gemeente
TEYLINGEN

Aan de gemeenteraden van Katwijk, Noordwijk, Hillegom en Lisse

Verzenddatum	zaaknummer	afdeling
3 juli 2020	n.v.t.	Gemeenteraad
onderwerp	**uw kenmerk**	**behandeld door**
Aanbiedingsbrief rekenkamercommissie rapport 'Grip op de GOM'	n.v.t.	Marjoleine van Egeraat
	bijlage	**Telefoon**
		06-4844 4375

Postbus 149
2215 ZJ Voorhout
gemeente@teylingen.nl
www.teylingen.nl
T 14 0252
F 0252 – 783 599

Bestuurscentrum
Raadhuisplein 1
Voorhout

Gemeentekantoor
Wilhelminalaan 25
Sassenheim

Geachte raadsleden,

Graag brengen we u vanuit de werkgroep GOM van de gemeenteraad Teylingen op de hoogte van het recent uitgebrachte Rekenkamercommissie rapport 'Grip op de GOM'.

De rekenkamercommissie van de gemeente Teylingen heeft onderzoek gedaan naar de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeenteraad op de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM). Het onderzoek gaat in op de vraag welke beïnvloedingsmogelijkheden al door de gemeenteraad worden benut en welke (nog) niet.

De belangrijkste conclusies van de rekenkamercommissie zijn dat de gemeenteraad nog niet alle sturingsmogelijkheden benut om de grip op het eigen ISG-beleid en de uitvoering daarvan door de GOM verder te versterken. Ook zijn er mogelijkheden voor meer openbaarheid van verantwoording en informatie, waarmee de raad zijn controlerende rol kan verstevigen.

In het rapport worden aanbevelingen gedaan aan Raad en College (zie de volgende pagina). Deze aanbevelingen zijn inhoudelijk overeenkomstig, en overgenomen door Raad en College. De komende tijd wordt gewerkt aan de implementatie van de aanbevelingen. College Teylingen neemt daartoe het initiatief, en nodigt ook de colleges van Katwijk, Noordwijk, Hillegom en Lisse per brief uit om in gesprek te gaan over de invulling van de aanbevelingen.

Mocht u naar aanleiding van het rapport met ons in gesprek willen gaan of eventueel nog vragen of opmerkingen hebben, dan vernemen we het graag.

Met vriendelijke groet,
Namens de raadswerkgroep GOM Teylingen,

Marjoleine van Egeraat
Secretaris Raadswerkgroep GOM

Bijlagen
1. Aanbiedingsbrief Rekenkamerrapport Grip op Gom
2. Eindrapport Grip op de GOM rekenkamercommissie Teylingen
3. Reactie college op rekenkamerrapport Grip op de GOM

Aanbevelingen gericht aan de Raad
(kort samengevat, zie ook pagina's 27-28 van het rapport)

1. Maak het mogelijk om regionale doelen (de ISG) af te wegen tegen lokale belangen en vraag het college hiertoe de gemeenteraad in staat te stellen.

2. Organiseer structureel en regelmatig bijeenkomsten met andere gemeenteraden in combinatie met ruimte voor koepel- en belangenorganisaties.

3. Vraag aan het college om de mogelijkheden te verkennen om waarborgen in te bouwen met betrekking tot openbaarheid van verantwoording door en informatie van de GOM, vergelijkbaar met die van een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm.

Aanbevelingen gericht aan het College
(zie ook pagina's 28-29 van het rapport)

1. Ontwikkel meer zicht op maatschappelijke effecten van het ISG-beleid om daartoe de raad in staat te stellen lokale belangen af te wegen tegen regionale belangen. Wellicht vraagt dit om meer te investeren in 'beleidsintelligentie en – monitoring', dat ook mogelijk bruikbaar is op andere beleidsterreinen.

2. Ontwikkel met de andere colleges van de samenwerkende gemeenten een regionale agenda of programma voor structurele en regelmatige bijeenkomsten op regionaal niveau tussen de gemeenteraden met ruimte voor koepel- en belangorganisatie en de GOM.

3. Bezie met andere colleges hoe waarborgen in te bouwen naar de GOM met betrekking trot openbaarheid van verantwoording en informatie van de GOM. Dit bovenop de bestaande samenwerkingsafspraken en statuten van de GOM. Stel daarmee de gemeenteraad meer in staat zijn controlerende rol in te vullen. Dit biedt mede een ontwikkelperspectief om het gesprek tussen gemeenteraad en het college meer op strategisch niveau te tillen.

Leden raadswerkgroep GOM (alle fracties zijn vertegenwoordigd)

Frank Beijk	VVD	f.beijk@raadteylingen.nl
Sybrinne de Vries-van den Beukel	CDA	s.devries@raadteylingen.nl
Gerben Dijkstra	CDA	g.dijkstra@raadteylingen.nl
Fons Welters	TriLokaal	f.welters@raadteylingen.nl
Frans van Swieten	TriLokaal	f.vanswieten@raadteylingen.nl
Katja Heede	D66	k.heede@raadteylingen.nl
Don Verhoeff	GroenLinks	d.verhoeff@raadteylingen.nl
Jeroen Tomassen	GroenLinks	j.tomassen@raadteylingen.nl
Paul Witteman	PvdA	p.witteman@raadteylingen.nl
Mirjam Mack-van Bellen	ChristenUnie	m.mackvanbellen@raadteylingen.nl
Dion Piket	Fractie Piket	d.piket@raadteylingen.nl
Fred Koot	Groen en Leefbaar Teylingen	f.koot@raadteylingen.nl
Marjoleine van Egeraat (secretaris)	Griffie Teylingen	m.vanegeraat@raadteylingen.nl

Rekenkamercommissie

gemeente TEYLINGEN

28 februari 2020

Aanbiedingsbrief Rekenkamerrapport Grip op de GOM

Aan: Gemeenteraad van de gemeente Teylingen

Geachte raadsleden,

De rekenkamercommissie van de gemeente Teylingen heeft onderzoek gedaan naar de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeenteraad op de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM). Het onderzoek gaat in op de vraag welke beïnvloedingsmogelijkheden al door de gemeenteraad worden benut en welke (nog) niet.

Onze belangrijkste conclusies zijn, dat de gemeenteraad nog niet alle sturingsmogelijkheden benut om de grip op het eigen ISG-beleid en de uitvoering daarvan door de GOM verder te versterken. Ook zijn er mogelijkheden voor meer openbaarheid van verantwoording en informatie, waarmee de raad zijn controlerende rol kan verstevigen.

Met deze brief ontvangt u de resultaten van het onderzoek en onze aanbevelingen aan de raad en het college.

Bestuurlijke reactie
Het rapport is voor bestuurlijke reactie aan het college toegezonden. In haar reactie spreekt het college de bereidheid uit om over de aanbevelingen met de raad in gesprek te gaan en het initiatief te nemen de aanbevelingen met de regiopartners te bespreken.

Vervolg
Bij de behandeling van het rapport in uw commissievergadering zijn we graag bereid om met een vertegenwoordiging van de rekenkamercommissie aanwezig zijn te voor het geven van een toelichting en de beantwoording van eventuele vragen.

We willen de betrokkenen, de ambtelijke organisatie en het bestuur hartelijk danken voor hun medewerking aan het onderzoek. Wij hopen dat de aanbevelingen van het onderzoek bijdragen aan de verdere versterking van uw sturings- en controlemogelijkheden op de GOM.

Met vriendelijke groet,
Namens de rekenkamercommissie Teylingen,

Ria Quapp
Voorzitter

Bijlagen:
1. Rekenkamerrapport Grip op de GOM
2. Bestuurlijke reactie

Eindrapport

Grip op de GOM

Een onderzoek van de rekenkamercommissie Teylingen naar beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeenteraad op de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij.

Van

gemeente
TEYLINGEN

Rekenkamercommissie Teylingen

www.partnersenpropper.nl
www.opgavengestuurdwerken.nl

PARTNERS + PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

gemeente
TEYLINGEN

Colofon

Deze rapportage is opgesteld in opdracht van de Rekenkamercommissie Teylingen. De rapportage geeft zicht op de huidige grip van de gemeenteraad op de GOM en eventuele mogelijkheden om de grip te verbeteren.

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

Noordwijk, 17 januari 2020

Inhoudsopgave

0 De Kern ... 3

1 Inleiding ... 4

1.1 Aanleiding en achtergrond van dit onderzoek ... 4
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen ... 5
1.3 Evaluatiemodel en normenkader ... 7
1.4 Afbakening van het onderzoek ... 8
1.5 Aanpak van het onderzoek ... 8
1.6 Leeswijzer ... 9

2 Inventarisatie van de kerngegevens ... 10

2.1 Algemene kenmerken ... 10
2.2 Informatie- en beïnvloedingsmomenten van de gemeenteraad ... 11

3 Aangaan of herijking van de samenwerking ... 13

3.1 Visie en afwegingskader voor samenwerking via verbonden partijen ... 13
3.2 Beleidskader voor de GOM ... 15
3.3 Informatie- en beïnvloedingsmomenten voor de gemeenteraad ... 17

4 Beheren van samenwerking: sturing, controle en verantwoording ... 18

4.1 Kwaliteit van informatievoorziening ... 18
4.2 Informatie- en beïnvloedingsmomenten voor de gemeenteraad ... 20

5 Evaluatie van samenwerking ... 22

5.1 Evaluatie van de ISG ... 22
5.2 Informatie- en beïnvloedingsmomenten voor de gemeenteraad ... 23

6 Conclusies en aanbevelingen ... 24

6.1 Conclusies ... 24
6.2 Aanbevelingen ... 27

Bijlage 1 Dashboard van de GOM ... 30
Bijlage 2 Normenkader ... 34
Bijlage 3 Respondenten- en Bronnenlijst ... 37

0 De Kern

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de rekenkamercommissie Teylingen met als doel om een bijdrage te leveren aan het inzicht in de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeenteraad op de doelen en activiteiten van de GOM. De behoefte van de gemeenteraad van Teylingen om grip te versterken op de GOM staat niet op zichzelf. Regionale samenwerking is in alle gemeenten van Nederland een belangrijk thema. Belangrijke vragen die spelen bij de gemeenteraden zijn wat samenwerkingsverbanden opleveren voor de gemeente en hoe de gemeente voldoende invloed kan uitoefenen en kan controleren of de samenwerkingsverbanden hun werk goed doen. Dit speelt ook bij de gemeenteraad in de gemeente Teylingen. Om die reden heeft de rekenkamercommissie het voorliggende onderzoek uitgevoerd. De juridische vorm van de GOM rechtvaardigt ook deze specifieke aandacht. Het is namelijk vormgegeven als een privaatrechtelijk persoon. Een vorm die door meerdere gemeenten in Nederland het liefst vermeden wordt, of op zijn minst extra aandacht krijgt, omdat waarborgen omtrent openbaarheid van verantwoording en informatie van rechtswege ontbreken, die bij publiekrechtelijke verbanden juist wel wettelijk verankerd zijn.

De mate van grip op de GOM wordt hoofdzakelijk bepaald door gemeenteraden en colleges van de gemeenten zelf. De GOM is namelijk een uitvoeringsorganisatie. De GOM heeft geen enkele beleidsbevoegdheid en in dat licht zijn de gemeenten volledig in-control: de gemeenten bepalen het beleid, het handelingskader en de spelregels voor de GOM. In die zin moet dit onderzoek van de rekenkamercommissie voornamelijk gezien worden als een (zelf)reflectie op de organen van de gemeente Teylingen die de GOM aansturen, namelijk de gemeenteraad en het college.

Dit heeft een aantal interessante inzichten opgeleverd die een bijdrage kunnen leveren aan de verdere doorontwikkeling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad ten aanzien van de regie en sturing op de GOM, maar bevat tegelijkertijd ook elementen die in bredere zin voor meer grip op regionale samenwerking kunnen worden opgepakt. Zaken die daarbij opblinken zijn:

1. De gemeenteraad heeft grip op de GOM in de zin dat de gezamenlijke regionale, en daarmee de eigen gemeentelijke doelen, centraal staan. De gemeenteraad heeft voldoende instrumenten om de doelen en kaders voor de GOM te bepalen en daar waar nodig bij te sturen.
2. De gemeenteraad benut echter nog niet alle mogelijke instrumenten. Er is nog veel ruimte om afspraken te maken over aanvullend instrumentarium om de mate van openbaarheid van verantwoording en informatie te vergroten, gelijkwaardig aan een publiekrechtelijke vorm.
3. Los van de instrumentele kant rondom beïnvloedingensmogelijkheden en governance zijn er nog meer kansen voor de gemeenteraad voor verdere doorontwikkeling van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. Daarmee kan de grip van de gemeenteraad verder worden versterkt, met name ten aanzien van:
   - Het sturen op maatschappelijke effecten, waarmee afwegingen tussen regionale doelen en lokale belangen veel beter kunnen worden gemaakt.
   - Het verleggen van het samenwerkingsspel naar regionaal niveau door samenspel met andere gemeenteraden en koepel- en belangenorganisaties.

Met name het laatste biedt een ontwikkelperspectief voor de komende jaren! In het voorliggende rapport zal dit verder worden onderbouwd en nader worden toegelicht in de conclusies en aanbevelingen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond van dit onderzoek

Aanleiding

De gemeente Teylingen werkt samen in de regio met vier gemeenten in de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM). De vier gemeenten zijn Hillegom, Katwijk, Lisse en Noordwijk[1].

Regionale samenwerking is in alle gemeenten van Nederland een belangrijk thema. Belangrijke vragen die spelen bij de gemeenteraden zijn wat samenwerkingsverbanden opleveren voor de gemeente, wat dat kost en hoe de gemeente voldoende invloed kan uitoefenen en kan controleren of de samenwerkingsverbanden hun werk goed doen. Dit speelt om de volgende redenen ook in de gemeente Teylingen:

1. De gemeenteraad heeft de indruk dat de methodiek waarmee de activiteiten van de GOM worden gefinancierd niet doeltreffend is, of zelfs contraproductief werkt. Dit met name ten aanzien van de uitgifte van bouwtitels voor greenportwoningen. Met de uitgifte van bouwtitels ontvangt de GOM gelden waarmee de kernactiviteiten van GOM gefinancierd worden, namelijk het herstructureren van de streek (een vitale economie in een vitaal landschap), behouden van bollengrond en het tegengaan van verrommeling van het bollengebied. Tegelijkertijd wordt door de uitgifte van bouwtitels grond in het buitengebied opgeofferd. De gemeenteraad vraagt zich af of de aldus opgeofferde grond ook werkelijk opweegt tegen de resultaten die de GOM realiseert ten aanzien van de regionale doelen.
2. Enkele agrariërs hebben hun ongenoegen geuit over het beleid waarbinnen de GOM handelt. Ook de media bericht hierover, zie het onderstaande kader.
3. De gemeenteraad heeft de indruk dat het zijn controlerende rol niet goed kan uitoefenen omdat stukken over individuele casussen die de GOM onderhanden heeft niet openbaar zijn.

BERICHT IN DE MEDIA (DE TEYLINGER), 21 FEBRUARI 2019

Een agrariër heeft zijn twijfels en ziet weinig positief resultaat. De GOM sloopt naar zijn mening nog goede bruikbare gebouwen zoals schuren en kassen. Volgens de agrariër is dit kapitaalvernietiging en worden er woningen gebouwd op goede bollengrond.

"We moeten oppassen dat het gebied niet als een Belgisch buitengebied wordt. De gemeenteraad maakt het keer op keer mogelijk om in het buitengebied huizen te bouwen. Misschien is het mogelijk die nieuwe woningen ergens te clusteren, of gewoon te stoppen met de GOM en verder gaan met wat niets kost, namelijk ruilverkaveling", zo hield hij de raadsleden voor."

De Rekenkamercommissie Teylingen heeft daarom besloten onderzoek te doen naar de grip van de gemeenteraad op de GOM: welke beïnvloedingsinstrumenten heeft de gemeenteraad tot zijn beschikking en worden deze voldoende benut? Het voorliggende rapport omvat de resultaten van het onderzoek.

---

[1] Tot 1 januari 2019 waren dit zes gemeenten, namelijk de gemeenten: Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijkerhout, Teylingen en Noordwijk. Inmiddels zijn per 1 januari 2019 de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout gefuseerd tot de gemeente Noordwijk.

Achtergrond

Meer samenwerking…

Gemeenten werken steeds meer samen in allerlei publiek- en privaatrechtelijke verbanden. Dit vanuit verschillende motieven. Soms omdat de maatschappelijke opgaven de gemeentegrenzen overschrijden en de gemeente daardoor eenvoudigweg de opgave niet alleen kan realiseren. Soms omdat de bezuinigingen van de laatste jaren een stimulans vormden om te kijken welke taken samen goedkoper konden worden uitgevoerd. Maar ook de decentralisaties van taken spelen een rol, bijvoorbeeld in het sociaal domein is hierdoor een nieuwe 'golf van samenwerking' ingezet.

… maar minder grip

Veel gemeenteraadsleden worstelen met de grip op samenwerkingsverbanden. Samenwerking biedt veel voordelen door schaalvergroting: bundeling van kennis en ervaring, kostenbesparing, risicospreiding et cetera. Maar het vraagt ook om het delen van zeggenschap en invloed. Dat is voor veel gemeenteraden een dilemma. Belangrijke vragen zijn dan hoe je samenwerkingsverbanden inhoudelijk kunt sturen, hoe lokaal maatwerk in te brengen, hoe te controleren en bovendien hoe risico's beheersbaar te houden.[2] Uit recente onderzoeken van Partners+Pröpper blijkt dat niet eenvoudig te zijn: in veel gemeenten is eerder sprake van *verlegd* dan van *verlengd lokaal bestuur*.[3]

Ondersteunen van gemeenteraden bij het versterken van grip

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

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek

Het onderzoek van de rekenkamercommissie heeft tot doel om een bijdrage te leveren aan het inzicht in de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeenteraad op de doelen en activiteiten van de GOM, teneinde de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad te versterken.

Onderzoeksvragen

Inventarisatie van de situatie

1. Wat zijn de belangrijkste kerngegevens van GOM?
   a. Waar is de samenwerking op gericht en wat is de aard van de samenwerking?
   b. Wat is het motief om deel te nemen en wat zijn gezamenlijke en lokale doelen?
   c. Wat is de incidentele en structurele financiële bijdrage van de gemeenteTeylingen?

---

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

[3] Onder meer in onderzoeken van Partners+Pröpper in: Amstelveen, Maassluis, Hilversum, Gooise Meren, Katwijk, Heemstede, Zoetermeer, Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg, Meppel, Steenwijkerland, Oisterwijk, IJsselstein, Dronten, vijf gemeenten in de Hoeksche Waard en de ANNO-gemeenten (Noordoost Friesland).

d Hoe is de juridische vormgeving en governance geregeld en wat betekent dat voor de positie van de gemeenteraad en het college ten opzichte van het bestuur van de GOM?
e Hoe is de vertegenwoordiging vanuit de gemeente Teylingen geregeld?
f Wat zijn de informatie- en beïnvloedingsmomenten voor de gemeenteraad?

Deelname aan of herijking van het samenwerkingsverband

2 Hoe is de besluitvorming over het beleidskader waarbinnen de GOM dient te handelen tot stand gekomen en wat is daarbij de betrokkenheid van de gemeenteraad?
   a Heeft de gemeente Teylingen een heldere en door de gemeenteraad gedragen visie op samenwerking in verbonden partijen in het algemeen?
   b Sluit het beleidskader voor de GOM hierop aan?
   c In welke mate heeft de gemeenteraad voor de GOM heldere kaders vastgesteld? Zoals:
      – Heeft de gemeenteraad heldere motieven en doelen voor deelname aan de GOM geformuleerd?
      – Zijn hierover heldere afspraken gemaakt in termen van uitvoeringsprestaties of gewenste lokale maatschappelijke effecten?
      – Heeft de gemeenteraad heldere (rand)voorwaarden geformuleerd?

Beheren: sturing, controle en verantwoording van de samenwerking

3 Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de GOM en in hoeverre is de informatie vanuit de GOM voldoende als het gaat om evaluatie en toetsing van resultaten?
   a Is helder in welke mate de beoogde doelen van de GOM worden gerealiseerd en wat de kosten/baten en risico's voor de gemeente Teylingen zijn?
   b Krijgt de gemeenteraad tijdig en accuraat de relevante informatie van het college?
   c Worden de resultaten van de GOM, zoals uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten, ook daadwerkelijk getoetst vanuit het perspectief van de lokale samenleving (burgers en bedrijven)?
   d Biedt de paragraaf verbonden partijen aan de gemeenteraad meerwaarde voor sturing en controle?

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

Evaluatie van samenwerking

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

Lessen en aanbevelingen

7 Welke lessen kunnen worden getrokken en via welke aanbevelingen kan de gemeenteraad zijn sturings- en controlemogelijkheden vergroten?

1.3 Evaluatiemodel en normenkader

EVALUATIEMODEL

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is het onderstaande evaluatiemodel van figuur 1.1 gebruikt. Het evaluatiemodel laat zien dat de onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van vijf blokken (A t/m D en F), waar de deelvragen over zijn verdeeld. De sturing door en beïnvloedingsinstrumenten van de gemeenteraad (blok E) spelen in alle blokken een rol.

Figuur 1.1: Evaluatiemodel en hoofdnorm

Het evaluatiemodel bevat per blok alle onderliggende normen voor het onderzoek. Zie voor een verdere uitwerking bijlage 2. Hieronder beschrijven wij enkel de hoofdnorm voor het onderzoek.

DE HOOFDNORM: GRIP OP SAMENWERKING VIA VERLENGD LOKAAL BESTUUR

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

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

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

Figuur 1.2: Verlengd versus verlegd lokaal bestuur

1.4 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de sturing op de GOM vanuit de gemeente Teylingen. Het is daarmee gericht op de grip van de gemeente op de GOM, en in het bijzonder op de rol van de gemeenteraad bij de aansturing en controle van het samenwerkingsverband. Het onderzoek richt zich niet op het functioneren van de GOM zelf.

1.5 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen, die hieronder verder beschreven worden.

Fase 1: Inventarisatie

In de eerste fase van het onderzoek zijn de belangrijkste kerngegevens verzameld over de GOM. Dit om overzicht en inzicht te krijgen. De kerngegevens zijn verzameld door bestudering van gemeentelijke documenten en die van de GOM. Ook zijn oriënterende gesprekken gevoerd met de portefeuillehouder en ambtelijk accounthouders.

Alle kerngegevens zijn gepresenteerd in een dashboard, zie bijlage 1.

Fase 2: Verdieping

In de verdiepende fase is verder ingezoomd op relevante aspecten die vroegen om nadere bestudering en toetsing met hulp van het normenkader. Dat is gedaan aan de hand van verdere bestudering van documenten en verdiepende interviews. Er zijn gesprekken gevoerd met de volgende betrokkenen:

1. Vier agrariërs uit Teylingen;
2. De directeur van de GOM;
3. Wethouders met portefeuille GOM van de gemeenten Noordwijk en Katwijk;
4. Wethouder met portefeuille GOM van de gemeente Teylingen;
5. De ambtelijk accounthouder(s) GOM van de gemeente Teylingen;
6. Een afvaardiging van de gemeenteraad van Teylingen.

Met de bevindingen uit de verdiepende fase is het dashboard verder aangevuld.

Fase 3: Verslaglegging en ondersteuning van de ambtelijke hoor en wederhoor

Het rapport is opgesteld conform het protocol van de Rekenkamercommissie Teylingen. Dat betekent dat de bevindingen ambtelijk zijn geverifieerd en het college zijn zienswijze op de conclusies en aanbevelingen heeft gegeven. Deze zienswijze is integraal opgenomen in het voorliggende eindrapport.

1.6 Leeswijzer

Het voorliggende rapport bestaat uit drie te onderscheiden delen: (a) de inleiding, (b) de bevindingen en als laatste (c) de conclusies en aanbevelingen. Voor snel zicht op de belangrijkste bevindingen kan ook het dashboard van bijlage 1 worden geraadpleegd.

Samenvatting	Hoofdstuk 0	Korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen.
Inleiding	Hoofdstuk 1	Achtergrond, doel, onderzoeksvragen en aanpak van het onderzoek.
Bevindingen	Hoofdstuk 2 Hoofdstuk 3 Hoofdstuk 4 Hoofdstuk 5	In deze hoofdstukken zullen de onderzoeksvragen worden beantwoord. In elk hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan de beïnvloedingsinstrumenten van de gemeenteraad. Dat is namelijk het kernonderwerp van dit onderzoek. Daarom wordt elk hoofdstuk afgesloten met een paragraaf 'Informatie- en beïnvloedingsmomenten van de gemeenteraad'. Onderzoeksvraag 1: inventarisatie kerngegevens van de GOM Onderzoeksvraag 2: deelname aan de samenwerking. Onderzoeksvragen 3 en 4: beheren van de samenwerking Onderzoeksvragen 5 en 6: evaluatie van de samenwerking
Conclusies en aanbevelingen	Hoofdstuk 6	Onderzoeksvraag 7: Dit hoofdstuk bevat conclusies (lessen) en aanbevelingen voor de gemeenteraad en het college.

Als laatste bevat het rapport een drietal bijlagen. Dit betreft het dasboard van de GOM (bijlage 1), een volledige uitwerking van het evaluatiemodel en normenkader (bijlage 2) en de bronnen- en respondentenlijst (bijlage 3).

2 Inventarisatie van de kerngegevens

In dit hoofdstuk staat blok A uit het evaluatiemodel centraal: een inventarisatie van de kerngegevens.

ONDERZOEKSVRAGEN

1 Wat zijn de belangrijkste kerngegevens van de GOM?
   a Waar is de samenwerking op gericht en wat is de aard van samenwerking?
   b Wat is het motief om deel te nemen en wat zijn gezamenlijke en lokale doelen?
   c Wat is de incidentele en structurele financiële bijdrage van Teylingen?
   d Hoe is de juridische vormgeving en governance geregeld en wat betekent dat voor de positie van de gemeenteraad en het college ten opzichte van het bestuur van de GOM?
   e Hoe is de vertegenwoordiging vanuit de gemeente geregeld?
   f Wat zijn de informatie- en beïnvloedingsmomenten voor de gemeenteraad?

Alle kerngegevens worden gepresenteerd in het dashboard van bijlage 1. Hieronder volgt een weergave van de belangrijkste kerngegevens om de bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden.

2.1 Algemene kenmerken

DOEL EN AARD VAN DE SAMENWERKING (VRAAG 1A)

Het hoofddoel van de samenwerkende gemeenten is het behouden en versterken van enerzijds de economische waarde en anderzijds de landschappelijke kwaliteit van de Greenport Duin- en Bollenstreek. Hiertoe is de GOM opgericht in maart 2010[4]. In het verlengde van het hoofddoel richt de samenwerking van de gemeenten zich, via de GOM, op het in de regio behouden van eersteklas bollenareaal van 2.625 ha en het tegengaan van verrommeling van dat gebied.

De GOM is hierbij een uitvoeringsorganisatie en voert de directie. Het handelingskader van de GOM is de door gemeenteraden van de gemeenten vastgestelde Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (ISG).

MOTIEF VAN DE GEMEENTE TEYLINGEN OM DEEL TE NEMEN AAN DE GOM (VRAAG 1B)

Het motief van de gemeente Teylingen om via de GOM samen te werken aan de herstructurering van het bollengebied is dat de gemeenten van mening zijn dat dit alleen kan slagen met een aanpak over de gemeentegrenzen heen[5]. Het bollengebied strekt zich immers uit over de gehele regio. Het bevindt zich daarmee op het grondgebied van alle deelnemende gemeenten. Het herstructureren en vitaliseren van de streek en behouden van de bollengrond kan dus niet door de gemeente Teylingen alleen worden gerealiseerd maar vraagt een gezamenlijke inspanning van alle gemeenten.

FINANCIËLE BIJDRAGE VAN DE GEMEENTE TEYLINGEN (VRAAG 1C)

De GOM is een besloten vennootschap. Bij oprichting heeft de gemeente Teylingen voor een bedrag van € 65.000,- eenmalig aandelen gekocht om deel te kunnen nemen. Er zijn verder geen jaarlijkse financiële bijdragen aan de GOM omdat de dekking van de investerings- en exploitatielasten van de

4 Bron: website van de GOM

5 Bron: Samenwerkingsovereenkomst Greenport Ontwikkelmaatschappij, 2018

GOM budgetneutraal is. Hiervoor is een passend financieringsmodel ontwikkeld en vastgelegd. Het model gaat ervan uit dat de kosten voor herstucturering van het bollengebied (opruimen van de verrommeling en opwaarderingen naar eersteklas bollengrond) worden gedekt door inkomsten uit de uitgifte van bouwtitels voor zogenaamde greenportwoningen[6].

GOVERNANCE EN VERTEGENWOORDIGING VAN DE GEMEENTE TEYLINGEN (VRAGEN 1D EN 1E)

De GOM is een besloten vennootschap. De vijf gemeenten zijn enig aandeelhouder en vormen de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA). De wethouder met portefeuille GOM van de gemeente Teylingen vertegenwoordigt het college van Teylingen in de AvA. Met verwerving van de aandelen telt de stem van de gemeente Teylingen voor 20% mee. Voor de gemeentelijke herindeling van de twee gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout was de zeggenschap van de gemeente Teylingen 16,6%. De aandelen zijn namelijk evenredig verdeeld over de deelnemende gemeenten en niet op basis van een verdeelsleutel naar aantal inwoners of aantal m² bollenareaal. Dit om de gelijkwaardigheid tussen de gemeenten te waarborgen.

Er is een Raad van Commissarissen (RvC) die toezicht houdt op het handelen van de directie van de GOM. De leden van de RvC worden op voordracht van de RvC benoemd door de AvA. Voor alle duidelijkheid: de RvC is geen vertegenwoordigend orgaan van de aandeelhouders, zie hiervoor de toelichting van de onderzoekers in het onderstaande kader. De directie van de GOM wordt gevoerd door een directeur die een arbeidscontract heeft met de GOM. De Raad van Commissarissen is bevoegd tot het sluiten of ontbinden van het arbeidscontract. Er is verder geen (Raad van) Bestuur; de directeur legt daarmee direct verantwoording af aan de aandeelhouders.

DE ROL VAN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN EN AANDEELHOUDERS

Aandeelhouders zijn eigenaar van de GOM en hun deelname is primair gericht op de regionale en lokale gemeentelijke belangen: realiseren van de lokale en regionale maatschappelijke opgaven.

De RvC handelt strikt genomen in het belang van de vennootschap en heeft de continuïteit van de vennootschap als richtpunt. Tegelijkertijd is dit laatste verbonden met de mate waarin de GOM de maatschappelijke opgave weet te realiseren, dat is namelijk het bestaansrecht van de GOM. De continuïteit van de vennootschap GOM is hiervoor voorwaardelijk. Daarom mag van de RvC van de GOM ook verwacht worden dat de maatschappelijke opgave het belangrijkste richtpunt is. Daarmee hebben de aandeelhouders en de RvC een gezamenlijk belang.

In dit onderzoek is de rolopvatting van de RvC van de GOM overigens verder niet nader onderzocht.

2.2 Informatie- en beïnvloedingsmomenten van de gemeenteraad

In deze paragraaf wordt vraag 1f beantwoord.

Op een aantal manieren kunnen gemeenten bepalen wat, waar en hoe de GOM activiteiten ontplooit[7]. De gemeenteraad kan op onder onderstaande punten 1,2, 3 en 4 zijn kaderstellende of controlerende rol invullen. Bij punt 5 en 6 speelt de gemeenteraad geen rol. Dit beschrijft de situatie

---

6 De financiële dekking vindt overwegend plaats door de uitgifte van bouwtitels. Daarnaast zijn/waren er ook andere inkomstenbronnen zoals gelden uit het Regionale Investeringsfonds en het landelijke Fonds Economische Structuurversterking.

7 Bron: Samenwerkingsovereenkomst GOM, 2008.

zoals formeel vastgelegd. Hoe en in welke mate de gemeenteraad deze instrumenten werkelijk gebruikt, zal verder worden beschreven in de volgende hoofdstukken.

1 De doelen en het handelingskader voor de GOM zijn vastgelegd in de samenwerkings-overeenkomst uit 2008 en de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (ISG). Deze zijn vastgesteld door de afzonderlijke gemeenteraden.

2 De gemeenten blijven bepalen wat er - in het geval van een planologische wijziging - op hun grondgebied gebeurt. Het gezamenlijke kader daarvoor is de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (ISG) en individueel via de eigen structuur- en/of omgevingsvisie en bestemmingsplannen. Voor het buitengebied is de ISG leidend en vormt voor dat gebied ook het kader voor de eigen structuur- en/of omgevingsvisie.

   De afzonderlijke gemeenteraden stellen deze visiestukken en de bestemmingsplannen vast. De GOM heeft geen enkele publiekrechtelijke bevoegdheden of instrumenten voor ordening van de ruimte.

3 Per ruimtelijk project dient de GOM met de desbetreffende gemeente samenwerkingsafspraken te maken voor de voorbereidingsfase en de uitvoeringsfase[8]. De GOM zal deze afspraken maken met de portefeuillehouder die vervolgens de gemeenteraad betrekt. Dit laatste in een zo vroeg als mogelijk stadium om zodoende onnodige kosten te vermijden van een bestemmingsplan-procedure die later mogelijk kan sneuvelen in de gemeenteraad[9]. Deze werkwijze wordt in paragraaf 3.3 nader toegelicht.

4 De gemeenteraad ontvangt het jaarverslag van de GOM via de griffie. Het jaarverslag wordt ieder jaar direct na het verschijnen rechtstreeks via de griffies in digitale vorm naar alle gemeenteraden gestuurd. Bij behandeling van het jaarverslag kan de gemeenteraad het verzoek doen aan de portefeuillehouder om de directeur van de GOM een mondelinge toelichting te laten geven en technische vragen te beantwoorden.

5 De portefeuillehouder van de gemeente Teylingen vertegenwoordigt minimaal één keer per jaar het college van Teylingen in de AvA in de aandeelhoudersvergadering. Ook neemt de portefeuillehouder eenmaal per jaar deel aan een heisessie met de portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten.

6 Er is een breed overleg 'Overlegplatform Greenport RO Duin- en Bollenstreek' dat in 2015 is opgericht[10]. Gemeenten kunnen het platform om maatwerkadvies vragen in het geval zich bepaalde specifieke lokale situaties voordoen, die bijvoorbeeld afwijken van de ISG. De gemeente Teylingen maakt hier ook gebruik van. Hiervan zijn in het onderzoek voorbeelden aangetroffen. Bijvoorbeeld een aanvraag van de gemeente Teylingen voor maatwerkadvies over een niet-agrarisch bedrijf die een extra bedrijfshal wil realiseren.

---

8 Bron: Samenwerkingsovereenkomst GOM, 2008

9 Bron: interviews

10 Lid van dit platform zijn de gemeentelijke portefeuillehouders RO/Greenport, de portefeuillehouder Ruimte van Regio Holland Rijnland, de gedeputeerde Ruimte en Economie van de Provincie Zuid-Holland, Hoogheemraadschap van Rijnland, Milieu Overleg Duin- en Bollenstreek (MODB), Cultuur-Historisch Genootschap Duin- en Bollenstreek (CHG), Stichting Duinbehoud, LTO Noord Duin- en Bollenstreek, de KAVB Kring Bloembollenstreek, het Platform Glastuinbouw Duin- en Bollenstreek, Anthos, Bedrijfsleven Bollenstreek (BB) en de Katwijkse Ondernemers Vereniging (KOV).

3 Aangaan of herijking van de samenwerking

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

ONDERZOEKSVRAAG

2 Hoe is de besluitvorming over het beleidskader waarbinnen de GOM dient te handelen tot stand gekomen en wat is daarbij de betrokkenheid van de gemeenteraad?
   a Heeft de gemeente Teylingen een heldere en door de gemeenteraad gedragen visie op de samenwerking in verbonden partijen in het algemeen?
   b Sluit het beleidskader voor de GOM hierop aan?
   c In welke mate heeft de gemeenteraad voor de GOM heldere kaders vastgesteld? Zoals:
      – Heeft de gemeenteraad heldere motieven en doelen voor deelname aan de GOM geformuleerd?
      – Zijn hierover heldere afspraken gemaakt in termen van uitvoeringsprestaties of gewenste lokale maatschappelijke effecten?
      – Heeft de gemeenteraad heldere (rand)voorwaarden geformuleerd?
   d Wat zijn de informatie- en beïnvloedingsmomenten voor de gemeenteraad?

3.1 Visie en afwegingskader voor samenwerking via verbonden partijen

In deze paragraaf wordt vraag 2a beantwoord.

Binnen de gemeenteTeylingen is in 2008 de gemeenteraad betrokken bij het voornemen van het college om deel te nemen aan de GOM. Er is een concept Memorandum of Understanding en een concept samenwerkingsovereenkomst voorgelegd aan de gemeenteraad en ook de definitieve voorstellen zijn voorgelegd. Er was in die periode nog geen algemene visie of afwegingskader voor samenwerkingsverbanden waarmee de gemeenteraad het voorstel kon beoordelen. Dat afwegingskader is wel in 2018 voorhanden. Begin 2018 heeft de gemeenteraad de 'Nota verbonden partijen 2018, Grip op verbonden partijen' vastgesteld. De nota bevat de kaders voor het aangaan van een verbonden partij, de voorwaarden voor borging van het publieke belang en de inregeling van de governance.

Relevante zaken uit de nota voor dit onderzoek zijn:
1 Bij het voornemen om deel te nemen aan een privaatrechtelijke verbonden partij is het college gehouden de gemeenteraad in de gelegenheid te stellen zienswijzen en bedenkingen in te brengen.
2 De wijze waarop de governance van een privaatrechtelijke verbonden partij kan worden ingericht is maatwerk. Er zijn weliswaar wettelijke bepaalde spelregels maar de gemeente kan daar maatwerk aan toevoegen. Zie voor een toelichting van de onderzoekers verderop in het kader.
3 Vanuit het perspectief van het algemene publieke belang is het wenselijk om bij de inrichting van de governance afspraken te maken die zoveel als mogelijk aansluiten op de in te richten governance van publiekrechtelijke verbonden partijen. Zie ook voor een toelichting van de onderzoekers verderop in het kader.

Er zijn bij oprichting van de GOM in maart 2010, en bij de herziening van de ISG in 2016, geen afspraken gemaakt over maatwerk waarmee zoveel als mogelijk werd aangesloten op de governance van publiekrechtelijke verbonden partijen. De nota Verbonden Partijen uit 2018 biedt

hiervoor wel een handreiking maar deze is pas later vastgesteld en kon dus in 2008 en 2016 niet gebruikt worden door de gemeenteraad.

Beïnvloedingsmogelijkheden zijn bij oprichting van de GOM in 2010, en bij de herziening van de ISG in 2016, niet vergroot. Hierover zijn geen nadere afspraken gemaakt. Zonder nadere afspraken beschikt de gemeenteraad in feite over een pakket van beïnvloedingsmogelijkheden die van rechtswege beschikbaar zijn. Het college is zelfstandig bevoegd tot het instemmen met de begroting en de beïnvloeding van die begroting door het college verloopt via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.

PRIVAATRECHTELIJK VERSUS PUBLIEKRECHTELIJK: TOELICHTING VAN DE ONDERZOEKERS

Samenwerkingsverbanden waarin de gemeente een financieel én een bestuurlijk belang heeft worden ook wel verbonden partijen genoemd.

De publiekrechtelijke verbonden partijen stellen eigen begrotingen op die voor een zienswijze worden voorgelegd aan de gemeenten. Dat is geregeld volgens de Wet op gemeenschappelijke regelingen:

1. Het dagelijks bestuur zendt uiterlijk zes weken voorafgaand aan het tijdstip waarop de ontwerpbegroting aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, de ontwerpbegroting voor het komende kalenderjaar toe aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten.
2. De gemeenteraden van de deelnemende gemeenten kunnen vervolgens bij het dagelijks bestuur hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voor brengen.
3. Het algemeen bestuur stelt de begroting van het jaar vast, voorafgaande aan dat, waarvoor de begroting moet dienen.
4. De deelnemende gemeenten kunnen in de regeling specifieke data opnemen voor de toezending en vaststelling.

In het geval van publiekrechtelijke verbonden partijen worden begrotingen dus door het dagelijks bestuur opgesteld, en door het algemeen bestuur vastgesteld na inwinning van zienswijzen van de deelnemende gemeenteraden.

In het geval van samenwerking op basis van privaatrecht verloopt de hierboven beschreven procedure op een andere wijze en liggen de bevoegdheden ook anders. In het geval van de GOM zijn de voornoemde punten 1 t/m 4 niet geregeld. Een privaatrechtelijk persoon wordt niet beheerst door het publiekrecht, waardoor waarborgen als verantwoording- en informatie, openbaarheid en dergelijke, afzonderlijk moeten worden geregeld. Dit om de beïnvloedingsmogelijkheden van het gemeentebestuur (gemeenteraad en college) te regelen, terwijl deze bij publiekrechtelijke verbanden van rechtswege gegeven zijn.

In de praktijk zijn er goede voorbeelden van privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden waarbij er sprake is van nadere afspraken over openbaarheid van informatie, verantwoording en beïnvloeding instrumenten. Deze voorbeelden zijn te vinden bij de privaatrechtelijke verbonden partijen van de provincie Zuid-Holland.

3.2 Beleidskader voor de GOM

In deze paragraaf worden vragen 2b en 2c beantwoord.

Keuze voor de oprichting van de GOM als privaatrechtelijk samenwerkingsverband

De bescherming van het bollengebied kent een lange historie. Sinds de jaren negentig werd de verrommeling van het bollengebied en ruimteclaims op het gebied (van woningbouw en bedrijventerreinen) als onwenselijk ervaren door overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Het vormde volgens die partijen een bedreiging voor de bolleneconomie en de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van de streek. Met het besef dat samenwerking nodig is om de onwenselijke ontwikkelingen tegen te gaan zijn de volgende stappen gezet[11]:

- Op **25 maart 1996** hebben overheden en maatschappelijke organisatie de samenwerking vastgelegd in het zogenaamde Pact van Teylingen.
- In **maart 2004** is het Pact van Teylingen opgevolgd door het Offensief van Teylingen. Een essentiële stap daarbij was dat de Stuurgroep Pact van Teylingen een regisserende rol ging invullen: afstemming tussen overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties.
- In **maart 2010** is de GOM opgericht, een besloten vennootschap zonder winstoogmerk. De reden hiervoor is dat het de Stuurgroep Pact van Teylingen ontbrak aan snelheid, slagkracht en een integrale aanpak. Resultaten konden daardoor onvoldoende worden geboekt[12]. Er was daarmee behoefte aan een uitvoeringsorganisatie die meer integraal en slagvaardig kan opereren en die heldere afspraken kan maken met private partijen over de uitvoering van concrete projecten. Daarbij werd het belangrijk gevonden dat de projecten die geld kosten konden worden gefinancierd door projecten die geld opleveren, ook wel financiële verevening genoemd. Daarom heeft de GOM ook geen winstoogmerk: alle inkomsten worden weer ingezet voor investeringen die nodig zijn om de maatschappelijke doelen te realiseren. De gemeenten waren van mening dat dit het beste kon via een privaatrechtelijk samenwerkingsverband omdat deze beter in staat is om slagvaardig te opereren, afspraken te maken met private partijen en daarbij ook financiële risico's te dragen.

  Uit de Samenwerkingsovereenkomst Greenport Ontwikkelingsmaatschappij wordt verder niet duidelijk of ook andere alternatieven zijn onderzocht, zoals een publiekrechtelijke vorm. Een afwegingskader met de voor- en nadelen van verschillende alternatieven is niet aangetroffen.

Beleidskader van de samenwerkende gemeenten

In december 2009 is de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (ISG) door de toenmalige zes gemeenteraden vastgesteld. De ISG geldt voor het gehele buitengebied van de zes gemeenten. Dit met uitzondering van het duingebied, het plassengebied van Warmond en de ontwikkellocatie Valkenburg. De ISG richt zich op een gezamenlijke inzet van de zes gemeenten voor herstructurering en revitalisering van het buitengebied.

De ISG is het belangrijkste planologische kader voor de zes gemeenten en de GOM.

Handelingskader voor GOM

In de ISG is een uitvoeringsparagraaf opgenomen waarin doelen en uitvoeringsregels zijn opgenomen die leidend zijn voor het handelen van de GOM. Dit handelingskader is te verdelen over de doelen ten aanzien van typen bollengrond en het doel om verrommeling tegen te gaan.

---

[11] Bron: Samenwerkingsovereenkomst Greenport Ontwikkelmaatschappij, 2008

[12] Bron: Samenwerkingsovereenkomst Greenport Ontwikkelmaatschappij, 2008

BOLLENGROND

1 Het behouden van 2.625 ha **eersteklas bollengrond**. In het geval dat aan deze grond de bestemming wordt onttrokken zal consequent daaraan de verplichting worden gekoppeld dat er dan elders evenveel m² nieuwe eersteklas bollengrond zal worden geproduceerd.
2 Grondeigenaren dienen deze verplichting over te dragen aan de GOM en dienen dan een bijdrage per m² onttrokken bollengrond aan de GOM te vergoeden (ook wel het bollengrondcompensatiefonds genoemd). Dit omdat de bollengrondcompensatie een regionaal karakter heeft, waardoor grondeigenaren niet altijd zelf in staat zijn om te compenseren.
3 De GOM kan vervolgens tot compensatie overgaan door (a) het opruimen van verrommeling gekoppeld aan de productie van eersteklas bollengrond of (b) het opwaarderen van tweedeklas bollengrond tot eersteklas en (c) het omspuiten van grasland.
   – tenminste 40% van de totale compensatie wordt gerealiseerd middels het opruimen van verrommeling en herstructurering (methode a).
   – de overige 60% voor ten hoogste 30% door het opwaarderen van tweedeklas naar eersteklas bollengrond (methode b) en voor ten hoogste 30% door het omspuiten van grasland (methode c).
4 Tijdelijke krimp van de hoeveelheid eersteklas bollengrond is toegestaan onder de voorwaarde dat aan het eind van een periode van drie jaar 100% van de in de voorgaande periode van drie jaar onttrokken bollengrond is gecompenseerd.
5 Het is van belang dat er ook voldoende tweedeklas bollengrond aanwezig is om te kunnen opwaarderen naar eersteklas. Daarom is vereist dat bij onttrekking van tweedeklas bollengrond de grondeigenaar een bijdrage levert aan het bollengrondcompensatiefonds.

TEGENGAAN VAN VERROMMELING

Om verrommeling tegen te gaan voert de GOM herstructurerings- en kwaliteitsverbeterings-projecten uit, bijvoorbeeld door herverkaveling en sloop van oude (bedrijfs)gebouwen. Hiervoor beheert de GOM een fonds waarmee deze projecten worden gefinancierd. Middelen voor dit fonds komen voort uit de uitgifte van zogenaamde woningbouwtitels voor greenportwoningen en de bijdrage van grondeigenaren in het geval bollengrond wordt onttrokken (bollengrond-compensatiefonds). Een woningbouwtitel geeft een grondeigenaar van grond in het buitengebied het recht om hierop woningen te bouwen. In totaal gaat het om circa 600 woontitels voor de gehele regio.

Het college ontvangt altijd als eerste een principeverzoek van een partij die het plan heeft om woningen te bouwen in het buitengebied van een gemeente. Dat principeverzoek dient van de initiatiefnemer te komen[13]. Het college kan vervolgens de GOM raadplegen. Het college toetst of het plan binnen het vigerende bestemmingsplan past of dat het bestemmingsplan voor het desbetreffende gebied herzien/aangepast moet worden. In het geval er een bestemmingsplan-procedure moet worden gestart is de gemeenteraad altijd als laatste aan zet. De gemeenteraad stelt immers bestemmingsplannen vast. Dit is een lokale bevoegdheid. Er zijn verder geen beleidsbevoegdheden overgedragen aan de GOM want de GOM is een uitvoerende organisatie.

Momenteel speelt ook in de gemeente Teylingen een principeverzoek en daarbij heeft de procedure politieke aandacht. Er is een initiatief om zogenaamde greenportwoningen in een cluster te bouwen in het buitengebied van de gemeente Teylingen (60 woningen rondom de Eikenhorstlaan).

[13] Bron: interviews

3.3 Informatie- en beïnvloedingsmomenten voor de gemeenteraad

In deze paragraaf wordt vraag 2d beantwoord.

De informatie- en beïnvloedingsmomenten voor de gemeenteraad zijn als volgt:

1 De gemeenteraad heeft met de nota Verbonden partijen in 2018 spelregels vastgesteld voor de samenwerking in privaatrechtelijke verbonden partijen. Hierin is uitdrukkelijk opgenomen dat maatwerk mogelijk is.

De nota is echter jaren na de toetreding tot de GOM vastgesteld, in de tijd van oprichting van GOM had de gemeente Teylingen dergelijke spelregels nog niet. De gemeenteraad heeft die dan ook niet kunnen toepassen.

2 Met vaststelling van de ISG in 2009 en de herziening van de ISG in 2016 heeft de gemeenteraad inhoudelijke kaders gesteld, en tevens via een uitvoeringsparagraaf van de ISG de spelregels voor uitvoering van de GOM vastgesteld.

3 Bij een initiatief van een agrariër of grondeigenaar om woningen te bouwen in het buitengebied dient de initiatiefnemer een principeverzoek te doen aan het college. Het college is daarmee al vroegtijdig op de hoogte en kan dat, in overleg met de GOM, verder uitwerken in een principebesluit, alvorens een bestemmingsplanprocedure via de gemeenteraad te starten.

Er is verder niet vastgelegd op welk moment de gemeenteraad betrokken moet worden en in welke rol. Wel is er binnen de gemeente Teylingen een doorgaans gebruikelijke werkwijze dat collegebesluiten op principeverzoeken ter kennis worden gebracht van de raadscommissie Ruimte[14]. Bijvoorbeeld:

- In de commissie Ruimte van 29 november 2011 is een notitie over de clusterlocatie Greenportwoningen Torenlaan 3 en 4c opiniërend behandeld.
- Bij het zoeken van clusterlocaties zijn vanuit de commissie Ruimte mogelijke locaties aangegeven, waarbij ook de Eikenhorstlocatie is vermeld (raadsnotitie HH030511).

Als laatste is de raad in positie bij de bestemmingsplanprocedure. De gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze te geven op het (voor)ontwerpbestemmingsplan en stelt uiteindelijk het definitieve bestemmingsplan vast.

Ondanks de hierboven genoemde werkwijze geeft de gemeenteraad aan veel eerder in het proces betrokken te willen worden[15]. Dit om in een zo vroeg als mogelijk stadium het politieke draagvlak te verkennen en zijn controlerende rol in te vullen.

[14] Bron: ambtelijke verificatie van het conceptrapport van bevindingen

[15] Bron: interviews

4 Beheren van samenwerking: sturing, controle en verantwoording

Dit hoofdstuk behandelt deelvragen drie en vier: blok C uit het evaluatiemodel.

DEELVRAGEN DRIE EN VIER:

3 Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de GOM en in hoeverre is de informatie vanuit de GOM voldoende als het gaat om evaluatie en toetsing van resultaten?
   a Is helder in welke mate de beoogde doelen van de GOM worden gerealiseerd en wat de kosten/baten en risico's voor de gemeente Teylingen zijn?
   b Krijgt de gemeenteraad tijdig en accuraat de relevante informatie van het college?
   c Worden de resultaten van de GOM zoals uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten daadwerkelijk getoetst vanuit het perspectief van de lokale samenleving (burgers en bedrijven)?
   d Biedt de paragraaf Verbonden partijen meerwaarde aan de gemeenteraad voor sturing en controle?

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

4.1 Kwaliteit van informatievoorziening

ZICHT OP (MAATSCHAPPELIJKE) EFFECTEN, UITVOERINGSPRESTATIES EN ACTIVITEITEN (VRAAG 3A EN 3B)

Met het jaarverslag heeft de gemeenteraad zicht op de uitvoeringsprestaties van de GOM. Het jaarverslag biedt zicht op:

1 Het aantal en de plekken waar verrommeling is opgeruimd en opstallen zijn gesloopt.
2 Het aantal, de plekken en omvang in ha waarbij sprake is geweest van bollengrondcompensatie.
3 Het aantal, de plekken en omvang in ha waarbij sprake is van bollengrondverbetering.
4 Het aantal en de plekken waar bouwtitels voor greenportwoningen zijn uitgegeven en waar de woningen zijn gerealiseerd.
5 De projecten die onderhanden zijn.

De GOM beschikt ook over een overzichtskaart met locaties van gerealiseerde greenportwoningen en locaties die zijn afgewezen door gemeenten. Deze kaart is openbaar maar maakt geen deel uit van het jaarverslag.

Tot medio 2017 ontving de gemeenteraad via het college en onder geheimhouding tussentijdse rapportages van de GOM. Na die tijd heeft de gemeenteraad geen tussentijdse rapportages meer ontvangen[16].

[16] Bron: interviews

De afspraken (in ontwikkeling of uitvoering) met derden over specifieke casussen zijn niet openbaar. De gemeenteraad heeft wel de mogelijkheid deze in te zien maar mag hierover verder geen informatie delen in het openbaar[17]. De gemeenteraad is daarmee in feite niet in staat om openbaar zijn controlerende rol uit te oefenen.

Hoewel de uitvoeringsprestaties van de GOM via het jaarverslag inzichtelijk zijn, geeft dit geen beeld van de maatschappelijke effecten van die prestaties. Dat heeft twee redenen:

- De uitvoeringsprestaties worden gepresenteerd in absolute eenheden, bijvoorbeeld: het aantal ha opgeruimde verrommeling. Om in te schatten wat de bijdrage hiervan is aan het maatschappelijke doel is onduidelijk: hoeveel % van de totale aanwezige verrommeling is nu opgeruimd en is dit een acceptabele hoeveelheid?
- De doelen zijn niet evalueerbaar geformuleerd: wat is precies verrommeling, welke maatstaven hanteren we daarvoor en wat is de norm?

De gemeenteraad kan hierover de portefeuillehouder bevragen of de portefeuillehouder verzoeken de directeur van de GOM een toelichting te laten geven. De gemeenteraad van de gemeente Teylingen maakt hier echter nauwelijks gebruik van, en als de directeur van GOM is uitgenodigd krijgt deze minder tijd voor een toelichting dan in andere gemeenten gebruikelijk is. De GOM is een onderdeel van de agenda van de raadscommissie. Bij andere deelnemende gemeenten[18], waar bijvoorbeeld in een rondetafelgesprek de GOM een hoofdonderwerp is, biedt de gemeenteraad ruim de tijd voor beeldvorming.

De gemeenteraad van Teylingen heeft de indruk dat de methodiek waarmee de activiteiten van de GOM worden gefinancierd niet doeltreffend is, of zelfs contraproductief werkt[19]. Dit met name ten aanzien van de uitgifte van bouwtitels voor greenportwoningen. Zoals eerder beschreven ontvangt de GOM door uitgifte van bouwtitels gelden waarmee de kernactiviteiten van GOM gefinancierd worden, namelijk het behouden van bollengrond en het tegengaan van verrommeling van het bollengebied. Tegelijkertijd wordt door de uitgifte van bouwtitels bollengrond in het buitengebied opgeofferd. De gemeenteraad vraagt zich af of de aldus opgeofferde grond ook werkelijk opweegt tegen de resultaten die GOM op regionaal niveau realiseert.

Zicht op financiële middelen

De gemeenteraad heeft zicht op de financiële middelen van de GOM via het jaarverslag. De gemeenteraad ontvangt het jaarverslag (zie ook punt 4 op blz. 12). Dit is een rapportage achteraf; het is een verantwoordingsdocument waarop de gemeenteraad formeel geen zienswijze op kan formuleren. Het college kan dat wel en doet dat via de AvA.

Zicht op het perspectief van de lokale samenleving (Vraag 3c)

De gemeenteraad heeft zicht op het perspectief van de lokale samenleving via zijn volksvertegenwoordigende rol. Gemeenteraadsleden spreken met individuele agrariërs en recent hebben agrariërs ingesproken in de raads- en commissievergadering en hun bedenkingen geuit ten aanzien van het door de gemeente gevoerde beleid en de uitvoering daarvan via de GOM.

De belangrijkste bedenkingen zijn:

1. Het is naar de mening van de betrokken agrariërs onwenselijk om greenportwoningen te bouwen op bruikbare bollengrond.
2. Het ISG-beleid werkt marktverstorend omdat het een prijsopdrijvend effect zou hebben.

---

[17] Bron: interviews

[18] Bron: interviews

[19] Bron: interviews

3 Goede en bruikbare opstallen worden gesloopt, er zou sprake zijn van kapitaalvernietiging.

Tijdens het onderzoek hebben de onderzoekers gesproken met agrariërs die van mening zijn dat het ISG-beleid marktverstorend zou werken. Voorbeelden die genoemd worden zijn onder andere een agrariër die enkele opstallen wil verkopen. De eigenaar van de opstallen heeft dan twee mogelijkheden. De opstallen verkopen aan een andere agrariër die zijn bedrijf wil uitbreiden, of gebruik maken van de financieringsregeling vanuit het ISG. Doordat deze keuzemogelijkheid er is, is er volgens de gesproken agrariërs sprake van beïnvloeding van de markt door de overheid.

Andere gesprekspartners tijdens dit onderzoek hebben hier weer een ander beeld over:
1 De financieringsregeling vanuit het ISG is geheel vrijwillig. De verkoper van de opstallen kan er gebruik van maken maar kan ook ingaan op een bod vanuit de markt.
2 De financieringsregeling is sober. Een agrariër die serieus zijn bedrijf wil uitbreiden zal daarvoor een bod doen dat aantrekkelijker is dan de financieringsregeling vanuit het ISG.
3 Als prijsopdrijving al aan de orde is zal het alternatief voor een nog veel groter prijsopdrijvend effect zorgen. Zonder ISG-beleid zullen projectontwikkelaars namelijk hun gang kunnen gaan in het bollengebied. Dat heeft zeker een prijsopdrijvend effect tot gevolg door grondspeculatie.

De gemeenteraad heeft verder geen structureel contact met koepelorganisaties zoals LTO en KAVB om te toetsen of het beeld dat de agrariërs die hebben ingesproken ook breed wordt gedragen. Wel wil de gemeenteraad de specifieke casussen inzien die aansluiten op de bedenkingen van agrariërs, maar dat kan enkel onder geheimhouding[20].

ZICHT OP HET PERSPECTIEF VAN DE ANDERE GEMEENTEN

Er is geen structureel overleg op regionaal niveau tussen de gemeenteraden over het ISG-beleid en de uitvoering door de GOM. Op 18 december 2019 is er voor het eerst, of sinds lange tijd, wel een gezamenlijke bijeenkomst georganiseerd voor de gemeenteraden. Dit is echter meer reactief dan proactief. De bijeenkomst wordt georganiseerd naar aanleiding van de discussie die is ontstaan binnen de gemeenteraad van Teylingen als gevolg van het initiatief om 60 greenportwoningen te bouwen.

DE PARAGRAAF VERBONDEN PARTIJEN (VRAAG 3D)

In de paragraaf Verbonden partijen van de gemeentelijke begroting van Teylingen wordt beperkt informatie gegeven over deze samenwerkingsverbanden. De informatie omvat: het doel van de verbonden partij, de bestuurlijke vertegenwoordiging, de financiële bijdrage en financiële kerngegevens en de risico's.

4.2 Informatie- en beïnvloedingsmomenten voor de gemeenteraad

In deze paragraaf wordt vraag 4 beantwoord.

De informatie- en beïnvloedingsmomenten, sturings- en controlemogelijkheden en het gebruik daarvan door de gemeenteraad zijn als volgt:

> Met het jaarverslag van de GOM heeft de gemeenteraad zicht op de uitvoeringsprestaties van de GOM en de financiële middelen die hiermee gemoeid zijn. De gemeenteraad heeft daarmee echter geen zicht op de maatschappelijke effecten (doeltreffendheid), en stelt tegelijkertijd ook vraagtekens bij de doeltreffendheid.

[20] Bron: interviews

De gemeenteraad kan geen zienswijze indienen op het jaarverslag. Het college kan dit wel, namelijk via de AvA.

2 Tot medio 2017 ontving de gemeenteraad via het college tussentijdse rapportage van de GOM. Deze werden onder geheimhouding ter beschikking gesteld. Na 2017 ontvangt de gemeenteraad deze rapportages niet meer.

3 De afspraken (in ontwikkeling of uitvoering) die de GOM met derden maakt over specifieke casussen zijn niet openbaar. De gemeenteraad heeft wel de mogelijkheid deze in te zien maar mag hierover verder geen informatie delen, ook dit is onder geheimhouding.

4 De gemeenteraad kan de portefeuillehouder bevragen of de portefeuillehouder verzoeken de directeur van de GOM een toelichting te laten geven op het jaarverslag of specifieke casussen. De gemeenteraad van Teylingen maakt hier echter beperkt gebruik van, en als de directeur van GOM is uitgenodigd krijgt deze minder tijd voor een toelichting, dan in de andere gemeenten gebruikelijk is.

5 Er zijn geen enkele ruimtelijke beleidsbevoegdheden overgedragen aan de GOM, daarmee is enkel de raad bevoegd tot vaststelling van bestemmingsplannen.

6 De gemeenteraden hebben via regionale bijeenkomsten geen momenten voor informatie uitwisseling of gezamenlijke beeldvorming. Ook zijn er geen bijeenkomsten met koepel- of belangenorganisaties waarin bijvoorbeeld de ISG en de uitvoering door de GOM onderwerp zijn. Doordat sommige agrariërs gebruik maken van het inspraakrecht ontvangt de gemeenteraad wel kritische geluiden, maar heeft daarmee nog geen beeld of deze representatief zijn voor de sector als geheel.

5 Evaluatie van samenwerking

Dit hoofdstuk behandelt deelvragen vijf en zes: blok D uit het evaluatiemodel.

5	Wordt de GOM periodiek geëvalueerd?
6	In welke mate is de gemeenteraad op basis van tijdige en voldoende informatie van het college in staat bij te sturen of te sturen op de beëindiging van of uitreding uit het samenwerkingsverband?

5.1 Evaluatie van de ISG

In deze paragraaf wordt vraag 5 beantwoord.

In december 2009 is de ISG en het handelingskader van de GOM door de afzonderlijke gemeenteraden vastgesteld. In het raadsvoorstel ter vaststelling is aangegeven dat de ISG na drie jaar zal worden geëvalueerd. Deze evaluatie is uitgevoerd in de periode september 2014-februari 2015[21].

De hoofdconclusies van de evaluatie waren[22]:

1. Het totaalbeeld is dat de stakeholders overwegend positief zijn over de ISG en de resultaten van de GOM. De GOM wordt positief gewaardeerd door de actieve en succesvolle aanpak van verrommeling.
2. De planologische duidelijkheid van de ISG wordt gewaardeerd, waarmee de belangen van de greenport en het landschap goed wordt beschermd.
3. Door de planologische duidelijkheid van de ISG worden de grondprijzen van hun speculatieve overwaarde ontdaan.
4. De financiële keerzijde hiervan wordt overigens wel ervaren door telers zonder bedrijfsopvolging. Er wordt voor een modernisering gepleit van de regelgeving, om goed in te kunnen spelen op veranderende bedrijfstypen en om sterke en innovatieve spelers de ruimte te geven. Hiermee kan meer dynamiek gegeven worden aan de herstructurering.

De resultaten van de evaluatie zijn verwerkt in de ISG 2016, die door de gemeenteraad van Teylingen is vastgesteld op 30 juni 2016. Relevante zaken, in het kader van dit onderzoek, zijn te vinden in de nota van beantwoording en wijzigingen:

- Het belangrijkste is dat de spelregels voor bollencompensatie overeind blijven; dat is de basis onder het handelingskader van de GOM. Wel kan aan de hand van concrete voorbeelden met sectorpartijen worden bezien in welke gevallen de regeling daadwerkelijk knelpunten oplevert voor de groeimogelijkheden van teelbedrijven en welke (maatwerk)oplossingen hiervoor denkbaar zijn.
- Relevante wijzigingen ten aanzien van het financieringsmodel van de GOM zijn niet te vinden in deze nota. Er zijn geen wijzigingen gevonden ten aanzien van de uitgifte van bouwtitels of de sloopregeling van opstallen.

In de herziene ISG van 2016 is verder geen nieuw evaluatiemoment opgenomen.

---

[21] Bron: Inleiding van de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport 2016.

[22] Bron: Evaluatie ISG Duin- en Bollenstreek, februari 2015 en interviews

5.2 Informatie- en beïnvloedingsmomenten voor de gemeenteraad

In deze paragraaf wordt vraag 6 beantwoord.

1 De evaluatie was een beïnvloedingsmoment voor de gemeenteraad, zowel vooraf als achteraf:
   - Voorafgaande aan de evaluatie had de gemeenteraad het doel en de vraagstelling kunnen beïnvloeden. Uit het evaluatierapport blijkt niet dat de gemeenteraden zijn betrokken in de voorbereiding van de evaluatie. In het Bestuurlijke Overleg van de portefeuillehouders Ruimtelijke Ordening is op 10 september 2014 besloten de evaluatie te starten. Wel blijkt uit het evaluatierapport dat in de aanpak gekozen is om met partners in de greenport te spreken, evenals met ambtelijk medewerkers en bestuurders van de gemeenten.
   - In maart 2015 hebben de gemeenteraden ingestemd met het starten van de herziening van de ISG op basis van conclusies en aanbevelingen uit de evaluatie en in april 2015 is het plan van aanpak van de herziening door de coördinerend portefeuillehouder Greenport Duin- en Bollenstreek aangeboden aan de gemeenteraden en is in mei 2015 een startbijeenkomst georganiseerd waar raadsleden uit de gemeenten aanwezig waren.
   - De herijkte ISG is door de gemeenteraad in 2016 vastgesteld. Hiermee is de gemeenteraad akkoord gegaan met alle wijzigingen, ten opzichte van de ISG uit 2009, en heeft de onderdelen die niet zijn gewijzigd herbevestigd.

2 Een belangrijke uitkomst van de evaluatie van de ISG is dat de spelregels voor bollencompensatie gehandhaafd blijven. Tegelijkertijd is aangegeven dat aan de hand van concrete voorbeelden met sectorpartijen worden bezien in welke gevallen de regeling daadwerkelijk knelpunten oplevert voor de groeimogelijkheden van teelbedrijven en welke (maatwerk)oplossingen hiervoor denkbaar zijn.

   De gemeenteraad heeft nog niet gecontroleerd of het college dit daadwerkelijk heeft gedaan[23]: welke knelpunten worden onderzocht en welke (maatwerk)oplossingen zijn denkbaar?

3 Om vraag 6 volledig te beantwoorden gaan we als laatste in op de vraag in welke mate de gemeenteraad in staat is om te sturen op beëindiging van of uittreding uit de GOM. Hier is in de statuten het volgende over geregeld[24]:

   "Een aandeelhouder kan in beginsel zijn aandelen overdragen aan medeaandeelhouders. Ook de vennootschap kan de aandelen kopen".

   Daarbij is in de statuten gesteld dat een eventuele overdracht van aandelen enkel kan plaatsvinden na unanieme goedkeuring door de AvA, ook wel een blokkeringsregeling genoemd.

   Voor alle duidelijkheid: uittreding uit de GOM heeft verder geen effect op het planologisch kader uit de ISG. Wijzigingen of herziening van de ISG dienen te worden vastgesteld door de gemeenteraad, los van eventuele uitreding uit de GOM.

---

[23] Bron: interviews

[24] Bron: Statuten Greenport Ontwikkelingsmaatschappij.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staat de hoofdnorm van het onderzoek centraal. De hoofdnorm is dat er sprake moet zijn van verlengd lokaal bestuur, in plaats van verlegd lokaal bestuur.

Bij *verlengd lokaal bestuur* heeft de gemeenteraad grip op de GOM in de zin dat de gezamenlijke regionale, en daarmee de eigen gemeentelijke doelen, centraal staan. De gemeenteraad heeft dan voldoende instrumenten om de doelen en kaders voor de GOM te bepalen, de uitvoering door de GOM te controleren en daar waar nodig bij te sturen.
Bij *verlegd lokaal bestuur* voert de GOM taken uit zonder een heldere aansturing vanuit de gemeenteraad of college en komt los te staan van de gemeente. De GOM gaat dan als het ware 'een eigen leven leiden' en de GOM (en niet de gemeenten) bepaald de doelen en kaders.

6.1 Conclusies

Kernconclusie

Er is met betrekking tot de sturing op de GOM sprake van **verlengd lokaal bestuur**, zie verder de toelichting.

Er zijn daarentegen nog mogelijkheden om de grip op het eigen ISG-beleid en de uitvoering door de GOM verder te verstevigen, zie de onderstaande drie deelconclusies.

Deelconclusies

A De gemeenteraad heeft wel zicht op uitvoeringsprestaties van de GOM, maar geen zicht op de maatschappelijke effecten op de regio als geheel. Hierdoor kan de raad, indien zich een specifieke lokale casus voordoet, moeilijk afwegingen maken tussen het regionale en lokale belang.

Het ISG-beleid biedt hiervoor ook nog onvoldoende een roer. Met vaststelling van het ISG-beleid zijn regionale doelen gesteld. De bijdragen aan de realisatie van de doelen van de individuele samenwerkende gemeenten is echter niet vastgesteld. Dat maakt dat lokale belangen dominant zijn en daarmee het realiseren van regionale doelen in de weg kan staan.

B De gemeenteraad speelt nog onvoldoende effectief in op signalen uit de samenleving. Kritische geluiden vanuit agrariërs over eventuele negatieve bijeffecten van het ISG-beleid of de uitvoering door de GOM hoort de raad wel aan maar kan deze moeilijk beoordelen.

C De gemeenteraad vult nog onvoldoende tijdig en op een transparante wijze zijn controlerende rol in en wordt daartoe ook niet in alle gevallen in staat gesteld.

A t/m C tezamen dragen bij aan twijfels binnen de gemeenteraad of het ISG-beleid - en de uitvoering door de GOM - voldoende doeltreffend is of zelfs contraproductief werkt.

Zie verder de toelichting op de deelconclusies A t/m C.

Toelichting op de kernconclusie

Er is met betrekking tot de sturing op de GOM sprake van verlengd lokaal bestuur. De gemeenteraad heeft hiervoor alle noodzakelijke beïnvloedingsinstrumenten in handen:

1. De GOM is een uitvoeringsorganisatie, er zijn geen beleidsbevoegdheden vanuit de gemeenten overgedragen aan de GOM. De GOM heeft geen enkele publiekrechtelijke bevoegdheid voor ordening van het buitengebied van de gemeenten.
2. Met vaststelling van de ISG in 2009, en de herziene versie in 2016, heeft de gemeenteraad de doelen en kaders met betrekking tot de ruimtelijke ordening van het buitengebied vastgesteld.
3. Met een samenwerkingsovereenkomst uit 2008, en een uitvoeringsparagraaf van de ISG, heeft de gemeenteraad de spelregels en het handelingskader van de GOM vastgesteld.
4. De ISG is geëvalueerd, evaluatiemomenten bieden voor de gemeenteraad kansen om het eigen beleid (ISG) en de sturing op de GOM bij te sturen.
5. Handelingen van de GOM, die kunnen leiden tot wijziging van het bestemmingsplan van (delen) van het buitengebied, zijn in feite enkel voorbereidend voor de reguliere ruimtelijke procedure van de gemeente. Binnen deze procedure heeft de gemeenteraad een stevige positie.

Deelconclusie A: zicht op maatschappelijke effecten

De gemeenteraad heeft via de jaarverslagen van de GOM goed zicht op de uitvoeringsprestaties van de GOM. Het biedt zicht op:

1. Het aantal en de plekken waar verrommeling is opgeruimd en opstallen zijn gesloopt.
2. Het aantal, de plekken en omvang in ha waarbij sprake is geweest van bollengrondcompensatie.
3. Het aantal, de plekken en omvang in ha waarbij sprake is van bollengrondverbetering.
4. Het aantal en de plekken waar bouwtitels voor greenportwoningen zijn uitgegeven en waar de woningen zijn gerealiseerd.
5. De projecten die onderhanden zijn en een overzichtskaart met locaties van gerealiseerde greenportwoningen en locaties die zijn afgewezen door gemeenten.

Ondanks al deze informatie is het voor de gemeenteraad niet te bepalen wat het daadwerkelijke maatschappelijke effect is, ook omdat in de ISG hiervoor geen evalueerbare doelen worden gesteld. Dat roept bij raadsleden vragen op, zoals: wat zegt het aantal plekken waar verrommeling is opgeruimd over de stand van zaken in het hele gebied? Wat zegt het aantal ha waarbij sprake is van bollengrondcompensatie en bollengrondverbetering over de status van de hele regio? Is de regio nu werkelijk vitaler geworden: wat is het effect voor de regionale economie, werkgelegenheid en leefbaarheid? Doordat dit zicht niet helder is heeft de raad moeite om lokale belangen af te wegen tegen regionale belangen en daar zich richting de samenleving over te verantwoorden. Bijvoorbeeld rondom het idee om de bouw van een cluster van greenportwoningen toe te staan. Is de opoffering van bollengrond te rechtvaardigen? Hoe is de bouw van relatieve dure greenportwoningen te verantwoorden in het geval er nog een tekort is aan goedkopere woningen?

Er is verder ook geen dwingend kader om dergelijke keuzes te rechtvaardigen. De samenwerkende gemeenten hebben met vaststelling van het ISG-beleid een maximum vastgesteld met betrekking tot de uitgifte van bouwtitels voor greenportwoningen voor de gehele regio. Er is echter niet vastgesteld welk aandeel iedere gemeente hier in heeft.

Deelconclusie B: inspelen op signalen uit de samenleving

Er zijn kritische geluiden van agrariërs over het ISG-beleid, met name over eventuele negatieve bijeffecten van dat beleid. Deze geluiden bereiken ook de raad, mede omdat betrokkenen gebruik maken van het inspreekrecht. De kritische geluiden gaan in de ogen van betrokkenen over het

onnodig opofferen van goede bollengrond, het marktverstorende effect van het ISG-beleid en de kapitaalvernietiging door sloop van bruikbare stallen.

In het kader van dit onderzoek zijn deze geluiden verder niet inhoudelijk beoordeeld. De relevantie voor dit onderzoek zit in het feit dat de raad kan inspelen op deze kritische geluiden door zijn volks-vertegenwoordigende en controlerende rol in te vullen: door te beoordelen of de genoemde negatieve bijeffecten inderdaad aan de orde zijn. De raad vult op dit punt echter zijn rol niet voldoende in of wordt daartoe onvoldoende in staat gesteld, want:

- De individuele casussen (dossiers) zijn enkel onder geheimhouding door raadsleden in te zien. Dat belemmert de raad in het voeren van een transparant debat op basis van feitelijk materiaal. Het gevolg is dat er allerlei beeldvorming ontstaat zonder dat daar goed richting aan kan worden gegeven.
- De raad roept nog niet voldoende het college ter verantwoording of draagt het college op een onderzoek te doen naar eventuele negatieve bijeffecten van het ISG-beleid of de uitvoering door de GOM.
- Er is geen structureel overleg met agrarische koepel- of belangenorganisaties waarin het beleid - de doeltreffendheid en eventuele bijeffecten - met enige regelmatig wordt besproken.
- Er is geen structureel en regelmatig overleg tussen gemeenteraden op regionaal niveau waarbij ervaringen worden gedeeld over de doeltreffendheid van het ISG-beleid, de uitvoering door de GOM en eventuele bijeffecten van het beleid.

Daarbij opgemerkt dat de raad wel recent een raadswerkgroep heeft ingericht om eigen onderzoek te doen en er in december 2019 een regionale raadsbijeenkomst is georganiseerd.

DEELCONCLUSIE C: TIJDIGE EN TRANSPARANTE INVULLING VAN DE CONTROLERENDE ROL

De gemeenteraad vult nog onvoldoende tijdig en op een transparante wijze zijn controlerende rol in en wordt daartoe ook niet in alle gevallen door het college in staat gesteld. In de voorliggende deelconclusies is hier op onderdelen al wat over gezegd. In deze deelconclusie wordt dit vanuit een bestuursrechtelijk perspectief verder toegelicht.

De GOM is een privaatrechtelijk persoon en wordt niet beheerst door het publiekrecht.
Hierdoor moeten waarborgen met betrekking tot openbaarheid van verantwoording en informatie afzonderlijk worden geregeld, terwijl deze bij publiekrechtelijke verbanden van rechtswege gegeven zijn. Deze waarborgen zijn echter in het geval van de GOM niet geregeld. Dit uit zich in de volgende zaken die de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad belemmeren of bemoeilijken:

- Aan de raad is geen expliciete keuzemogelijkheid voorgelegd met zicht op alle voor- en nadelen van een publiekrechtelijke en een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm, en er is geen voorstel voorgelegd hoe de nadelen van een privaatrechtelijke vorm kunnen worden opgeheven. De huidige nota verbonden partijen van 2018 biedt hiervoor overigens wel een handreiking maar die was in de periode van besluitvorming over de oprichting van de GOM nog niet voorhanden.
- De gemeenteraad ontvangt geen begroting, jaarplannen of tussentijdse rapportages over de uitvoering van het ISG-beleid door de GOM.
- De gemeenteraad ontvangt een jaarverslag van de GOM maar kan daar formeel geen zienswijze op indienen.
- De gemeenteraad kan enkel onder geheimhouding kennis nemen van specifieke casussen.

6.2 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk staat het doel van het onderzoek van de rekenkamercommissie centraal. Namelijk een bijdrage leveren aan het inzicht in de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeenteraad op de doelen en activiteiten van de GOM, teneinde de kaderstellende, controlerende en volks-vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad te versterken.

De onderstaande aanbevelingen sluiten aan op de conclusies uit de voorgaande paragraaf. Dat wil zeggen aanbeveling 1 sluit aan op conclusie 1, aanbeveling 2 op conclusie 2 et cetera. Daarbij opgemerkt dat de opvolging van een afzonderlijke aanbeveling versterkend kan werken voor andere aanbevelingen. De aanbevelingen moeten dus ook in samenhang worden bezien.

AANBEVELING AAN DE RAAD

1 Maak het mogelijk om regionale doelen (de ISG) af te wegen tegen lokale belangen en vraag het college hiertoe de gemeenteraad in staat te stellen. Hiervoor is het volgende nodig:
   - Ontstijg het niveau van sturing op enkel middelen en uitvoeringsprestaties. Richt de sturing meer op maatschappelijke doelen en het verband met uitvoeringsprestaties. Zie als handreiking de onderstaande figuur met voorbeelden voor kernvragen.
   - Zorg voor meer zicht op regionale maatschappelijke effecten van het ISG-beleid en de uitvoering daarvan door de GOM.
   - Weeg op basis van dat zicht af of een lokaal besluit voor de bouw van een cluster van greenportwoningen opweegt tegen de regionale maatschappelijke effecten.
   - Borg dit structureel in raadsvoorstellen door een paragraaf op te nemen waarbij regionale én lokale effecten inzichtelijk zijn.

2 Organiseer structureel en regelmatig bijeenkomsten met andere gemeenteraden in combinatie met ruimte voor koepel- en belangenorganisaties. Benut deze bijeenkomsten om ervaringen uit te wisselen, te komen tot gedeelde beeldvorming over effecten en bijeffecten van het ISG-beleid en de uitvoering daarvan door de GOM. Verken de kansen om effecten van het beleid te vergroten en eventuele negatieve bijeffecten tegen te gaan. Denk bij dit laatste aan de door sommige agrariërs veronderstelde verstoring van de markt, door bijvoorbeeld hierover meningen te peilen of het college te verzoeken een onderzoek te starten.

Verleg hiermee het samenwerkingsspel naar regionaal niveau, waardoor de afweging tussen regionale doelen (ISG) en lokale belangen ook gevoed kan worden. Dit biedt onder meer kansen om:
- Vitale coalities te smeden, gezamenlijke standpunten te ontwikkelen en door krachtenbundeling de beïnvloedingskracht te versterken. Hier zijn landelijk al veel voorbeelden van. Bijvoorbeeld in die gevallen waarbij gemeenteraden gezamenlijk een zienswijze afstemmen op de begrotingen van gemeenschappelijke regelingen.
- Regionale doelen te vertalen naar lokale bijdragen aan die doelen, en die bijdragen op elkaar af te stemmen.
- Meer van buiten naar binnen te werken door signalen uit de lokale samenleving meer te bundelen en te komen tot inzichten die structureel van aard zijn.

3 Vraag aan het college om de mogelijkheden te verkennen om waarborgen in te bouwen met betrekking tot openbaarheid van verantwoording door en informatie van de GOM, vergelijkbaar met die van een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm. Daarbij is de kernvraag aan de orde of geheimhouding van informatie opweegt tegen het publieke belang ten aanzien van openbaarheid van bestuur.

Stel hierbij in ieder geval de volgende onderwerpen ter discussie en voer hierover het gesprek met het college:
- De aansluiting op de nota verbonden partijen waarin aangegeven is dat nadere regels kunnen worden vastgesteld voor privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. Dit is ook van toepassing op de GOM en kan in het vervolg ook worden opgenomen in raadsvoorstellen over eventuele toekomstige deelname aan privaatrechtelijke samenwerkingen.
- Het recht om zienswijzen in te dienen op de begroting en (meer)jaarplannen van de GOM.
- Het ontvangen van tussentijdse openbare rapportages over de uitvoering door de GOM.
- Het openbaar maken van informatie over specifieke projecten en casussen.
- Het opbouwen van een overzichtelijk dashboard waarmee de gemeenteraad snel en actueel zicht heeft op relevante stuurinformatie. Het in dit rapport opgenomen dashboard kan hierbij ter inspiratie dienen en er zijn voorbeelden van gemeenten die hiervoor online tools gebruiken.

Aanbeveling aan het college

1 Ontwikkel meer zicht op maatschappelijke effecten van het ISG-beleid, om daartoe de raad in staat te stellen lokale belangen af te wegen tegen regionale belangen. Wellicht vraagt dit om meer te investeren in 'beleidsintelligentie en –monitoring', dat ook mogelijk bruikbaar is op andere beleidsterreinen.

2 Ontwikkel met de andere colleges van de samenwerkende gemeenten een regionale agenda of programma voor structurele en regelmatige bijeenkomsten op regionaal niveau tussen gemeenteraden met ruimte voor koepel- en belangenorganisaties en de GOM.

3 Bezie met andere colleges hoe waarborgen in te bouwen naar de GOM met betrekking tot openbaarheid van verantwoording en informatie van de GOM. Dit bovenop de bestaande samenwerkingsafspraken en statuten van de GOM. Stel daarmee de gemeenteraad meer in staat zijn controlerende rol in te vullen. Dit biedt mede een ontwikkelperspectief om het gesprek tussen de gemeenteraad en het college meer op strategisch niveau te tillen.

Hiervan zijn overigens al voorbeelden voorhanden. Bijvoorbeeld binnen de provincie Zuid-Holland waar ook dergelijke waarborgen zijn ingebouwd voor de sturing op privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden.

Bijlage 1 Dashboard van de GOM

Achtergrond en functie van het dashboard

In dit deel wordt het dashboard van de GOM gepresenteerd.

Het dashboard is een instrument dat de gemeenteraad direct zicht biedt op de belangrijkste sturingsinformatie. Het dashboard van de GOM is gevuld met de bevindingen uit het onderzoek, maar kan in de toekomst ook door de gemeente Teylingen zelf gebruikt worden voor actualisatie. Het dashboard kan dan fungeren als (zelf)evaluatietool. De informatie wordt dan periodiek bijgewerkt.

Opbouw dashboard

Het dashboard is opgebouwd uit drie tabellen:

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

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

+ Voldoende
o Gemiddeld
- Onvoldoende

Dashboard Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM)

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Algemene kenmerken

Algemeen	Datum actualisatie van het dashboard:	21 Oktober 2019
Onderwerp	Ruimtelijke en economische ontwikkeling	
Programma	Programma 2: onderdeel Gebiedsontwikkeling	
Taken/activiteiten	Uitvoeren van de herstructureringsagenda van de Greenport (lees: het buitengebied) door: ▪ Sluiten van bollengrondcompensatiecontracten; ▪ Bollengrondproductie; ▪ Verkoop van woningbouwtitels; ▪ Opruimen verrommeling en landschapsverfraaiing. In het GOM-Meerjarenprogramma (2018-2023) is dit verder vertaald naar concrete projecten die door GOM worden gerealiseerd.	
Samenwerkingspartners	Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk en Teylingen.	
Aard samenwerking	Uitvoerend grondbedrijf.	
Website	www.gomdb.nl	
Bestuurlijk portefeuillehouder	Marlies Volten	
Betrokken organisatie-onderdelen	Domein Ruimte	
Governance regime		
Juridische vorm	Besloten vennootschap	
Bestuurlijke vertegenwoordiging van Teylingen	Collegelid in AvA.	
Zeggenschap (% stemverhouding)	Was 16,6% en per 1-1-2019: 20% vanwege de fusie Noordwijk en Noordwijkerhout.	
Informatiemomenten raad	• Via jaarverslag GOM dat aan de gemeenteraad wordt toegezonden en wordt geplaatst op de lijst van de commissie Ruimte. • Tot mei 2017 via toezending – onder geheimhouding – van de (van belang zijnde) kwartaalverslagen naar de gemeenteraad.	
Informatiemomenten college	• advisering over de van belang zijnde AvA stukken aan college. AvA stukken worden ambtelijk van advies voorzien voor de betreffende aandeelhouder (collegelid). • éénmaal per jaar een aandeelhoudersvergadering. • één maal per jaar een heisessie t.b.v. de in het meerjarenprogramma op te nemen koers.	
Sturingsmomenten raad	• De raad stelt de kaders waarbinnen het college en de GOM uitvoering moeten geven aan haar taken. • Via de commissie Ruimte bij het al dan niet behandelen van het jaarverslag van de GOM. Voorheen kreeg de directeur/bestuurder GOM spreektijd in de commissie Ruimte om zijn verslag toe te lichten en desgevraagd de gemeenteraad te informeren. Bij de huidige gemeenteraad is deze lijn verlaten. • Vaststellen van de gemeentelijke begroting (paragraaf verbonden partijen). • Het is aan de gemeenteraad om via vaststelling van het bestemmingsplan een wijziging van de bestemming van grond mogelijk te maken.	
Is er sprake van beleidsruimte-maatwerk voor Teylingen?	Ja, bij de vaststelling van het ruimtelijk beleid via de ISG door de gemeenteraad. Daarnaast kan altijd via een zgn. maatwerkprocedure maatwerk worden geleverd voor Teylingen. Daarbij is een (zwaarwegend) advies van het Overlegplatform Greenport Duin- en Bollenstreek vereist.	
Uittredingsmogelijkheden	Op basis van de statuten is ontbinding van de vennootschap mogelijk door een besluit van de AvA. Er is geen specifiek beleid opgenomen voor uittreden. Beleid over het buitengebied is een gezamenlijk standpunt geweest en moet gezamenlijk uitgevoerd worden. Uittreden komt daarmee neer op het gezamenlijk afscheid nemen van het beleid en beëindiging van de totale samenwerking en liquidatie van de GOM als uitvoeringsorganisatie.	

Belangrijkheid

Waarom belangrijk?	• Om de externe dreiging van verstedelijking van de Duin- en Bollenstreek te voorkomen maar bovenal om het 1e klas bollenareaal van 2625 hectare, benodigd voor de hyacintenteelt te behouden. • Het financieringsmodel draagt zorg voor een budgetneutrale uitvoering van de herstructurering van het bollengebied. • Uniformiteit van handelen: gelijke behandeling van gelijke casussen.		
Financiële bijdrage van Teylingen in € 1.000,- Structureel Incidenteel	**Raming 2019** € 0 Bij oprichting: € 65 aandelen	**Uitgaven 2018** **€ 0** Andere jaren: € 0	
Kansen	Maximaal benutten van de kwaliteiten van het gebied voor de regionale economie door het open maken waar het moet, zorg dragen voor efficiënt te bewerken percelen en verdichten waar het kan.		
Risico's Top 3	1. Stabiliteit van beleid en politiek draagvlak. De raad van Teylingen staat kritisch tegenover het nut en de noodzaak van een cluster van Greenportwoningen op het grondgebied van Teylingen. 2. Dit opent binnen de raad tevens een discussie over het financieringsmodel van GOM. De opbrengsten van uitgiften van bouwtitels voor Greenportwoningen dienen namelijk als dekking voor herstructureringsactiviteiten van het bollengebied. Een wijziging van het aantal uit te geven bouwtitels betekent een groot financieel risico. Ieder bouwtitel levert namelijk € 165.000 op. Indien deze inkomsten wegvallen zijn de doelen uit de ISG niet meer te realiseren. 3. Draagvlak onder alle stakeholders binnen de Duin- en bollenstreek. Door de complexiteit van het ISG-beleid en het instrumentarium dat GOM mag toepassen ontstaan al snel verschillen in beeldvorming over de doeltreffendheid van het beleid en de uitvoering door GOM.		
Financiële resultaat (2018) in € 1.000,-	**Weerstandsvermogen** € 93 per aandeelhouder	**Omvang EV** Start: € 39.000 Eind: € 390.000	**Financieel resultaat** € 0
Politieke aandachtspunten	1. Het initiatiefproject om bouwtitels uit te geven voor een cluster van 60 greenportwoningen op het grondgebied van Teylingen. 2. Onvoldoende zicht op de resultaten van het ISG-beleid, en de uitvoering door de GOM, ten aanzien van het opruimen van de verrommeling in het bollengebied. 3. Als gevolg hiervan staat ook het financieringsmodel van de GOM staat ter discussie.		

Dashboard Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM)

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Resultaten

Waar zetten we op in?	Status	Wat is de actuele situatie/resultaten?
Motieven/meerwaarde voor samenwerking • Het streven naar maximale financiële verevening tussen alle projecten binnen de herstructurering. • Standaardisatie en uniformering bij het toepassen van regelingen, gelijke gevallen gelijk behandelen. • Voortvarende uitvoering.	+	De GOM is in het leven geroepen om de herstructurering van de Duin- en Bollenstreek op basis van de door de gemeenteraden vastgestelde ISG te effectueren. De vertaling van de ISG vindt plaats via de afzonderlijke bestemmingsplannen voor de buitengebieden in de afzonderlijke gemeenten. Door deze samenwerking is er planologische rust ontstaan in de streek en wordt invulling gegeven aan een vitale Greenport in een vitaal landschap. • Financiële verevening mogelijk via Meerjarenprogramma GOM. Dat wordt als zodanig in de praktijk gebracht. • Door uitvoering via GOM worden gelijke gevallen gelijk behandeld. • Korte lijnen binnen GOM met duidelijke verantwoordelijkheden van Directie, RvC en AvA maken het mogelijk snel en adequaat te handelen.
Gezamenlijke doelen 2018/2019 (in het geval er meer partners zijn verbonden met deze partij). De hoofddoelen zijn vastgelegd in de ISG. De doelen zijn vertaald in het meerjarenprogamma van de GOM waarin concrete doelen opgenomen zijn die gedurende de looptijd van dit MJP worden gerealiseerd. In de jaarplannen 2018 en 2019 zijn concrete doelen voor die jaren opgenomen. Meerjarenprogramma 2019-2023 in uitvoering: - Investeringsprogramma 2010-2023: € 99,7 miljoen - Geïnvesteerd t/m 2018: € 45 miljoen - Goedgekeurde investeringsruimte 2019-2023: € 54,7 miljoen - Risicoprofiel/benodigd weerstandsvermogen: € 93.000 per aandeelhouder. - Ingerekende bouwtitels: 145 - Gecontracteerde titels: 145 - Nog te realiseren titels 169 (m.n. op de beoogde clusterlocaties waaronder Teylingen)	+	GOM legt verantwoording af via de kwartaalrapportages en het jaarverslag m.b.t. de in het MJP en de jaarbegroting gestelde gezamenlijke doelen. De herstructurering heeft van 2011 tot 1-1-2019 de volgende resultaten opgeleverd: - 528 initiatiefprojecten waarvan 250 (nog) actief; - 104 contracten, 55 gerealiseerde projecten; - 33,4 ha bollengrondcompensatie; - 47,2 ha geproduceerd teeltareaal/landschap; - 26,1 ha opgeruimde bebouwing; - 145 gecontracteerde bouwtitels, waarvan 95 op twee eigen GOM locaties - Bollengrondbalans + 16,3 ha.
Lokale doelen van Teylingen in 2018/2019: De gemeente Teylingen wil het buitengebied behouden voor agrarische en recreatieve bedrijvigheid en voorkomen van verdringing door niet agrarisch gebonden bedrijven. Open karakter behouden. Geen majeure woningbouw in het buitengebied en goede inpassing van woningen in dat gebied. Bron: programmabegroting Teylingen 2019-2022	+	Teylingen participeert in de realisatie van de doelstellingen van de GOM op het gebied van het ontwikkelen van GOM-woningen, het tegengaan van verrommeling en het verbeteren van het landschap. Bron: Begroting 2020-2023 (pag. 71)

Dashboard Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM)

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Evaluatie en ontwikkelagenda

Belangrijke aspecten	Status -/0/+	Wat is de situatie?
De hoofdnorm : **verlengd in plaats van verlegd lokaal bestuur**. Bij verlengd lokaal bestuur houdt Teylingen grip op de samenwerking in de zin dat ook de doelen van de gemeente Teylingen centraal blijven staan. Van verlegd lokaal bestuur is sprake indien het samenwerkingsverband taken overneemt van de gemeente zonder heldere aansturing. Het samenwerkingsverband gaat 'een eigen leven leiden'- ze komt los te staan van de gemeenten. Het samenwerkingsorgaan (en niet de gemeenten) bepaalt de doelen en de richting.		
Eindoordeel: is er sprake van verlengd of verlegd lokaal bestuur?	+	Er is sprake van verlengd lokaal bestuur
Wordt de beoogde meerwaarde van samenwerking gerealiseerd?	+	Blijkt uit de evaluatie van de ISG in 2015.
Worden de doelen van Teylingen gerealiseerd?	0	Er is nog onvoldoende zicht op maatschappelijke effecten. Er is wel zicht op uitvoeringsprestaties van de GOM.
Staat de inbreng van Teylingen in verhouding tot het aandeel van anderen?	0	Teylingen heeft nog relatief weinig greenportwoningen toegelaten.
Worden kansen verzilverd?	?	Tijdens dit onderzoek nog moeilijk te beoordelen.
Worden de risico's beheerst?	+	Financiële risico's worden beheerst doordat er sprake is van een systeem van financiële verevening. Bestuurlijke risico's worden beheerst omdat er geen enkele beleidsbevoegdheid is overgedragen. De GOM is een uitvoeringsorganisatie die moet handelen binnen de beleidskaders van de gemeenten.
Is de informatievoorziening op orde?	0	Een doorontwikkeling is nog nodig: (a) meer zicht op regionale maatschappelijke effecten en (b) waarborgen voor openbaarheid van verantwoording en informatie.
Zijn er voldoende mogelijkheden voor sturing en controle?	0	Voor kaderstelling zijn er voldoende mogelijkheden, de gemeenten zijn hier volledig in control. Voor controle is er nog ruimte voor verbetering, zie ook informatievoorziening.
Is er sprake van constructief samenspel tussen de partners?	+	Het samenspel tussen de gemeenten is goed.
Welk spelniveau speelt Teylingen en is dat voldoende?	0	Met name de gemeenteraad kan het spelniveau nog verleggen naar regionaal niveau.
Is de raad actief in sturing en controle?	+	De raad is momenteel zeer actief. Sturing op de GOM heeft veel aandacht. Momenteel is een raadswerkgroep geformeerd om meer grip te krijgen.

Bijlage 2 Normenkader

Normenkader

HOOFDNORM: VERLENGD IN PLAATS VAN VERLEGD LOKAAL BESTUUR

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

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

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

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

Verlengd lokaal bestuur
Het gemeentebestuur is..

Zelfverzekerd
De gemeente zet samenwerking in als strategie om gemeentelijke doelen te bereiken.

Zelfstandig
De gemeente maakt binnen de samenwerking keuzes om eigen gemeentelijke doelen te bereiken.

Zelfbewust
De gemeente neemt een actieve rol in de dagelijkse aansturing van het samenwerkingsverband.

Verlegd lokaal bestuur
Het gemeentebestuur is..

Afhankelijk
De gemeente heeft geen goed zicht op welke gemeentelijke doelen op welke wijze worden bereikt met samenwerking.

Afwachtend
De gemeente accepteert de algemene diensten van het samenwerkingsverband zonder kritische toets.

Afhoudend
De gemeente ziet het samenwerkingsverband als orgaan zonder directie relatie met de gemeente.

Figuur: Verlengd versus verlegd lokaal bestuur

Vanuit het perspectief van 'verlengd of verlegd lokaal bestuur' is het normenkader opgesteld, wij sluiten daarbij aan op de blokken uit het evaluatiemodel.

(A) Inventarisatie van samenwerkingsverbanden

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

(B) Aangaan van samenwerking

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

1 Er is een heldere en door de gemeenteraad gedragen **strategische visie** op samenwerking. In deze visie is bijvoorbeeld opgenomen wat de ambities en doelen zijn op het gebied van samenwerking, wie/wat eventueel preferente partners en vormen zijn en welke samenwerkingsverbanden er al zijn. De visie helpt om vanuit overzicht keuzes te maken over het aangaan van samenwerking, in plaats van dat dit 'verkokerd' of ad hoc gebeurt.

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

3 De gemeenteraad geeft heldere kaders mee aan het college wanneer de mogelijkheden tot samenwerking verkend worden. De kaders bevatten in ieder geval:
> **Inhoudelijke en evalueerbare doelen** ten aanzien van de taak waarop mogelijk samengewerkt gaat worden: wat moet er inhoudelijk bereikt worden?
> **Motieven voor samenwerking**: welke meerwaarde moet samenwerking bieden boven de taak of opgave alleen oppakken?
> **Randvoorwaarden**: bijvoorbeeld welke sturingsmogelijkheden/bevoegdheden wil de gemeenteraad behouden, op welke manier moet de gemeente vertegenwoordigd zijn in de samenwerking en hoe eenvoudig moet het zijn om uit te treden?

Evalueerbare doelen zijn doelen die op een dusdanige manier zijn geformuleerd dat de gemeenteraad ook achteraf kan controleren in welke mate de doelen zijn gerealiseerd. Aan evalueerbare geformuleerde doelen stellen wij de volgende eisen:
– Specifiek: het beoogde resultaat is concreet, eenduidig te interpreteren en helder afgebakend.
– Meetbaar: de maatstaf voor het resultaat is duidelijk. Die maatstaf kan kwantitatief van aard zijn (telbare eenheid) of kwalitatief (voorbeelden die de kern raken, beeldmateriaal, enquêtes et cetera). Of ook een mix van kwantitatieve en kwalitatieve maatstaven is mogelijk.
– Tijdgebonden: het is duidelijk wanneer het beoogde resultaat is bereikt.

4 Het college stelt de gemeenteraad in staat om op basis van zicht op verwachte kosten en prestaties een keuze te maken over het wel of niet aangaan van samenwerking.

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

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

6 De gemeente(raad) heeft **voldoende sturingsmogelijkheden en maakt hier gebruik van**. Hierbij gaat het onder meer om:
- > Bevoegdheden en invloedsmiddelen. Moet de gemeenteraad bijvoorbeeld instemmen met de begroting of is de gemeente slechts een van de vele aandeelhouders die stemt op een aandeelhoudersvergadering?
- > Lokale beleidsruimte en mogelijkheden voor lokaal maatwerk: biedt samenwerking de mogelijkheid tegen aanvaardbare kosten lokaal maatwerk af te nemen of is het 'one size fits all'?
- > Heldere kaders/mandaat meegeven: gaan vertegenwoordigers van de gemeente in de samenwerking met een heldere opdracht of boodschap op pad om het gesprek of de onderhandeling met andere gemeenten aan te gaan?
- > Contact tussen de verschillende gemeenteraden of collega-fracties om een succesvolle invloedspoging te organiseren.
- > Timing: komt de gemeenteraad op tijd in beeld om te kunnen sturen en controleren?

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

8 De lokale samenleving wordt (burgers, maatschappelijke organisaties en/of bedrijven) betrokken bij beleids- en planontwikkeling en/of de uitvoering daarvan.

(D) Evaluatie van samenwerking

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

10 De gemeenteraad is in staat om de samenwerking te wijzigen, te verlaten of te beëindigen indien daartoe aanleiding bestaat.

11 Bij de start van samenwerkingsverbanden worden afspraken gemaakt over de mogelijkheden voor uittreding en beëindiging van samenwerking. De gemeenteraad heeft zicht op deze mogelijkheden (en de materiële en immateriële kosten hiervan).

Bijlage 3 Respondenten- en Bronnenlijst

Dhr., mevr., Voorletter(s)	Naam	Functie	Organisatie
Dhr. H. de	Jong	Wethouder, portefeuillehouder	Gemeente Noordwijk
Dhr. G.	Mostert	Wethouder, portefeuillehouder	Gemeente Katwijk
Dhr. M.	Randsdorp	Ambtelijk accounthouder	Gemeente Teylingen
Dhr. R.	Rietveld	Ambtelijk accounthouder	Gemeente Teylingen
Mw. M.	Volten	Wethouder, portefeuillehouder	Gemeente Teylingen
Dhr. O.	Zwart	Directeur	GOM
Dhr. F.	Beijk	Fractie VVD	
Dhr. R.	Konings	Fractie VVD	
Dhr. F.	Koot	Fractie D66	
Dhr. F.	Nederstigt	Fractie CU	
Dhr. D.	Verhoeff	Fractie GroenLinks	
Mevr. S.	Vries- van den Beukel	Fractie CDA	
Mevr. R.	Wietsema	Fractie CDA	
Dhr. F.	Welters	Fractie Trilokaal	
N.N.	N.N.	Agrariër gemeente Teylingen	
N.N.	N.N.	Agrariër gemeente Teylingen	
N.N.	N.N.	Agrariër gemeente Teylingen	
N.N.	N.N.	Agrariër gemeente Teylingen	

Jaar	Titelbeschrijving
2009	Samenwerkingsovereenkomst Greenport Duin- en Bollenstreek 1 januari 2009
2014	Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) *Gezamenlijk grondbedrijf in Duin- en Bollenstreek,* artikel, 8 september 2014
2015	Samenwerkende greenportgemeenten, *Evaluatie Intergemeentelijke structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek*, februari 2015
2016	Samenwerkende Greenportgemeenten, *Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport 2016*, februari 2016
2017	Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM), *Op weg naar een toekomstbestendige bollenstreek: focus op modernisering en vooruitgang,* jaarverslag 2016, 24 mei 2017
2018	Gemeente Teylingen, *Nota Verbonden partijen 2018*, 5 februari 2018. Inclusief: – *Conceptnota verbonden partijen 2018,* collegebesluit, kenmerk Z-17-030464/D-79478, 27 februari 2018
2018	Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM), *Adviesaanvraag en maatwerkadvies voor Maatwerk in de Greenport, locatie Loosterweg 51f, Voorhout,* aanvraag door gemeente Teylingen, februari 2018
2018	Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM), *Meerjarenprogramma 2018-2023,* 3 mei 2018
2018	Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM), *Adviesaanvraag en maatwerkadvies voor Maatwerk in de Greenport, locatie Akervoorderlaan 40, Voorhout*, aanvraag door gemeente Teylingen, oktober 2018
2018	Gemeente Teylingen, Programmabegroting 2019-2022, 8 november 2018
2018	Nota Verbonden partijen
2019	Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM), *Vastberaden vooruit, verantwoord versnellen*, jaarverslag 2018, juli 2019
2019	Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM), , *Adviesaanvraag en maatwerkadvies voor Maatwerk in de Greenport, locatie Jacoba van Beierenweg 152, Voorhout*, aanvraag door gemeente Teylingen, oktober 2019

Rekenkamercommissie Teylingen – Grip op de GOM

In onze reactie beperken wij ons tot de aanbevelingen die zijn gedaan aan het college.

Wij gaan er vanuit dat de door de Rekenkamercommissie gedane aanbevelingen aan de gemeenteraad in overleg met de griffie verder worden uitgevoerd. Het college ondersteunt graag waar gewenst om die aanbevelingen vorm te geven.

AANBEVELINGEN AAN HET COLLEGE

1. Ontwikkel meer zicht op maatschappelijke effecten van het ISG-beleid om daartoe de raad in staat te stellen lokale belangen af te wegen tegen regionale belangen. Wellicht vraagt dit om meer te investeren in 'beleidsintelligentie en – monitoring', dat ook mogelijk bruikbaar is op andere beleidsterreinen.

Reactie van het college:
Het onderzoek van de RKC Teylingen is gericht op de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeenteraad op de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij.
Deze aanbeveling richt zich – zoals aangegeven – vooral op de maatschappelijke effecten van het ISG-beleid. Het ISG beleid en het functioneren van de GOM als uitvoeringsorganisatie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden daarom is ook het College van mening dat het wenselijk is hier aandacht aan te besteden.

Het ISG-beleid heefteen regionaal en integraal karakter, dat geldt voor het gehele buitengebied van de Duin- en Bollenstreek. De ISG richt zich op die gemeenschappelijke inzet voor herstructurering en revitalisering van de Greenport Duin en Bollenstreek, in samenhang met verbetering van de natuurlijke, landschappelijke en recreatieve kwaliteiten.
Het beleid dat door de gemeenschappelijke betrokken raden door middel van de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport (ISG 2016) is vastgelegd biedt de benodigde planologische duidelijkheid en rust die voor de greenport van groot belang en waardevol is. Indien maatschappelijke doelen/ lokale belangen worden meegewogen in het ISG beleid kan het regionale en integrale karakter verloren gaan, en kan dit ongewenste nadelige consequenties hebben voor het buitengebied / greenportgebied en de herstructureringsopgave. We zouden een manier moeten vinden om gezamenlijke maatschappelijke doelen te benoemen voor het regionale beleid.

De GOM is de uitvoeringsorganisatie van de ISG. De maatschappelijk effecten daarvan zijn zeker betekenisvol maar zijn niet expliciet in doelstellingen vastgelegd noch in de ISG geborgd.
Dit vraagt een gezamenlijke aanpak met de samenwerkende gemeenten. Wij zijn bereid het initiatief te nemen om gezamenlijk met onze regio partners hierover in gesprek te gaan.

2. Ontwikkel met de andere colleges van de samenwerkende gemeenten een regionale agenda of programma voor structurele en regelmatige bijeenkomsten op regionaal niveau tussen de gemeenteraden met ruimte voor koepel- en belangorganisatie en de GOM.

Reactie van het college:

Deze aanbeveling nemen wij graag over onder toezending van dit rapport naar de andere colleges van de samenwerkende gemeenten. En wij zullen het initiatief nemen de andere Colleges uit te nodigen hierover in gesprek te gaan. Graag overlegt het college met de raad hoe aanbeveling 2 aan de raad zich verhoudt tot deze aanbeveling. Het college stelt voor hierin samen met de raad op te trekken.

3. Bezie met andere colleges hoe waarborgen in te bouwen naar de GOM met betrekking trot openbaarheid van verantwoording en informatie van de GOM. Dit bovenop de bestaande samenwerkingsafspraken en statuten van de GOM. Stel daarmee de gemeenteraad meer in staat zijn controlerende rol in te vullen. Dit biedt mede een ontwikkelperspectief om het gesprek tussen gemeenteraad en het college meer op strategisch niveau te tillen.

Reactie van het college:

Deze aanbeveling nemen wij graag over onder toezending van dit rapport naar de andere colleges van de samenwerkende gemeenten. En wij zullen het initiatief nemen de andere Colleges uit te

nodigen hierover in gesprek te gaan. Ook zal dit onderwerp ter sprake gebracht worden in de aandeelhoudersvergadering van de GOM.