

Aandachtspunten uit Bestuurskrachtonderzoek Wassenaar

Inleiding

Het Presidium heeft de Begeleidingscommissie Bestuurskrachtonderzoek (BC) gevraagd om een notitie op te stellen ten behoeve van de behandeling van het rapport Bestuurskrachtonderzoek Wassenaar 'Leren en ontwikkelen' in de commissie B&M van woensdag 11 januari 2017.

In deze notitie geeft de BC op verzoek van het presidium een aantal aandachtspunten die ons bij lezing van het rapport zijn opgevallen. Dit betreffen niet per se de geformuleerde conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Daarbij merkt de BC op dat het verstandig is dat er naar de bestuurskracht van Wassenaar is gekeken. 'Er is voor de gemeente geen sprake van een tijdperk van verandering, maar van een verandering van tijdperk.' Deze zin uit het rapport illustreert dat Wassenaar voor een ingewikkelde opgave staat.

In het rapport onderscheiden de onderzoekers vier rollen van de gemeente: bestuur en beleidsmaker, medeoverheid in de regio, organisatie en dienstverlener. Op basis van interviews en bestudering van stukken constateren zij dat de gemeentelijke dienstverlening aan de burgers op orde is, maar over de gemeente in haar drie andere rollen zijn zij beduidend minder positief. De conclusie is dat de bestuurskracht van Wassenaar onder druk staat. Er worden forse ontwikkelpunten geconstateerd. Wij hebben gezien dat in het rapport over de Bestuurskracht van Voorschoten dezelfde conclusie met betrekking tot Voorschoten is opgenomen. Echter, veel positieve en ontwikkelpunten (t.a.v. bestuur en regio) voor Voorschoten verschillen met die van Wassenaar.

De BC heeft in het verslag van haar werkzaamheden aan het presidium vermeld dat de BC kritiek heeft geuit op het conceptrapport en wel op de onderbouwing van conclusies in het rapport (veel gebaseerd op 'van horen zeggen', de term 'anekdotisch' werd hierbij door een commissielid gebruikt), de vragen van het onderzoek werden niet volledig beantwoord en het verband tussen conclusies en aanbevelingen was niet duidelijk. Er ontbrak scherpheid in de analyse en helderheid in het rapport. Het uiteindelijke rapport is enigszins tegemoet gekomen aan onze kritiek, zo zijn er (beperkte) antwoorden op de onderzoeksvragen geformuleerd, maar het blijft een rapport met een hoog 'anekdotisch' gehalte. In het rapport wordt opgemerkt dat uitkomsten van een bestuurskrachtonderzoek interactief tot stand komen (op basis van gespreksrondes). Bij de profielschets wordt een spiegel voorgehouden. Als de spiegel klopt dan levert de krachtenveldanalyse informatie op voor de verbetering van het uitvoerend en presterend vermogen van de gemeente. Als het gevoel is dat de spiegel niet klopt, kan het zijn dat de onderzoekers er niet in zijn geslaagd het profiel goed te 'vangen', maar het kan er ook op wijzen dat er verschillende belevingen zijn over het profiel binnen de gemeente. Dat kan stof opleveren op voor politiek-maatschappelijke discussie.

Met deze notitie willen wij bijdragen aan deze discussie. Wij gaan daarbij uit van dezelfde rollen als genoemd in het rapport. Daarna gaan we kort in op eerder uitgevoerde onderzoeken die een relatie hebben met de bestuurskracht. Ook brengen wij de tussenrapportage over Slimmer en Sterker Bestuur in Zuid-Holland onder uw aandacht. Tot slot geven wij aan welke punten in onze ogen om nadere uitwerking vragen.

Een aantal commissieleden heeft input geleverd voor deze notitie en/of deze notitie van commentaar voorzien. Vanuit het college is de burgemeester (of zijn vervanger) lid van de BC. Van deze kant is geen input gegeven, wel hebben wij met enige verbazing geconstateerd dat het college over het rapport op 22 december 2016 een informatiebrief aan de raad heeft gestuurd.

Aandachtspunten

De volgende punten zijn ons in het rapport opgevallen.

Bestuur en beleidsmaker

- De kaderstellende rol van de gemeenteraad is beperkt. Er zijn visies voor economie, wonen en een structuurvisie, maar er zijn geen (gedragen) visies op regionale samenwerking en toekomst van de WODV.
- De driehoek burgemeester, gemeentesecretaris en griffier functioneert onvoldoende.
- Het samenspel tussen de bestuursorganen wordt als niet-opbouwend ervaren.
- Er is versnippering in de gemeenteraad (negen fracties). De coalitie heeft 12 van de 21 zetels. Het samenspel tussen raad en college is mede door de versnippering niet altijd optimaal.
- Veel actiepunten uit het coalitieakkoord zijn inmiddels gerealiseerd (er wordt niet aangegeven welke dat zijn).
- De beleidscyclus is in veel gevallen niet gesloten, het evalueren van beleid wordt onvoldoende systematisch uitgevoerd met als gevolg dat weinig gebruik gemaakt wordt van ervaringen.
- Gemeentebestuurders hebben informele contacten met het risico dat op toezeggingen moet worden teruggekomen.
- De Wassenaarse burgers hebben minder dan gemiddeld vertrouwen in hun gemeentebestuur (20% versus 29%).
- De begroting van Wassenaar heeft een structureel tekort. De financiële meerjarenpositie is onvoldoende. Keuzes om daadwerkelijk de benodigde (structurele) bezuinigingen te behalen zijn nog onvoldragen en hebben het karakter van wensdenken.

De meeste van de hiervoor genoemde punten worden in het rapport niet verder verduidelijkt. Alleen op de financiën wordt nader ingegaan.

Medeoverheid in de regio

- Brede oriëntatie van Wassenaar leidt tot niet-volwaardige en onvoldragen samenwerkingsrelaties (niet aangegeven om welke gevallen het gaat).
- Bijdrage aan regio's is beperkt. Hierdoor worden lokale belangen onvoldoende geagendeerd.
- Door lage congruentiescore en vele samenwerkingsverbanden is bestuurlijke en ambtelijke capaciteit onvoldoende om te sturen op belangrijke dossiers van Wassenaar.
- In gezamenlijk beleid sociaal domein heeft Wassenaar bijgedragen aan succesvolle beleidsontwikkeling en -uitvoering.
- Samenwerking werk en inkomen dreigt uiteen te vallen (onderzoek naar de samenwerking loopt).

Ook hier geldt dat deze punten niet echt worden verduidelijkt.

Organisatie

- Zonder de efficiencyverbetering die mogelijk is geworden door de ambtelijke fusie met Voorschoten zou de budgettaire situatie aanzienlijk slechter zou zijn.
- De ambtelijke organisatie is op een aantal onderdelen minder kwetsbaar geworden maar er is te weinig capaciteit en kwaliteit voor de beleidsinhoudelijke ondersteuning de gewenste kwaliteitsslag te maken.
- De politieke en ambtelijke aansturing van het ambtelijk apparaat schiet tekort: ambtenaren weten niet wat er van hen wordt verlangd, bestuurders voelen zich onvoldoende goed bediend.
- College en ambtelijke organisatie nemen niet steeds de juiste initiatieven als gevolg van onvoldoende open communicatie.
- Er ontbreekt een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.
- In de praktijk is er weinig afstemming en overleg met Voorschoten.
- De onderlinge verrekening van de kosten van de WODV, tussen Wassenaar en Voorschoten, vindt bij gebrek aan objectieve informatie veelal op het gevoel plaats.
- De bijdrage aan de werkorganisatie is met ingang van 2016 met (meer dan) € 255.000,— door Voorschoten verlaagd. Wassenaar heeft extra personeel afgenomen, in omvang gelijk aan de reductie van Voorschoten. Gezien de omvangrijke vastgoedproblematiek is afgesproken dat Wassenaar deze taakstelling overneemt en hiervan 2 fte gaat inzetten op vastgoed gerelateerde activiteiten, zoals de Taskforce Vastgoedmanagement. De resterende 1,2 fte wordt ingezet voor projecten zoals het havengebied.
- Voor de begroting 2017 wordt een bijdrage boven het niveau van 2015 verwacht (Wassenaar € 15.962.119,-, Voorschoten € 14.140.820). Als oorzaak worden ontwikkelingen op het personeelsgebied genoemd (verwachte landelijke cao-afspraken en individueel keuzebudget).

- De omvang van de WODV is onvoldoende, een tekort van 18,5 fte (€ 1,3 mln.). Het gebrek aan menskracht is onvoldoende op de politiek-bestuurlijke tafel gelegd (volgens de gemeentesecretaris wel maar rapport is niet aangepast).
- Drie voorstellen voor besparingen in de kadernota 2017 zijn niet concreet gemaakt en slaan direct terug op de formatie van de WODV: gezamenlijke huisvesting, minder met mensen, beheerplannen.

De punten die betrekking hebben op de WOVD zijn een selectie van wat er in het rapport staat. De aandacht die aan de WODV gegeven wordt, is ten opzichte van de andere onderwerpen bijzonder groot.

Dienstverlener

- Wassenaar scoort bovengemiddeld op de (digitale) dienstverlening.
- Visie op dienstverlening is niet aan de raad aangeboden.

Veel meer staat er in het rapport niet over dit punt. Het valt op dat niet ingegaan wordt op het rapport Beter sturen op digitale dienstverlening van de Rekenkamercommissie uit 2016 (zie ook Eerdere onderzoeken).

Eerdere onderzoeken

Het is ons ook opgevallen dat er de afgelopen jaren veel onderzoek is verricht dat een relatie heeft met de bestuurskracht van Wassenaar. Vooral de Rekenkamercommissie heeft veel onderzoek gedaan. In deze onderzoeken zijn veel aanbevelingen opgenomen die voor het bestuur van Wassenaar zeer nuttig zijn. Het lijkt ons zinvol om na te gaan hoe deze aanbevelingen zijn opgepakt. Hieronder volgt een opsomming van onderzoeken die genoemd zijn in het rapport Bestuurskracht en/of op de site van de Rekenkamercommissie.

Bestuurskrachtonderzoek

Quo Vadis 2010: het rapport Bestuurskracht stelt: de aanbevelingen zijn nog steeds actueel en worden op basis van dit onderzoek onderschreven.

WODV

Evaluatie ambtelijke integratie, Rekenkamercommissie diverse brieven 2013/2015

Bevlogenheidsonderzoek WODV 2014

Benchmarkonderzoek Berenschot 2015

Rapportage Eindevaluatie ambtelijke integratie 2015. Rapportage naar aanleiding van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

Reactie op Eindevaluatie werkorganisatie en vervolgonderzoek, Rekenkamercommissie 2015

Dienstverlening

Beter sturen op digitale dienstverlening, Rekenkamercommissie 2016: Bij de vier gemeenten wordt de beleidscyclus op het gebied van digitale dienstverlening nog onvoldoende toegepast. De betrokkenheid van de raden bij het onderwerp digitale dienstverlening is minimaal. Verbonden partijen worden nauwelijks aangestuurd op het gebied van digitale dienstverlening aan inwoners en ondernemers. Op gebied van informatieveiligheid lopen gemeenten risico's. De gemeenten onderzoeken en monitoren slechts beperkt de wensen en klanttevredenheid van inwoners en ondernemers.

NB deze bevindingen van de Rekenkamercommissie komen niet terug in het rapport Bestuurskracht.

Financiën

Reserves, voorzieningen en de omgang met risico's, Rekenkamercommissie 2013

Houdbare gemeentefinanciën, Rekenkamercommissie 2014

Quick scan kwaliteit begrotingsinformatie, Rekenkamercommissie 2015: op (ontwerp) programmabegrotingen 2016: Wassenaar heeft geen meerjarig structureel en reëel evenwicht in de begroting.

Voorgenomen onderzoek van de Rekenkamercommissie naar de doorwerking aanbevelingen gemeentefinanciën in 2017.

Samenwerking

Onderzoek inzamelbedrijf Avalax, Rekenkamercommissie 2009

Afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden, Rekenkamercommissie 2013

Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen, Rekenkamercommissie 2014

Grip op samenwerking, Rekenkamercommissie 2014

Nota Samenwerkingsverbanden, in 2015 door de raad aangenomen. NB De nota Samenwerkingsverbanden gaat over formele en informele verbanden waarin we als gemeente samenwerken. Ter informatie wordt deze nota op IBabs toegevoegd bij dit agendapunt.

Wassenaar neemt deel aan 10 gemeenschappelijke regelingen. Aan drie ervan neemt ook Voorschoten deel:

- Gemeenschappelijke regeling Werkorganisatie Duivenvoorde: deelnemers: Wassenaar en **Voorschoten**
- Gemeenschappelijke regeling Belastingssamenwerking GouweRijnland (BSGR): deelnemers: Gouda, Katwijk, Leiden, Oegstgeest, **Voorschoten**, Waddinxveen, Wassenaar, Zoeterwoude, en het Hoogheemraadschap van Rijnland
- Gemeenschappelijke regeling Inkoopbureau H-10: deelnemers: Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, **Voorschoten**, Wassenaar en Zoetermeer.

Daarnaast is Wassenaar verplicht deelnemer aan:

- Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Haaglanden (ODH)
- Veiligheidsregio Haaglanden (VRH)

Verder op Haaglanden georiënteerde gemeenschappelijke regelingen zijn:

- Gemeenschappelijke regeling GGD Haaglanden
- Gemeenschappelijke regeling Metropoolregio (MRDH)
- Stadsgewest Haaglanden (in liquidatie): deelnemers: Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland en Zoetermeer
- Avalax: Delft, Leidschendam-Voorburg, Midden Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk en Wassenaar

Daarnaast neemt Wassenaar ook deel aan:

- Werkvoorzieningschap Kust Duin en Bollenstreek (KDB): deelnemers: Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen en Wassenaar

Tussenrapportage

Wij wijzen u op de tussenrapportage over Slimmer en Sterker Bestuur in Zuid-Holland van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van 20 december 2016. Daarin wordt gesteld dat het begrip bestuurskracht anno nu nog slechts zeer beperkt houdbaar en toepasbaar is. Belangrijker wordt de vraag gevonden hoeveel meerwaarde en handelingsvermogen het openbaar bestuur kan ontwikkelen in relatie tot maatschappelijke opgaven. Het netwerk van de maatschappelijke omgeving is als toetsingskader van groter belang dan de eigen organisatie. Samenwerking is geen middel tegen alle kwalen, gemeenschappelijke regelingen zijn niet altijd nodig zijn en soms zelfs contraproductief, aldus de Tussenrapportage.

In de Tussenrapportage wordt ook ingegaan op de Werkorganisatie Duivenvoorde (WODV). Vermeld wordt dat de effectiviteit en doelmatigheid van de organisatie in beide raden ter discussie staat en dat de bestuurskrachtmetingen een zorgwekkend beeld geven. De conclusie uit het rapport Bestuurskrachtonderzoek over de rollen van de twee gemeenten wordt letterlijk overgenomen. Daarbij wordt gesteld dat wat betreft de bestuurskracht van beide gemeenten is het nu eerst aan de betrokken raden is om een besluit te nemen over raadsvoorstellen om tot verbetering te komen. Vervolgens zal GS over de bestuurskrachtmetingen en de raadsbesluiten met de beide gemeenten komen te spreken. GS verwacht dat in beide raden de bestuurlijke toekomst van de gemeenten expliciet op de agenda wordt gezet, waarbij zich complexe keuzen aandienen. GS wijst hierbij op de dubbele bestuurlijke en inhoudelijke oriëntatie van Voorschoten door de vaststelling door de raad van Voorschoten van de Toekomstvisie Leidse Regio 2027. Ook wordt genoemd dat Wassenaar en Voorschoten in verschillende regionale verbanden fungeren: gemeenschappelijke regelingen, veiligheidsregio's en omgevingsdiensten.

De discussie die wij in januari in de commissie en in de raad gaan voeren over de bestuurskracht van Wassenaar zal ongetwijfeld door GS/Commissaris van de Koning worden gevolgd. Evenals de discussie in de raad van Voorschoten. Daarom is ook van belang om met de raad van Voorschoten in gesprek te blijven en onze bevindingen over de bestuurskracht met elkaar te delen.

Voorstel voor punten voor nadere uitwerking

Zoals hiervoor al is opgemerkt, zijn er al veel onderzoeken gedaan. Het lijkt ons zinvol om eerst om na te gaan of en hoe deze aanbevelingen zijn opgepakt alvorens op deze terreinen weer nieuw onderzoek te doen.

Er zijn echter twee resterende punten die wij onder uw aandacht willen brengen en wel beleid en communicatie. Veel opmerkingen die in het rapport Bestuurskracht zijn gemaakt, zijn hiertoe te herleiden.

Als er aan de 'voorkant', het beleid en de aansturing daarvan, onduidelijkheden zijn dan is het niet verwonderlijk als er vervolgens ook problemen in de uitvoering ontstaan. De problematiek van de WODV lijkt vooral in de beleidsuitvoering te liggen. De dienstverlening is volgens het rapport op orde (al komen uit het rapport van de Rekenkamercommissie van 2016 wel kritische bestuurlijke punten).

Een analyse van het beleid van Wassenaar (college en raad) ligt voor de hand. Met vragen als: Hoe gaat de kaderstelling, uitwerking en implementatie van beleid in de praktijk? Worden afspraken bewaakt en nagekomen? Vervullen raad en college hun rollen zoals het hoort? Mogelijk zou de Rekenkamercommissie deze analyse kunnen maken eventueel met medewerking van een afvaardiging van college en raad. De Rekenkamercommissie heeft al eerder op verzoek van de Begeleidingscommissies Bestuurskrachtonderzoeken in Wassenaar en Voorschoten aandachtspunten aangedragen voor de opzet van de bestuurskrachtonderzoeken.

Communicatie speelt ook een belangrijke rol. De communicatie tussen college en WODV is onvoldoende, evenals de communicatie met organisaties en inwoners over voor deze groepen belangrijke zaken. En communicatie in samenwerkingsverbanden: het lijkt er op dat de vertegenwoordigers van Wassenaar (over het algemeen het college) voor het Wassenaars belang weinig gehoor vinden mogelijk omdat zij geen oog hebben voor het regionaal belang. De samenwerking in het sociaal domein (geen gemeenschappelijk regeling) lijkt hier een uitzondering op te zijn.

Communicatie is vooral een probleem van het college. Het lijkt daarom goed om in de komende raadsvergadering te vragen of het college dit probleem herkent en wat zij er aan gaan doen.