedrag. De relatieve vermindering van het bedrag uit de algemene uitkering is gemiddeld groter bij kleinere gemeenten (-2,35%) dan bij middelgrote (-1,8%) en grote gemeenten (-0,71%). Voor kleinere gemeenten vormt het vaste bedrag ook een groter deel van de totale uitkering. Uiteraard hangt het bedrag in de praktijk voor een groot deel af van het aantal gemeenten dat fuseert.

Op basis van het percentage van -0,71% komt dat ongeveer neer op een daling van € 2,6 miljoen voor de Leidse regio. Hierbij past de kanttekening dat dit een berekening op hoofdlijnen is. Een maatwerkberekening voor de Leidse regio vraagt nader onderzoek. Voorts is daarbij de herijking van het gemeentefonds relevant, omdat dit van invloed zal zijn op toekomstige uitkeringen die gemeenten ontvangen.

Het doel van de herijking, die momenteel gaande is, is gemeenten op basis van hun structuurkenmerken in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te brengen. De herijking is nodig omdat de verdeling van het rijksgeuld over de gemeenten in de loop van de decennia was scheefgegroeid: sommige gemeenten kregen te veel, andere gemeenten te weinig geld uit Den Haag.

De herverdeling van het gemeentefonds, oorspronkelijk voorzien voor 2021, wordt een jaar uitgesteld. Uit de initiële berekeningen komt namelijk naar voren dat het met name de grote steden zijn die gaan profiteren van de voorziene herijking van het gemeentefonds. Op het moment van schrijven wordt

er daarom aanvullend onderzoek verricht. Dat moet vooral tot minder financieel nadeel voor het platteland leiden.¹²⁰⁾

Effect: Herindeling brengt forse frictiekosten met zich mee

Friciekosten zijn lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden worden en die per definitie extra en tijdelijk zijn. Te denken valt aan extra kosten van voorbereiding van de herindeling, organisatieonderzoek, integratie beheerplannen, afstemming beleidsvelden, voorlichting, wachtgelders, boventalligen, garantiesalarissen, woon-werkverkeer, functiewaardering, extra opleidingen, verhuizing en eventuele tijdelijke huisvestingsvoorzieningen.

Uit onderzoek van Van Twist et al. (2013) blijkt dat de frictiekosten bij herindeling vaak hoog en hoger zijn dan tevoren verwacht. Ook worden ze vooraf meestal te laag ingeschat. Vooral herindelingsprocessen die niet soepel verlopen, kennen hoge frictiekosten. De frictiekosten van herindeling zitten vooral in personeelskosten, huisvesting en automatisering. Vooral personeelskosten zijn in het onderzoek veelvuldig genoemd: de afvloeiing van boventallig personeel, de kosten die met ontslag gepaard gaan, en het zoeken van kwalitatief goed personeel, of juist in het gebrek aan afvloeiing waardoor onnodig veel werknemers op de begroting blijven drukken.

Met name in de eerste twee jaren zal er sprake zijn van een kostenstijging in de bedrijfsvoering. Bij een omvangrijk verandingsproces als een herindeling gaat het onvermijdelijk eerst een tijd minder en is er sprake van frictiekosten. Denk daarbij ook aan kosten van harmonisatie van werkprocessen, applicaties en beleid. Dergelijke harmonisatie duurt vaak jaren, alvorens efficiencywinst bereikbaar is.¹²¹⁾

Effect: Extra bijdrage voor frictiekosten bij bestuurlijke fusie

Bij alle vormen van samenwerking staan gemeenten zelf "aan de lat". Van samenwerking op het gebied van een portefeuille, tot ambtelijke samenwerking, ambtelijke fusies, gemeenschappelijke regelingen. Friciekosten die optreden worden door deelnemende gemeenten betaald. Alleen in het geval van een herindeling of bestuurlijke fusie is dat anders. Het Rijk keert een incidentele (extra) bijdrage uit. De gemeenten ontvangen van het Rijk namelijk enkele jaren een vergoeding, de zogenoemde

118) APE (2014), Het vaste bedrag in het gemeentefonds en gemeentelijke herindeling, nr. 1144. Uitkomsten zijn gebaseerd op 20 uitgevoerde scans naar herindelingen vanaf 2009, waarin de gevolgen van een fusie voor de algemene uitkering berekend worden. Deze lijst omvat zowel doorgevoerde, als afgebroken en toekomstige fusies.

119) APE (2014), Het vaste bedrag in het gemeentefonds en gemeentelijke herindeling, nr. 1144.

120) Via: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/kassa-stad-rinkelt-bij-herijking-gemeentefonds.12229353.lynkx>

121) Van Twist, M.J.W., Schulz, M.S., Ferket, J., Scherpenisse, J. & Van der Steen, M. Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

frictiekostenvergoeding.¹²²⁾ Het gaat hier om een uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds.

Op basis van een rekenmodule van de provincie Zuid-Holland is berekend dat bij een herindeling van de vijf gemeenten in de Leidse regio de frictievergoeding ruim € 26 miljoen bedraagt, verspreid over een periode van vier jaar.

Effect: Structurele uitgaven blijven gelijk

Uitgebreid benchmark onderzoek van Berenschot onder gemeenten laat zien dat de kosten van ambtelijke fusieorganisaties gemiddeld genomen niet hoger of lager zijn dan de kosten van vergelijkbare gemeenten die geen ambtelijke fusie zijn aangegaan. Dit richt zich weliswaar op ambtelijke fusies, maar sluiten aan bij anders onderzoek waarin geconcludeerd wordt dat gemeentelijke samenwerking in de periode 2005-2013 niet heeft geleid tot een verlaging van de totale gemeentelijke uitgaven.¹²³⁾ Ook gemeentelijke herindelingen hebben geen significant effect op totale gemeentelijke uitgaven. De totale gemeentelijke uitgaven veranderen niet als gevolg van samenwerking, zelfs niet na enkele jaren. Op deelterreinen, zoals samen belasting innen en WOZ, kan samenwerking wel geld besparen, maar dat is niet zichtbaar in de totale uitgaven.

Effect: Lastendruk wijzigt bij de gefuseerde gemeenten

Voor wat betreft de lastendruk zien we, in zijn algemeenheid, dat die jaarlijks stijgt. Gemeenten in Nederland verwachten dit jaar € 10,8 miljard aan gemeentelijke heffingen te ontvangen en dat is 6,3% meer dan in 2019. Dit meldt het CBS op basis van onderzoek naar de gemeentelijke begrotingen van 2020.¹²⁴⁾

De grootste stijgingen en dalingen waren echter zichtbaar in de gemeenten die dat jaar waren gefuseerd. Dit is te verklaren doordat na de herindeling in de hele nieuwe gemeente dezelfde Ozb-tarieven gehanteerd dienen te worden (harmonisatie tarieven). Fusiepartners die een relatief hoog of laag tarief hadden, krijgen dan te maken met relatief sterke veranderingen.¹²⁵⁾

122) Frictiekosten zijn lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn. Ervaringen bij recente herindelingen leert dat deze vergoeding ruimschoots voldoende is.

123) Allers, M. & Greef, T. de (2017). Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. Local Government Studies. De uitkomsten van het onderzoek van Allers & de Greef (2017) sluiten aan bij eerder onderzoek van het COELO naar de financiële effecten van gemeentelijke herindeling. In dat onderzoek is geen meetbaar effect op gemeentelijke uitgaven of voorzieningenniveaus geconstateerd over gemeentelijke herindelingen in de periode 2002-2013.

124) <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/05/gemeenten-begroten-10-8-miljard-euro-aan-heffingen-in-2020>.

125) Via: <https://vng.nl/nieuws/gemeentelijke-lasten-stijgen-gemiddeld-35>.

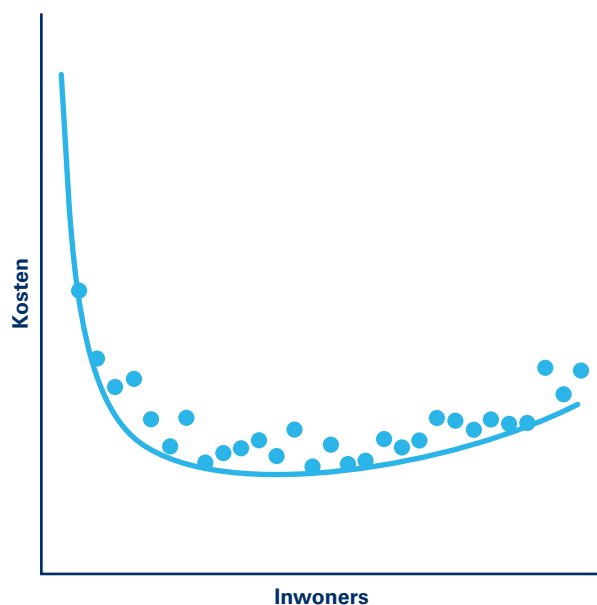
In onderstaande tabel¹²⁶⁾ staan de gemeentelijke woonlasten van de Leidse regio gemeenten weergegeven. Hieruit komt naar voren naar deze woonlasten verschillenden tussen de gemeenten.

	Leiderdorp	Leiden	Oegstgeest	Voorschoten	Zoeterwoude
Ozb	564	513	453	552	440
Afvalstoffenheffing	364	351	351	348	199
Rioolheffing	182	155	202	232	260
Totaal	1.110	1.018	1.005	1.133	899

Tabel 13 Overzicht gemeentelijke woonlasten Leidse regio

Effect: Herindeling biedt efficiencykansen

De kosten van gemeenten hangen in belangrijke mate samen met hun schaal. Er is sprake van een u-curve met een zeker optimum. Zo ontberen kleine gemeenten vaak mogelijkheden om kwantumkortingen te bedingen bij inkoopprocessen en krijgt een grotere gemeente juist meer te maken met sturings- en afstemmingskosten.



Figuur 14 Verhouding tussen gemeentelijke omvang en gemiddelde kosten

Door IPSE Studies is onderzoek gedaan naar de schaal en efficiency (2019). Daaruit blijkt dat de kleinste gemeenten vaak hogere gemiddelde kosten hebben vanwege hun kleine omvang. Ook de grootste gemeenten hebben vaak weer hogere gemiddelde kosten. Bij hen is juist weer sprake van een te grote schaal. De 'optimale' schaal en het belang van schaal voor de kosten van gemeenten verschilt echter tussen gemeentelijke functies. Bij de belastinginning ligt de optimale schaal het hoogst en bij de onderwijshuisvesting en het wegbeheer is de optimale schaal juist klein. Er is dan ook niet zoets als een grootste gemeene deler voor de optimale schaal. Feit is wel dat fusies de schaal vergroten van alle gemeentelijke taken – ook waar dit niet optimaal is.

Hoewel een causaal verband tussen herindeling en efficiency lastig is aan te tonen, is wel gebleken dat een herindeling voor een momentum zorgt. Potentieel ligt efficiencywinst als gevolg van schaalvergroting derhalve in het verschiet, zo komt uit onderzoek van Berenschot naar voren.¹²⁷⁾

Callanan, Murphy & Quinlivan (2014) stellen op basis van een internationale literatuurstudie dat schaalvoordelen mogelijk te behalen zijn op het gebied van human resources, financiën en audit, ICT, juridische diensten en kosten voor de ondersteuning van het bestuurlijke systeem. Minder schaalwinst is er te behalen bij diensten waarvoor geldt dat een groter volume van diensten ook leidt tot een groter volume van personeel. Hierbij valt te denken aan diensten op het gebied van inspectie, onderwijs of politie.¹²⁸⁾ Efficiencywinst kan ook worden gerealiseerd bij

126) Berekend met de COELO Lokale Lasten Calculator op basis van de volgende gegevens: Vierpersoonshuishouden; Koopwoning; WOZ-waarde: 400.000 euro; Auto rijdt op fossiele brandstof.

127) Efficiencywinst is geboekt wanneer tegen lagere kosten hetzelfde kwaliteitsniveau van diensten kan worden gerealiseerd of als hogere kwaliteit kan worden gerealiseerd tegen dezelfde kosten.

128) Callanan, M., Murphy, R., Quinlivan, A. (2014). The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. *The Economic and Social Review*, 45(3): 371-403.

repeterende werkprocessen, zoals het verstrekken van uitkeringen, personeelsadministratie en factuurverwerking, efficiënter in te richten, waardoor minder formatie nodig is.

Efficiencywinsten zijn niet eenvoudig te behalen, zoals eerder ook al naar voren kwam. In de literatuur komt bijvoorbeeld de noodzaak van het harmoniseren van werkprocessen en beleid naar voren als een belangrijke voorwaarde voor sturing op efficiency. Dat kan tot efficiencywinst leiden, maar er zijn enkele uitdagingen die spelen bij het verzilveren van efficiencywinsten. Allereerst, hoewel er kansen liggen doordat er minder bestuurskosten zijn, is ook de vaste vergoeding minder en kan er tegelijk sprake zijn van een opdrijvend effect in het loongebouw, waardoor een deel van het efficiencypotentieel verloren gaat.¹²⁹⁾ Ten tweede, met name als de ambtenaren verdeeld blijven over verschillende gemeentehuizen wordt de samenwerking soms moeilijker in plaats van makkelijker. Gevolg is nog al eens dat de ene afdeling in één gemeente wordt ondergebracht en de andere afdeling in een andere gemeente. Enige efficiencywinst gaat dan al gauw weer verloren aan reistijd en moeizamere afstemming. Ten derde, een zekere efficiencywinst is vaak al gerealiseerd door samenwerking in de voorafgaande jaren. Als er al veel wordt samengewerkt, voegt een herindeling daar beperkte efficiencywinst aan toe. De gemeente Leiderdorp participeert al in een flink aantal samenwerkingsverbanden en dat betekent zo gezien dat het extra potentieel beperkt is. Daar staat tegenover dat de governance rond die samenwerking nu nog tamelijk traditioneel is waardoor er winst is te behalen (kosten van afstemming en coördinatie). Tot slot, een gevaar is dat het werk van de organisatie teveel een 'optelsom' ten behoeve van de deelnemende gemeenten wordt, in plaats van dat werk ten behoeve van meerdere gemeenten in één keer kan worden gedaan. Daardoor kan efficiencypotentieel teniet worden gedaan.

Uit meerjarig benchmark onderzoek van Berenschot komt eveneens naar voren dat herindelingen tot nu toe geen kostenvoordelen opleveren. Uit dit benchmark onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat kosten en formatie van de overheadfuncties niet hoger of lager zijn. Ook bij de kosten en formatie van de overhead gerelateerd aan de algehele formatie en aan inwonertal zijn geen significante afwijkingen te zien.¹³⁰⁾

Concluderend

Een herindeling heeft een structureel financieel effect op de algemene uitkering. In de praktijk daalt de gecombineerde algemene uitkering jaarlijks met ongeveer - 0,71% bij grotere gemeenten, blijkt uit onderzoek van APE (2014).¹³¹⁾ Op basis van dit percentage komt dat neer op circa - € 2,6 miljoen voor de gemeenten in de Leidse regio, maar hierbij past de kanttekening dat een exacte berekening nader onderzoek vraagt.

Bij een herindeling worden eerst extra kosten gemaakt. Deze zgn. frictiekosten zijn vaak hoger dan verwacht, vooral als een herindeling niet soepel verloopt. Gemeenten die zijn heringedeeld, ontvangen een extra bijdrage ter dekking van de frictiekosten. Voor de Leidse regio is die vergoeding circa € 26 miljoen (over vier jaren).

Uit onderzoek komt niet naar voren dat de structurele uitgaven naar een herindeling dalen. Tegelijk biedt een herindeling zondermeer momentum. Een herindeling biedt een uitgelezen kans om organisatiestructuren, processen en systemen doelmatig in te richten. Dat betekent dat efficiencywinsten in het verschiet liggen, maar uit onderzochte herindelingen uit het verleden blijkt dat er niet of nauwelijks kostenvoordelen zijn behaald.

129) De bovengrens van het loongebouw wordt bepaald door de salariëring van burgemeester, wethouders en gemeentesecretaris die verbonden zijn aan de omvang van de gemeente. Bij kleine gemeenten heeft dit een dempend en beperkend effect op de salariëring.

130) Berenschot Benchmark Instituut.

131) APE (2014), Het vaste bedrag in het gemeentefonds en gemeentelijke herindeling, nr. 1144.

Conclusie over de effecten van een bestuurlijke fusie in de Leidse regio

Een bestuurlijke fusie in de Leidse regio leidt tot uiteenlopende effecten, die voor een groot deel samenhangen met *schaalvergroting*, waartoe een herindeling onherroepelijk leidt. Dit hoofdstuk bracht deze effecten, aan de hand van zes aspectgebieden, in kaart en geeft een gemêleerd beeld van zowel positieve als negatieve effecten. Indien we echter preciezer kijken dan is de hoofdconclusie glashelder:

Hoofdconclusie

Perspectief voor de gemeenschappen en het gebied van de Leidse regio kan alleen ontstaan indien:

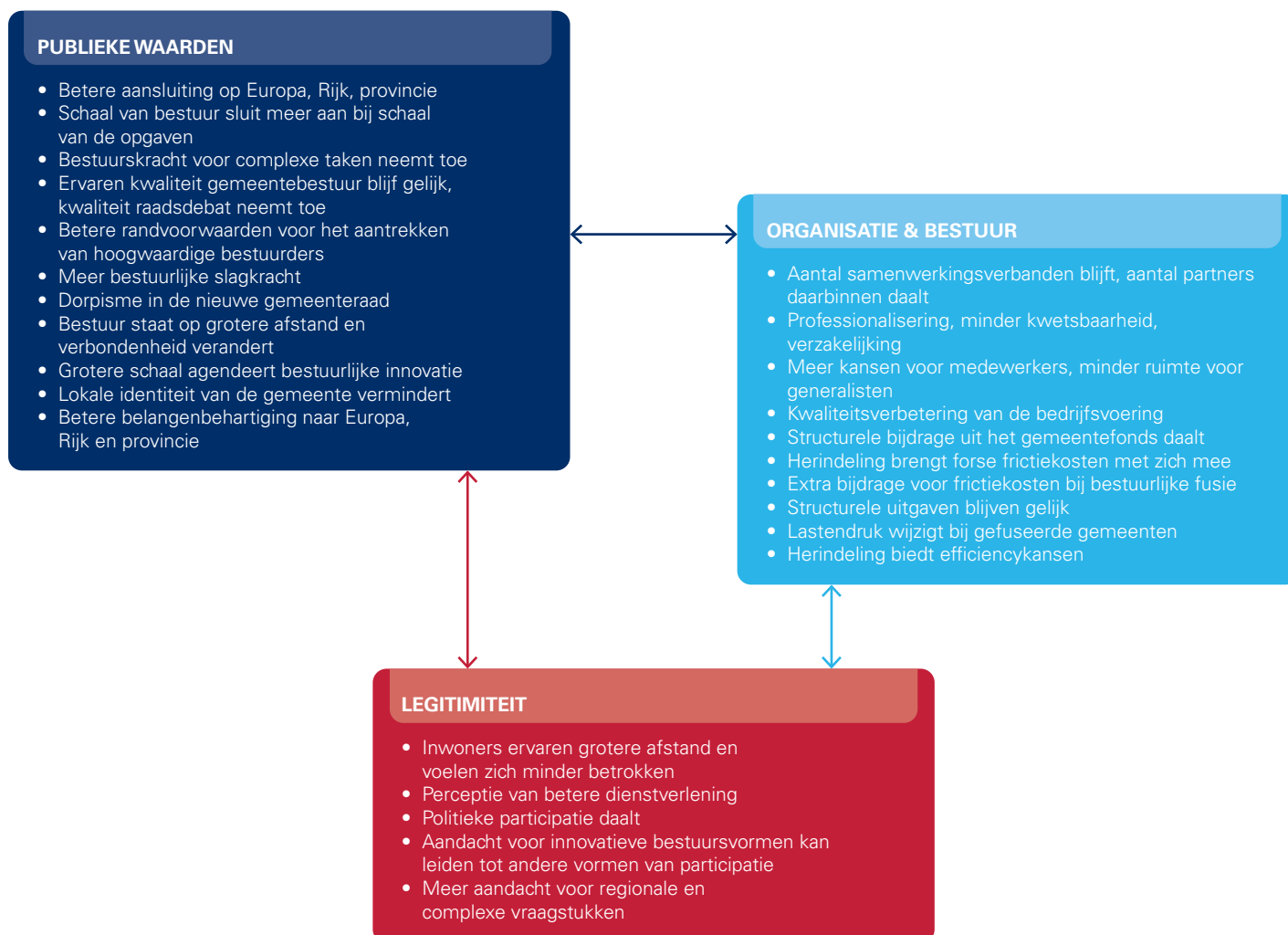
- Er een slagvaardige Leidse regio is waar de grote (bovenlokale) vraagstukken zich manifesteren en oplossingen en kansen zich voor doen;
- Én waar de aandacht voor de directe leefomgeving van inwoners in kernen, dorpen en wijken geloofwaardig en eigentijds is georganiseerd.

Dit kan plaatsvinden in een fusiegemeente, waar krachtig ingezet is op participatie en kernendemocratie. Maar dit kan ook plaatsvinden in meerdere bestuurlijk zelfstandige gemeenten, wanneer deze ambtelijk slimmer samenwerken, zich gemeentelijk focussen op lokale vraagstukken en vanuit gezamenlijkheid slagvaardig en met een regio-agenda de grote maatschappelijke vraagstukken aanpakken.

Meer in detail kunnen we de volgende conclusies trekken:

- **Vanuit een maatschappelijk perspectief** (wat levert het de gemeenschap, de inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties op) zien we gemengde effecten van herindeling: inwoners voelen zich minder betrokken, maar beter geholpen (stijging van de professionaliteit van dienstverlening).
- **Vanuit een bestuurskundig perspectief** (bovenlokale thema's, bestuurskracht, bestuurlijke slagkracht en belangenbehartiging ten opzichte van hogere bestuurslagen) zien we overwegend positieve effecten van een fusie: de gemeente wint aan belang in de regio en het bestuur is krachtiger, maar daar staat wel een daling van de politieke participatie tegenover.
- **Vanuit een organisatie perspectief** (bedrijfsvoering, professionaliteit, kwetsbaarheid, carrièreontwikkeling van medewerkers) zien we ook voornamelijk positieve effecten van herindeling: de ambtelijke organisatie en bedrijfsvoering krijgen een impuls.
- **Vanuit een financieel perspectief** (gemeentefonds, frictiekosten, structurele uitgaven) zien we gemengde effecten: de uitkering uit het gemeentefonds daalt licht en de structurele uitgaven gelijk blijven. Tegelijkertijd liggen er wel kansen in het verschiet om efficiencywinsten te boeken, maar uit herindelingen uit het verleden blijkt dat gemeenten er niet in slagen die te verzilveren.

De figuur hieronder plaatst, voor het overzicht, de effecten van herindeling in de Leidse regio in het publieke waarde model van Moore.



Figuur 15 Effecten van herindeling in relatie tot het publieke waardenmodel



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
[in /berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)