

Onderzoeksplan Bestuurskrachtonderzoek gemeente Wassenaar
22 juni 2016

Gemeente  Wassenaar

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 De aanleiding

De gemeenten Voorschoten en Wassenaar hebben een aantal jaren geleden apart van elkaar bestuurskrachtonderzoeken laten uitvoeren. In die onderzoeken is een aantal aanbevelingen voor verbeteringen gedaan. Beide gemeenten achten de tijd rijp voor een actuele bestuurskrachtanalyse, waarbij leren en ontwikkelen centraal staan.

De gemeente Voorschoten en Wassenaar, beide gemeenten met ruim 25.000 inwoners, werken sinds 2013 ambtelijk samen via de Werkorganisatie Duivenvoorde (WODV). Het doel van de ambtelijke samenvoeging: een betere dienstverlening, verminderende kwetsbaarheid en 'minder meerkosten'. Bij de uitgangssituatie past een frequente kritische reflectie op het functioneren van de gemeenten en de gezamenlijke werkorganisatie. Het gemeentebestuur van beide gemeenten hebben zich voorgenomen opnieuw in de spiegel te kijken en daartoe een bestuurskracht uit te laten voeren.

Nieuwe bestuurlijke en maatschappelijke opgaven stellen hoge eisen aan de bestuurs- en samenwerkingskracht van gemeenten. Daarbij gaat het niet alleen om het vinden van een passende aanpak van nieuwe wettelijke taken, maar ook om het ontwikkelen van een bestuurlijk antwoord op nieuwe maatschappelijke vraagstukken en dynamiek. Daarnaast kent Wassenaar een hoog mediaprofiel. Bij de gemeente Wassenaar leeft daarom de behoefte om objectief te beoordelen of de huidige wijze van werken (o.a. gezamenlijke werkorganisatie) heeft gebracht wat er is afgesproken.

De focus is hierbij breed. De verhouding tussen de gemeente en samenleving is in de tijd veranderd. Zo gaan er in het heden (en in de toekomst) steeds meer initiatieven van inwoners buiten de gemeente om en moet zij steeds meer bedenken wat haar rol en relatie is tot de vele maatschappelijke initiatieven (Raad van het Openbaar Bestuur, 2012¹).

Een bestuurskrachtonderzoek kan deze opgaven voor de gemeente voor het voetlicht brengen en laten zien welke oplossingsrichtingen kansrijk zijn om de vitaliteit van gemeenschap in de gemeente te behouden en versterken.

1.2 Doel van het onderzoek

De gemeente Wassenaar heeft een onderzoeksvraag geformuleerd waarin zij haar gemeentelijke ambities afzet tegen de mogelijkheden om deze ambities waar te maken. Dit is in de centrale vraag als volgt omschreven:

“Is de gemeente Wassenaar in staat haar ambities waar te maken, gegeven waar de gemeente nu staat en gegeven externe ontwikkelingen en de omgeving waarin Wassenaar zich beweegt? En wat is er voor nodig, gelet op waar de gemeente nu staat, om deze ambities te realiseren”

De hoofdvraag is door de gemeente uitgewerkt in een startvraag en een aantal deelvragen:

Startvraag: *wat zijn de ambities van de gemeente? Waar wil de gemeente staan en wat wil ze bereiken voor inwoners?*

Vervolg vragen: *waar staat de gemeente nu?*

a. Politiek-bestuurlijk

- Beschikt de gemeente over een slagvaardig bestuur?

¹ Raad voor het openbaar bestuur (2012) *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Korte Voorhout.

- Is de gemeente in staat de maatschappelijke doelen die zij nastreeft ook te realiseren voor haar inwoners?
- Hoe is het samenspel tussen raad, college en burgemeester?

b. Organisatorisch

- Op welke wijze draagt de werkorganisatie bij aan de bestuurskracht van de gemeente en wat is het effect daarop geweest van de ambtelijke samenvoeging? Is de werkorganisatie voldoende in staat op nieuwe ontwikkelingen in te spelen? Heeft de gemeente haar ambities en beleid voldoende en tijdig beschreven en haar ambities vertaald in meetbare doelstellingen, duidelijk budget en een heldere planning?
- Hoe wordt de ambtelijke kwaliteit ervaren door inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere partners? Merken inwoners en bedrijven dat de dienstverlening beter is geworden sinds de ambtelijke samenvoeging?
- Zijn de doelstellingen die aan het begin van de ambtelijke samenvoeging zijn geformuleerd gerealiseerd (dienstverlenend, professioneel, sterk en ambitieus)? Wat zijn eventuele belemmeringen in het bereiken van de beoogde doelen? Heeft de gemeente duidelijk gerapporteerd op de voortgang van de verwerkelijking van deze ambities?

c. Samenwerking in de regio

- Leidt de toename van regionale samenwerking ook tot effectiever bestuur? Is er een afwegingskader/checklist waarmee bepaald wordt om wel of niet te participeren in regionale samenwerkingsverbanden?
- Welke invloed hebben burgemeester, college en raad effectief op de samenwerkingsverbanden?
- Wat betekent de verschuiving van verantwoordelijkheden voor de democratische legitimatie?
- Wat betekent de (bestuurlijke) samenwerking met de gemeente Voorschoten voor de bestuurskracht van de gemeente Wassenaar?

d. Betrekken van inwoners en bedrijven

- Hoe ervaren inwoners en bedrijven de bestuurskracht van de gemeente? Heeft de ambtelijke integratie een voor inwoners en bedrijven merkbaar effect op de dienstverlening?
- Worden inwoners voldoende betrokken bij de ontwikkeling van het beleid? Voelen inwoners zich voldoende gehoord en vertegenwoordigd? Worden afwijkingen/veranderingen van planning en beleid duidelijk en tijdig gecommuniceerd aan inwoners en partners? Zijn het beleid, de ambities en doelstellingen van de gemeente voldoende openbaar toegankelijk voor inwoners en andere partners van de gemeenten?

e. Externe ontwikkelingen

- Met welke veranderingen en ontwikkelingen, van interne en externe oorsprong, heeft de gemeente te maken, ook naar de toekomst toe? Wat betekenen deze veranderingen en ontwikkelingen voor de ambities en dus de bestuurskracht van de gemeente?
- Is de gemeente in staat op die veranderingen in te spelen? Waar liggen kansen en risico's om ook naar de toekomst toe de bestuurskracht te garanderen?

f. Terugblik en vergelijking met andere gemeenten

- Voor de analyse is het van belang hoe de gemeente er op dit moment voor staat is het nodig om ook terug te kijken bijvoorbeeld naar de uitkomsten van het vorige bestuurskrachtonderzoek en de ambtelijke integratie. Welke inzichten geven deze uitkomsten voor de analyse?
- Hoe verhoudt de bestuurskracht van Wassenaar zich tot die van andere gemeenten (gemeenten met een vergelijkbare opgave en structuur)?

Hoofdstuk 2: Theorie

2.1 Wat is een bestuurskrachtonderzoek?

Het is voor een gemeentebestuur een behoorlijke uitdaging: aan de ene kant wordt zij geconfronteerd met mondiale problemen, zoals het klimaat, de economische crises en terrorisme, die zich doorvertalen naar vraagstukken op lokaal niveau. Aan de andere kant zijn gemeenten in toenemende mate afhankelijk van maatschappelijke partners, die op belangrijke thema's steeds vaker eindverantwoordelijk zijn voor de uitvoering (ook wel *vermaatschappelijking*), zonder dat zij onder jurisdictie van de gemeente vallen. Te denken valt hierbij aan zorg- en welzijnsinstelling en corporaties, maar soms ook bedrijven en semi-publiekrechtelijke instellingen.

In het programma Krachtig Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt een krachtig bestuur omschreven als een bestuur dat is toegesneden op zijn taken. Meer expliciet gaat het om 'het vermogen van gemeenten [en provincies] om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en hiervoor in de maatschappelijke context de juiste verbindingen aan te gaan' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009²).

Vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) wordt niet alleen uitgegaan van taken, maar gaat het ook om een effectieve en efficiënte aanpak van maatschappelijke vraagstukken die in een gemeente [of regio] kunnen spelen. Bestuurskracht hangt daarmee samen met autonome en wettelijke taken, alsook met de wijze waarop je als bestuur samen met inwoners, instellingen en collega-overheden de voornoemde opgaven en taken kunt (laten) oppakken.

Koster et al (2013³) constateren dat een bestuurskracht veelal wordt gezien als een foto van de situatie op dat moment. In de loop van de tijd is de behoefte toegenomen om niet alleen een foto te maken, maar de resultaten van het bestuurskrachtonderzoek ook in te zetten om van te leren.

2.2 De toegevoegde waarde van bestuurskrachtonderzoeken

Koster et al (2013) concluderen dat er vijf positieve ervaringen zijn op het gebied van werken met een bestuurskrachtonderzoek.

Bestuurskrachtonderzoeken blijken een goed instrument te zijn om binnen de gemeente strategische discussies op gang te brengen tussen raad, college en management.

Steeds meer gemeenten werken met toekomstvisies of willen daarmee gaan werken. In een aantal gevallen zijn die als het ware 'gestold' door politieke afspraken in coalitieakkoorden. Tijdens de rit worden de uitgangspunten het liefst zo weinig mogelijk ter discussie gesteld. Strategische discussies verdwijnen naar de achtergrond, de jaarlijkse cyclus van planning & control, bijstellingen op basis van circulaire en discussies over lopende dossiers vullen de agenda. Bij vrijwel alle gemeenten doorbreekt het bestuurskrachtonderzoek een dergelijke routine.

Bestuurskrachtonderzoeken geven een goed beeld van het profiel van de gemeente en de organisatiefase.

In de bestuurskrachtonderzoeken wordt een zo precies mogelijk beeld gegeven van de opgaven die de gemeente zichzelf stelt (de ambities), die worden afgezet ten opzichte van de middelen en organisatie. De auteurs constateren dat vooral in kleinere gemeenten een worsteling zichtbaar is. Dat beeld varieert echter met de opgaven. Schaalgrootte speelt daarbij vaak een rol, maar niet altijd.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009) *Programma Krachtig Bestuur*. Den Haag.

³ Koster, Wever & Glim (2013) *100 Bestuurskrachtonderzoeken als basis voor een nieuwe methode*. Baarn: BakkerBaarn

Bestuurskrachtonderzoeken dragen door de interactieve wijze bij aan een leerproces binnen de gemeente (spiegelen).

De uitkomsten van het bestuurskrachtonderzoek komen interactief tot stand. Gesprekrondes (interviews) met management, college, gemeenteraden en maatschappelijke partners in het werkgebied van de gemeente vinden plaats over de profielschets (de startfoto) en de conclusies over de bestuurskracht. Dat kan bij de profielschets soms leiden tot reacties zoals: 'het is goed dat het nog eens op een rijtje staat, maar we herkennen het beeld en het levert weinig nieuws op.' Volgens de auteurs zou het vreemd zijn als dat anders was. Volgens hen zijn er twee mogelijkheden; de spiegel klopt niet, omdat de onderzoekers er niet in zijn geslaagd het profiel goed te 'vangen' (de foto klopt niet), maar het kan er ook op duiden dat verschillende belevingen zijn over het profiel binnen de gemeente. Verschillen tussen management, college, gemeenteraad en maatschappelijke partners komen dan boven tafel en leveren stof op voor politiek-maatschappelijke discussie. Dat kan er weer toe leiden dat een toekomstdiscussie nog niet opportuun blijkt, omdat er nog te veel meningsverschil bestaat over het heden. Als de startfoto wel klopt dan levert de uitgevoerde zogenaamde 'krachtenveldanalyse' (maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, inwoners, regiogemeenten etc.) volgens de auteurs een schat aan informatie op inzake de verbetering van het uitvoerend vermogen van de gemeente. Het biedt handvatten om het presterend vermogen van de gemeente te versterken.

Bestuurskrachtonderzoeken maken onderlinge vergelijking van gemeenten goed mogelijk.

De bestuurskrachtonderzoeken kennen qua structuur een gelijke opzet waarbij de laatste hoofdstukken een beoordeling geven van de bestuurskracht bij de onderzochte gemeenten. Dat wordt verbonden met de (regionale) context, eigen ambities en de sterkten en zwakten van de gemeentelijke organisatie (lees: werkorganisatie). Onderlinge vergelijking is op basis van deze beschrijvingen goed mogelijk. Het is echter geen benchmark, ook niet als zodanig bedoeld, maar een bestuurlijke analyse over bestuurskracht, de daarbij behorende knelpunten en perspectieven voor samenwerking.

Bestuurskrachtonderzoeken sluiten goed aan op andere instrumenten zoals 'waar staat je gemeente' en zijn onderdeel van een zich verder ontwikkelend pakket van kwaliteitszorg van gemeenten.

De bestuurskrachtonderzoeken schetsen een beeld van de gemeente als bestuurder, medeoverheid (samenwerker), dienstverlener en organisatie. De basis daarvoor is deskresearch, aangevuld met inbreng vanuit managementteam, college, raad en maatschappelijke organisaties. Het geeft een 'van binnen naar buiten beeld': welke opgaven ziet de gemeente en welke ambitie heeft zij daarmee? Op welke rollen liggen de accenten? Wat zijn de sterke en zwakke punten? Welke middelen en welke organisatiekracht kan gemeente daarvoor inzetten? 'Waar staat je gemeente' vult een dergelijk beeld aan met de cijfers uit benchmarks en van het Centraal Bureau voor Statistiek etc. Daarnaast biedt deze website inzicht hoe de inwoners tegen de gemeente aankijken. Veelal gaat het bij dergelijke instrumenten niet om absolute waarheden, maar meer om indicatieve beelden. Het zijn hulpmiddelen voor de gemeente bij verdere stappen op het terrein van kwaliteitsverbetering.

2.3 De verbeterpunten voor bestuurskrachtonderzoeken

Naast de sterke punten van bestuurskrachtonderzoeken constateren Koster et al (2013) dat er ook diverse verbeterpunten te benoemen zijn op het gebied van bestuurskrachtonderzoek. De belangrijkste aandachtspunten volgens de literatuur zijn:

- Bestuurskrachtonderzoeken moeten meer verband leggen met de bredere context, het regionale krachtenveld, de regionale opgaven en de gevolgen daarvan voor de gemeente.
- Bestuurskrachtonderzoeken moet meer informatie boven tafel brengen met betrekking tot de kwaliteit van bestuur.
- Bestuurskrachtonderzoeken moeten zich (nog) meer richten op de relatie bestuur-inwoners (en minder op organisatiekracht en financiën).

Hoofdstuk 3: Onderzoeksaanpak

3.1 Normenkader

Om een beoordeling te geven over het presteren van de gemeente is een kader nodig waaraan dat presteren kan worden gespiegeld. Het normenkader dient hiervoor. Het normenkader is een beoordelingsperspectief waaraan de uitvoering van de gemeente wordt gemeten. Het normenkader is dus een essentieel onderdeel, want aan de hand daarvan worden de opgaven geïnterpreteerd en wordt het uiteindelijke oordeel gebaseerd (Abma & Koster, 2008⁴).

Belangrijk in een bestuurskrachtmeting zijn de opgaven en de normatiek waaraan deze worden afgemeten. Vanuit eerdere bestuurskrachtonderzoeken en op basis van literatuur hanteren wij in dit bestuurskrachtonderzoek het volgende normenkader:

Rol	Niveau			
		Strategisch	Tactisch	Operationeel
	Bestuur & Beleidsmaker	Bestuurlijke sturing Responsief Democratische legitimering Duurzaam	Verbinden Open Integer Borgen	Loslaten Faciliteren Stimuleren Regisseren Reguleren
	Medeoverheid	Bestuurlijk partnership	Regievoeren op regionale vraagstukken	Samenwerken
	Organisatie	Goed werkgeverschap Doelgericht Doelmatig Flexibel	Leiderschap Effectief Efficiënt Lerend vermogen	Stimuleren Ontwikkelen Optimaliseren Reflecteren
	Dienstverlener	Kwaliteit van dienstverlening Identiteit gemeente	Vraaggericht Aansluiten bij wensen en behoefte	Maatwerk leveren Interacteren Competenties

De gemeente acteert met verschillende actoren in het speelveld en vervult hierin verschillende gemeentelijke rollen: als bestuur en beleidsmaker, als medeoverheid, als dienstverlener, als (regio)partner en als organisatie (intern). Daarnaast worden drie kwaliteitsniveaus gehanteerd waarop gemeentelijke opgaven zijn te vervullen en waarop de uitvoering betrekking heeft: het strategische, tactische en operationele niveau. Aan elke combinatie van kwaliteitsniveau en rol zijn normen toegekend waaraan de uitvoering van de maatschappelijke opgaven getoetst worden. Wij combineren hierbij kwantitatieve onderzoeksgegevens (cijfers over dienstverlening van bijvoorbeeld Waarstaatjegemeente of de programmabegroting) met kwalitatieve onderzoeksmethoden (interviews intern en met de omgeving voor het verhaal achter de cijfers).

Toelichting uitvoeringsniveaus

Op **strategisch niveau** gaat het om de ontwikkeling van een visie op de (middel)lange termijn voor de ontwikkeling van de samenleving en de eigen positie. De gemeenschap moet erop kunnen rekenen dat overheidsopgaven aangepakt worden en dat ze op een robuuste en betrouwbare manier worden uitgevoerd. Strategische doelen hebben een integraal karakter, ze gaan over meerdere

⁴ Abma & Koster 'Normenkaders bij bestuurskrachtmetingen. Een beeld van de ideale gemeente?', Bestuurswetenschappen (6) (2008), pp. 42-68.

beleidsterreinen. Op **tactisch niveau gaat** het om de organiserende en structurerende taken. Hoe zijn de beleidsmatige processen georganiseerd: inrichting, voortgang, zorgvuldigheid, draagvlak, effectiviteit en doelmatigheid? Op **operationeel niveau** gaat het om beleid op korte termijn: dienstverlening, programmering, doelgerichtheid, instrumentaliteit en responsiviteit.

Het normenkader wordt in de startbijeenkomst met de gemeenteraad behandeld. In de interactieve bijeenkomst wordt gekeken waar de nadruk voor de gemeente Wassenaar op moet komen te liggen (ambities). Wellicht wenst de gemeente op tactisch niveau een lokale verbindende speler te zijn in samenwerking met maatschappelijke organisaties en (georganiseerd) bedrijfsleven of juist de beste dienstverlener op uitvoerend niveau. Wellicht heeft zij ambities om beide te zijn, waarbij de vraag rijst: wat is daarvoor nodig en hoe kun je diverse rollen op de drie niveaus gelijktijdig invullen? Een goed doordacht en integraal normenkader draagt bij aan een grondige inventarisatie van de opgaven: doet het gemeentebestuur de goede dingen en doet ze de dingen goed? Tevens geeft het de onderzoekers inzicht in de ambities van de gemeente.

De opzet van de startbijeenkomst ziet er als volgt uit:

- Aanzet tot uitgewerkt normenkader door BMC
- Bespreken (in groepen) normenkader aan de hand van casuïstiek
- Best practices en bad practices
- Plenaire terugkoppeling / conclusie toepassing normenkader in onderzoek

3.2 Plan van aanpak

Het plan van aanpak kent een drietrapsraket: vanuit het verleden wordt, met behulp van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden, gekeken naar het heden (analyse). Hoe heeft de gemeente (raad, college en organisatie) zich ontwikkeld de afgelopen jaren? Van daaruit worden logische en navolgbare handelingsperspectieven (ontwikkelpunten) aangereikt voor de toekomst. Waarbij nadrukkelijk ook benoemd wordt wat er is bereikt en waar op voortgebouwd kan worden.

De structuur van het onderzoek wordt vormgegeven vanuit de elementen die benoemd zijn vanuit de literatuur. De aanpak van het onderzoek bestaat uit vier stappen:

- Stap 0/1: Agendavorming | Profiel

In het bestuurskrachtonderzoek wordt een zo precies mogelijk beeld gegeven van de opgaven die gemeente zichzelf stelt (de ambities). Daarnaast moet de gemeente vanzelfsprekend voldoen aan de wettelijke eisen die door het Rijk of de provincie zijn opgelegd. Ook is aandacht voor het (hoge) mediaprofiel van de gemeente.

De vorming van de agenda wordt onderzocht aan de hand van twee onderzoeksmethodes:

- i) Documentstudie en deskresearch
 - Coalitieakkoord 2014 -2018 'Vernieuwen, verbinden, vertrouwen' en actuele gemeentelijke beleidsnota's
 - Programmabegroting 2016-2019
 - Koersdocument, toekomstvisie en concept structuurvisie
 - Accountantsrapporten
 - Rekenkamerrapporten
 - Eerder uitgevoerde bestuurskrachtmetingen
 - Berichtgeving uit lokale/regionale media
 - Wettelijke eisen, af te leiden uit rijksregelgeving en provinciale besluiten
 - Organisatievisie (incl. MTO)
 - Verslagen van raadscommissies en gemeenteraad

- Benchmarks (bijvoorbeeld klanttevredenheidsonderzoeken, zoals Waarstaatjegemeente, de recente benchmark uitgevoerd door Berenschot en het onderzoek Vensters op bedrijfsvoering).

Documentstudie is een vorm van deskresearch die wordt uitgevoerd om te onderzoeken wat er al aan bruikbare gegevens beschikbaar is. Deze gegevens zijn door anderen verzameld en gepubliceerd. De deskresearch vormt het startpunt van het onderzoek. Aan de begeleidingscommissie wordt in een presentatie de eerste beelden geschetst.

Om tot een complete agendavorming te komen is deskresearch alleen niet voldoende. Nadeel van een bureauonderzoek kan zijn dat de verzamelde gegevens niet altijd meer actueel zijn of dat de verkregen informatie niet de informatie oplevert die voor het resultaat van het onderzoek noodzakelijk is. Door het toepassen van een aanvullende onderzoeksmethode wordt een compleet en diepgaand beeld verkregen van de individuele opvattingen, motieven en overwegingen van sleutelpersonen. Hiervoor worden groepsgesprekken gevoerd en semigestructureerde diepte-interviews gehouden.

- ii) Groepsgesprekken.
 - Gemeenteraad (in haar geheel als orgaan);
 - College van burgemeester en wethouders;
 - Managementteam.

- iii) Diepte-interviews
 - Collegeleden (individueel);
 - Raadsleden (per fractie, totaal negen);
 - Strategisch adviseur van de raad;
 - Selectie van beleidsambtenaren (Ruimtelijke Ordening, Maatschappelijke Ontwikkeling, Veiligheid en Regionale samenwerking).
 - Gemeentelijke afvaardiging van de gemeenten Voorschoten, Leiden en Den Haag

De interviews worden mondeling afgenomen en duren circa een uur. De selectie van beleidsambtenaren geschiedt door de werkorganisatie zelf. Voorafgaand aan het interview wordt een topiclijst (gesprekscader) opgesteld. De topiclijst wordt gedeeld met de respondenten. Van het interview worden door de onderzoekers aantekeningen gemaakt voor intern gebruik. De aantekeningen blijven in bezit van de onderzoekers en worden niet gedeeld. Thema's en onderwerpen die in meerdere gesprekken terugkomen, vertegenwoordigen een waarde voor het onderzoek.

Vanuit de literatuur wordt erop gewezen om het 'profiel' (of 'startfoto') van de gemeente goed te vangen. Hierdoor ontstaat er geen meningsverschil (of zo min mogelijk meningsverschil) over het heden. Door middel van de documentenstudie en de diepte-interviews wordt door de onderzoekers de basis gelegd voor de gemeentelijke agenda/het opgavenprofiel. Hierop zijn alle door de gemeente en werkorganisatie (h)erkende relevante maatschappelijke uitdagingen vermeld. Deze agenda geeft richting aan het vervolg van het onderzoek en biedt een perspectief op de uitgangssituatie van de gemeente.

De agenda wordt besproken in de begeleidingscommissie en door de commissie vastgesteld.

- Stap 2: krachtenveldanalyse en opgaven | *De spiegel*

Het resultaat van de inspanningen onder de eerste stap is een agenda die wordt geconfronteerd met het speelveld om te bekijken wat er al gebeurt en door wie, onder welke voorwaarden (de spiegel). Hiervoor wordt het onderzoeksinstrument 'krachtenveldanalyse' gebruikt.

Een krachtenveldanalyse is een manier om te onderzoeken op welke wijze de gemeente met haar agenda omgaat, met wie zij samenwerkt (publiek en privaat) om de agenda uit te voeren en op welke wijze daarna vorm wordt gegeven. Tevens wordt een analyse gemaakt van de aanwezige partijen, de samenwerkingsafspraken en de ontwikkelmogelijkheden op het gebied van samenwerking tussen partijen. Ook wordt een analyse gemaakt van de resultaten die worden geboekt in relatie tot de gemeentelijke agenda (Koster et al 2013). De gemeente krijgt een spiegel voorgehouden, waarbij van buiten naar de gemeente in haar verschillende rollen wordt gekeken.

De krachtenveldanalyse in dit bestuurskrachtonderzoek wordt opgezet aan de hand van de volgende instrumenten:

- Gespreksatelier met als thema Wonen, werken, onderwijs & leefomgeving;
- Gespreksatelier met als thema Zorg, welzijn, cultuur & sport.

De lijst met beoogde gesprekspartners wordt aangeleverd door de begeleidingscommissie. Met deze partijen wordt middels twee thema-avonden onder andere gesproken over:

- het profiel/de identiteit van de gemeente en gemeenschap;
 - hun visie op de maatschappelijke uitdagingen in de lokale gemeenschap;
 - de gewenste aanpak om deze aan te gaan;
 - de inbreng die deze organisaties / bedrijven daarbij zelf (willen) hebben;
 - de rol en verantwoordelijkheid die zij zien voor de gemeente;
 - de onderlinge verhoudingen tussen de netwerkpartijen.
- Diepte-interviews met diverse bestuurlijke en maatschappelijke actoren in de regio (Metropoolregio Den Haag Rotterdam, buurgemeenten zoals Katwijk en Leidschendam-Voorburg) alsmede de provincie Zuid-Holland. Op basis van de documentenstudie en samenwerkingsrelaties (o.a. Verbonden Partijen) wordt bekeken welke partners aanvullend moeten worden gesproken.

Vanuit de theorie wordt erop gewezen dat de relatie bestuur-inwoners meer prioriteit verdient in bestuurskrachtonderzoeken. Dit hiaat wordt in dit onderzoek nadrukkelijk ondervangen door middel van twee onderzoeksinstrumenten:

- Generatiegesprekken op basis van drie generaties in de gemeente. Met hen wordt onder andere gesproken over:
 - hun visie op de maatschappelijke uitdagingen in de lokale gemeenschap;
 - de gewenste aanpak om deze aan te gaan;
 - de inbreng die zij daarbij zelf willen hebben
 - de rol en verantwoordelijkheid die zij zien voor de gemeente;
 - de verhouding van verantwoordelijkheden tussen inwoners, maatschappelijke organisaties en de gemeenten.
- Werksessie met expats als bijzondere doelgroep (Engelstalig).

De respondenten voor de generatiegesprekken worden steekproefsgewijs *aselect* uit de Gemeentelijke Basisadministratie een getrokken. Dit betekent dat alle groepen (sociaaleconomische klasse, achtergrond, etniciteit) een even grote kans hebben om in de steekproef terecht te komen. Een gemixte groep geeft de meest betrouwbare en waardevolle informatie over wat er leeft onder inwoners. Er wordt rekening gehouden met de diversiteit uit de wijken.

Toelichting generatiegesprekken

De onderzoeksresultaten van de generatiegesprekken worden uitgesplitst naar drie generaties.

Heden: generatie in de leeftijd van 35 tot 50 jaar voor het toetsen van de positie/profiel van de

gemeente in het heden.

Verleden: generatie in de 50+ leeftijdscategorie voor het toetsen van de beelden van vroeger (identiteit, unieke profiel van de gemeenschap, veranderingen) en de mate waarin deze groep een beroep doet op de gemeente.

Toekomst: generatie in de leeftijd van 16 tot 35 jaar om vooruit te blikken en te bepalen of de ambities passen bij hun belevingswereld en de wensen en eisen die zij aan de gemeente van de toekomst stellen.

▪ Stap 3: Opgaven en bestuurskracht | De analyse

In stap 1 is de agenda van de gemeentelijke opgaven vastgesteld. Stap 2 betreft het verdiepen en verbreden van die agenda en het vervlechten van de gemeentelijke met de agenda van (organisaties in) de lokale gemeenschap of de agenda van medeoverheden. Op basis van deze stappen wordt in stap 3 de feitelijke bestuurskracht onderzocht. Voor het onderzoek naar de bestuurskracht worden de gemeentelijke rollen gecombineerd met de kwaliteitsnormen van het normenkader.

Ter illustratie van de analyse is een korte uitwerking geschetst van de gemeente als *tactisch bestuur*

- De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven.
- De gemeente is zichtbaar en bereikbaar voor de samenleving en creëert draagvlak voor het beleid.
- Voorgenomen beleid wordt getoetst om het draagvlak in de samenleving te vergroten.
- Indien nodig worden initiatieven ondernomen om het draagvlak in de gemeenschap te vergroten.
- De gemeente weet om te gaan met belangentegenstellingen en weerstanden en beschikt daartoe over de nodige strategische en tactische vermogen.
- De gemeente volgt netjes de procedure en blijft binnen termijnen, zodat het bestuur toegankelijker wordt.

Per niveau wordt in het onderzoek nagegaan hoe de gemeente acteert op de kwaliteitsnormen/toetsingscriteria van het normenkader. Het resultaat van stap 3 is een tweeledige analyse (extern/intern). De analyse wordt gedeeld met de begeleidingscommissie. Hierin wordt duidelijk en inzichtelijk op welke terreinen er wel of geen balans is tussen wat de gemeente wil en wat de gemeente kan.

Opgemerkt wordt dat de onderdelen die betrekking hebben op de gezamenlijke Werkorganisatie (o.a. dienstverlening) een apart onderdeel krijgen in de bestuurskrachtanalyse.

▪ Stap 4: Inspirerende gedachtewisseling | Het handelingsperspectief

Na het opstellen van de gemeentelijke agenda, het verkennen van het krachtenveld en de beoordeling van de gemeentelijke rollen op diverse aspecten is het doel van stap 4 om consensus te bereiken over de herkenbaarheid van resultaten. BMC stelt een hoofdlijnennotitie (als voorbereiding op de eindrapportage) op als bespreekstuk.

In twee werkateliers (interactief) met de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouder en het managementteam worden antwoorden gezocht op de volgende vragen:

- Is de gemeente in staat om de belangrijkste opgaven op een goede wijze te vervullen?
- Binnen welke context en met welke partners kan in de toekomst invulling worden gegeven aan de belangrijkste opgaven (wettelijk, regionaal, lokaal)?

- Welke verbeterpunten zijn daarbij te onderkennen?

De deelnemers zijn vooraf op de hoogte van de uitkomst van de eerste drie stappen. Het resultaat is een foto van de sterktes en ontwikkelpunten (bestuurskracht) en handelingsperspectieven (en randvoorwaarden) voor de toekomst.

3.3 Samenwerking begeleidingscommissie, projectteam en onderzoekers

Vanuit zowel de gemeente Voorschoten als Wassenaar is een begeleidingscommissie geformeerd (inclusief voorzitter). Na de goedkeuring van het onderzoeksplan hebben zij met name een procesmatige rol en komen zijn gedurende het traject een aantal keer bijeen om te voortgang/richting van het project te bespreken. Logischerwijs gebeurt na afronding van stap 2 na afronding van stap 3. Vanzelfsprekend speelt de begeleidingscommissie bij de afronding van de (concept)rapportage een cruciale rol: worden de geschetste beelden (h)erkend, zijn de juiste thema's benoemd en biedt de analyse voldoende houvast om te leren en ontwikkelen? BMC zorgt voor de agenda en informatievoorziening.

Vanuit beide gemeenten is een projectorganisatie ingericht om de dagelijkse gang van zaken rondom het onderzoek te begeleiden. Aanspreekpunten hiervoor zijn mevrouw A. Klerx en de heer M. Zwebe.

Vanuit BMC zal de heer J.H.R. van Luijk fungeren als projectleider voor het bestuurskrachtonderzoek van de gemeente Voorschoten. De heer. R. Wever zal fungeren als projectleider voor de gemeente Wassenaar. Het onderzoeksteam wordt daarbij gecomplementeerd door de heren J. de Wit en S. van Die (beide actief voor beide gemeenten). Het onderzoeksteam heeft onderling intensief contact om de beide onderzoeken waar nodig en gewenst te verbinden (intern projectteamoverleg).

Hoofdstuk 4: Conclusie

Aan de hand het bestuurskrachtonderzoek wordt antwoord gegeven met betrekking tot de onderzoeksvragen op het gebied van:

- politiek-bestuur;
- organisatorisch;
- samenwerking in de regio;
- betrekken van inwoners en bedrijven;
- externe ontwikkelingen;
- terugblik en vergelijking met andere gemeenten.

De synthese van deze onderzoeksvragen geven antwoord op de centrale vraag of de gemeente Wassenaar ook in de toekomst in staat blijft om haar ambities waar te maken.

Het resultaat is een bestuurskrachtrapportage waarin op een transparante en zorgvuldige wijze de analyse en ontwikkelpunten worden geschetst. De conceptrapportage wordt besproken met de begeleidingscommissie. Na afronding van het onderzoek zijn de onderzoekers beschikbaar om een presentatie/toelichting te houden voor de gemeenteraad en/of het college van B&W.

Hoofdstuk 5: Planning

Op de volgende pagina is de uitgewerkte planning van de diverse onderzoeksfases te vinden.

2016																															
	Mei		Juni				Juli				Augustus					September				Oktober				November				December			
Weeknr	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	
Stap 0 Voorbereiding																															
Opstellen onderzoeksplan																															
Gesprek begeleidingscie.																															
Vaststelling onderzoeksplan door begeleidingscie.																															
Stap 1 Agendavorming <i>Profiel</i>																															
Documentstudie																															
Diepte-interviews raad, college, MT en selectie ambtenaren																															
Opstellen agenda																															
Vaststelling agenda door begeleidingscie.																															
Stap 2 Krachtenveldanalyse en opgaven <i>De spiegel</i>																															
Generatiegesprekken																															
Gesprekateliers ondernemers, netwerkpartners en maatschappelijke organisaties																															
Diepte-interviews medeoverheden																															
Opstellen krachtenveldanalyse																															
Vaststelling krachtenveldanalyse door begeleidingscie.																															
Stap 3 Opgaven en bestuurskracht <i>de analyse</i>																															
Analyse bestuurskracht																															
Bespreken analyse met begeleidingscie.																															
Stap 4 : Inspirerende gedachteswisseling <i>Het handelingsperspectief</i>																															
Werkateliers met																															

