

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

Bestuurskrachtonderzoek Wassenaar ***Leren en ontwikkelen***



Verleden



Heden



Toekomst

BMC Advies B.V.
December 2016
drs. R. Wever
J. de Wit MSc
S. van Die MSc
ing. J.H.R. van Luijk
Correspondentienummer: AD-0612-83182

INHOUD

HOOFDSTUK 1	VERLEDEN, HEDEN, TOEKOMST	3
1.1	Wassenaar: groen dorp met rijke geschiedenis	3
1.2	Wat verstaan we onder bestuurskracht?	4
1.3	De meerwaarde van bestuurskrachtonderzoek	4
1.4	Onderzoeksdoel bestuurskrachtonderzoek Wassenaar: leren en ontwikkelen	6
1.5	Methodologische verantwoording	8
HOOFDSTUK 2	DE GEMEENTE VAN DE TOEKOMST	10
2.1	De veranderende rol van de gemeente: trends en ontwikkelingen	10
2.2	Demografie en migratie	11
2.3	Economie en arbeidsmarkt	11
2.4	Sociaalmaatschappelijk: netwerksamenleving	12
2.5	Technologie en informatisering	12
2.6	Ecologie: energie, duurzaamheid en milieu	13
2.7	Politiek, bestuur en organisatie	13
HOOFDSTUK 3	PROFIEL EN AMBITIES VAN WASSENAAR	15
3.1	In het kort	15
3.2	Bevolking	15
3.3	Bestuur en organisatie	16
3.4	Interactie met de samenleving	19
3.5	Dienstverlening	19
3.6	Sociaal	20
3.7	Fysiek	20
3.8	Economie	21
3.9	Financiële positie	22
3.10	Samenwerking in de regio	25
3.11	Bestuurskrachtonderzoek uit 2010	26
HOOFDSTUK 4	ANALYSE OP BASIS VAN HET NORMENKADER	28

4.1	Gemeente als bestuur en beleidsmaker	29
4.2	Gemeente als medeoverheid in de regio	31
4.3	Gemeente als organisatie	33
4.4	Gemeente als dienstverlener	35
4.5	Samengevat: de bestuurskracht van Wassenaar	36
HOOFDSTUK 5	HANDELINGSPERSPECTIEVEN	40
BIJLAGE 1	NORMENKADER BESTUURSKRACHT	41
BIJLAGE 2	BRONNENLIJST	52
BIJLAGE 3	OPBRENGSTEN GENERATIEGESPREKKEN EN WERKATELIERS	54

Hoofdstuk 1 Verleden, heden, toekomst

1.1 Wassenaar: groen dorp met rijke geschiedenis

Wassenaar is lange tijd een klein dorp gebleven. In de Gouden Eeuw ontstonden er buitenplaatsen van rijke Haagse burgers. In 1795 telde Wassenaar 26 buitenplaatsen. Rond 1805 werd de 'Heerweg' tussen Den Haag en Haarlem (de huidige Rijksstraatweg, nu beter bekend als de N44/A44) bestraat. Omstreeks 1840 liet de broer van koning Willem I, prins Frederik, het paleisje 'De Paauw' bouwen, waar hij tientallen jaren gewoond heeft en dat thans dient als gemeentehuis van Wassenaar. Na de aanleg van de spoorlijn Rotterdam - Hofplein - Scheveningen (het tracé daarvan vormt de tegenwoordige Landscheidingsweg) in 1907/'08 begon Wassenaar zich te ontwikkelen als villadorp voor rijke havenbaronnen en -industriëlen. Deze ontwikkeling stagneerde tijdens de Eerste Wereldoorlog, maar vanaf de jaren twintig en dertig verrezen veel grote villa's in de bosrijke omgeving van het dorp Wassenaar. Tussen de wereldoorlogen verrees ook de nieuwe wijk De Kieviet in de buurt van het negentiende-eeuwse lustslot Kasteel Oud-Wassenaar.

De gemeente Wassenaar bestaat nu, met ruim 25.000 inwoners, uit een dorpskern met daaromheen een bosrijke omgeving met veel villa's en landhuizen. De buitenplaatsen bieden in deze tijd onderdak aan bedrijven en consulaten. Maar Wassenaar is met de groei van het aantal inwoners ook meer gewoon geworden. 25% van de woningvoorraad bestaat uit corporatiewoningen en met inwoners die gebruikmaken van de voorzieningen voor de lagere inkomens zoals huurtoeslag. Dat betekent dat Wassenaar een gemeente is geworden met een gemengd samengestelde bevolking en een woonklimaat dat licht boven het gemiddelde van Nederland ligt. Wassenaar grenst aan Den Haag met welke gemeente het dorp veel gemeen heeft, zoals de aanwezigheid van veel expats, ambassades en dergelijke. Ook is er door strand en toerisme een belangrijke verbinding met de gemeente Katwijk. Wassenaar grenst verder aan de gemeente Voorschoten, waar al jarenlang goede betrekkingen mee worden onderhouden. Van oudsher hebben de twee plaatsen een gezamenlijke geschiedenis. Het kasteel Duivenvoorde speelt een symbolische rol in de in 2011 tot stand gekomen volledige ambtelijke samenvoeging onder de naam Werkorganisatie Duivenvoorde.

Tijdens de sessies met inwoners, bedrijven en organisaties die we hebben gehouden, bleek dat mensen Wassenaar waarderen om de volgende kernmerken:



1.2 Wat verstaan we onder bestuurskracht?

Van gemeenschap naar gemeente. 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 en decentralisaties in het sociale en fysieke domein, die zich doorvertalen naar vraagstukken op lokaal niveau. Alle gemeenten werken daarom samen met andere gemeenten, gemiddeld in zestien samenwerkingsverbanden.¹ 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 welzijnsinstellingen en corporaties, maar soms ook bedrijven en semi-publiekrechtelijke instellingen.

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

Bij 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 dan 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.

De definitie zoals gehanteerd in dit onderzoek luidt als volgt:

Bestuurskracht

Het vermogen van een overheidsorgaan om de wettelijke en autonome taken én de ambities die het overheidsorgaan heeft, adequaat uit te voeren en hiervoor in de bestuurlijke en maatschappelijke context de juiste verbindingen aan te gaan.

1.3 De meerwaarde van bestuurskrachtonderzoek

Koster et al (2009)² 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 &

¹ TU Twente, *Effecten regionaal bestuur*, 2015.

² BMC, *100 bestuurskrachtonderzoeken als basis voor een nieuwe methode*, 2009.

Control (P&C), 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.

Bestuurskrachtonderzoeken dragen door de interactieve wijze van onderzoeken 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 het profiel 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 er binnen de gemeente verschillende belevingen zijn over het profiel van 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 zogenoemde 'krachtenveldanalyse' (maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, inwoners, regiogemeenten et cetera) 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. 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 voor gemeenten.

De bestuurskrachtonderzoeken schetsen een beeld van de gemeente als bestuurder, medeoverheid (samenwerken), 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 de gemeente daarvoor inzetten? 'Waar staat je gemeente' vult een dergelijk beeld aan met de cijfers uit benchmarks en van het Centraal Bureau voor Statistiek et cetera. 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.

1.4 Onderzoeksdoel bestuurskrachtonderzoek Wassenaar: leren en ontwikkelen

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 staat, om deze ambities te realiseren?"

De bijbehorende onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. **Politiek en bestuur:** beschikt de gemeente over een slagvaardig bestuur, is de gemeente in staat om maatschappelijke doelen te realiseren voor haar inwoners en hoe is het samenspel tussen raad, college en burgemeester?
2. **Organisatorisch:** heeft de totstandkoming van de gemeentelijke werkorganisatie (met als doel: dienstverlenend, professioneel, sterk en ambitieus) bijgedragen aan de bestuurskracht, is de werkorganisatie in staat om nieuwe ontwikkelingen op te pakken en is er sprake van heldere doelstellingen en planning en een helder budget?
3. **Samenwerking in de regio:** leidt de toename van regionale samenwerking tot effectiever bestuur, is er een afwegingskader en wat zijn de gevolgen voor de democratische legitimatie?
4. **Betrekken van burgers en bedrijven:** in hoeverre slaagt de gemeente Wassenaar erin om inwoners, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven te betrekken in de (uitvoering van) gemeentelijke opgaven? Is er sprake van communicatie en transparantie?
5. **Externe ontwikkelingen:** met welke veranderingen, in- en extern, heeft de gemeente te maken, nu en in de toekomst? Waar liggen kansen en risico's?

6. **Terugblik en vergelijking:** hoe ziet de bestuurskracht van de gemeente Wassenaar eruit in vergelijking met andere gemeenten en eerder uitgevoerde bestuurskrachtonderzoeken?

Deze vragen zijn vertaald in het normenkader (*bijlage 1*). Het doel van dit (empirisch) bestuurskrachtonderzoek is om de gemeente een goed beeld te geven van de kwaliteit van het eigen functioneren. Zodoende beoogt het onderzoek een bijdrage te leveren aan het debat en beleidsontwikkeling ten aanzien van de bestuurskracht van de gemeente. Het onderzoek draagt daarmee bij aan het presterend vermogen van de gemeente in de toekomst. Met een blik op en verbinding tussen het verleden, het heden en de toekomst:

**Een blik op het verleden: de huidige bestuurskracht
vergelijken met die van eerdere onderzoeken; in het verleden
ligt namelijk de oorsprong**

Verleden

Een onderzoek naar de krachten, beperkingen en bewegingen heeft geleid tot de keuze om een gezamenlijke werkorganisatie in te richten. Een spiegelonderzoek vergelijkt de huidige bestuurskracht op de verschillende gemeentelijke rollen met de bestuurskracht gemeten in het verleden. Uiteraard kent het 'spiegelen' ook beperkingen waarmee we rekening moeten houden. Zo zijn allerlei omstandigheden waarop de bestuurskracht is gemeten veranderd in de tijd. Dit reikt van invloeden uit de bestuurlijke context (ontwikkelingen in de regionale samenwerking) tot omgevingsfactoren (decentralisaties en een nieuwe economische werkelijkheid) en van besturingsfilosofie (minder overheid, sterke samenleving) tot veranderingen in capaciteit.

**Een blik op het heden: inzicht krijgen in de huidige
bestuurskracht van de gemeente Wassenaar**

Heden

Het heden legt de verbinding tussen de keuzes uit het verleden en de benodigde stappen om ook de ambitie in de toekomst waar te maken. Objectieve feiten, prestatiemetingen en de waardering van inwoners en maatschappelijke organisaties en bedrijven geven inzicht in de actuele bestuurskracht en bepalen de positie van de gemeente in het heden.

**Een blik op de toekomst: inzicht krijgen in de benodigde
bestuurskracht voor de toekomst**

Toekomst

Door vanuit het heden te reflecteren op de toekomst maken we in samenspraak met u de afweging of de huidige bestuurskracht ook toekomstbestendig is. Afhankelijk van bijvoorbeeld de financiële mogelijkheden moet er focus worden aangebracht in de ambities en samenwerkingsrelaties. Uiteraard is dit afhankelijk van de maatschappelijke trends en scenario's van de andere gemeenten in de Metropoolregio, en uiteraard ook Voorschoten.

1.5 Methodologische verantwoording

Om een professioneel en gefundeerd oordeel te kunnen geven over de bestuurskracht van de gemeente Wassenaar, maken de onderzoekers gebruik van diverse kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Daarbij vormen het door de gemeenteraad geaccordeerde normenkader en onderzoeksplan de basis.

Het normenkader heeft drie belangrijke functies: de onderzoekers worden in staat gesteld vanuit een zekere distantie het empirische onderzoek uit te kunnen voeren (neutraal en objectief), het biedt een venster om alle informatie te ordenen en te structureren en het versterkt de navolgbaarheid van het onderzoek (hoe zijn de conclusies tot stand gekomen?). Tevens reikt het normenkader invalshoeken en taal aan om met elkaar het gesprek te kunnen voeren over de verschillende componenten van bestuurskracht.

De interne focus van het bestuurskrachtonderzoek wordt bepaald door middel van documentenstudie, tientallen interviews (zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk, zowel op

groepsniveau als individueel) en werksessies. Waarbij de documentenstudie als basis dient en de interviews en werksessies dienen ter verdieping, aanscherping en verduidelijking. Aangezien gemeenten steeds vaker en intensiever samenwerken op lokaal en regionaal niveau, vormt de spiegel van buiten een tweede belangrijke bouwsteen. Daarbij levert participatie vanuit inwoners (generatiegesprekken op basis van loting), ondernemers en maatschappelijke organisaties en instellingen een belangrijke bijdrage om te kunnen bepalen hoe samenwerkingskrachtig de gemeente opereert in het lokale speelveld. Door 'het rondje in de bestuurlijke regio' (buurgemeenten en regionale samenwerkingsverbanden) krijgen de onderzoekers inzicht in de samenwerkingsrelaties van Wassenaar en de bijdrage die de gemeente daarin levert. In *bijlage 2* is de volledige bronnenlijst te vinden.

Hoofdstuk 2 De gemeente van de toekomst

Gemeenten bevinden zich niet in een tijdperk van verandering, maar in een verandering van tijdperk. Het is daarom van belang juist nu na te denken over wat de wensen en eisen aan het gemeentebestuur van de toekomst zijn. Wat is een passende besturingsfilosofie, welke rolopvatting en competenties van raadsleden, collegeleden en ambtelijke organisatie vraagt dat? Hoe moet de organisatie eruit komen te zien en hoe kan gebruikgemaakt worden van de samenlevingskracht?

Maatschappelijke veranderingen vereisen van gemeenten en gemeentelijke organisaties een sterke mate van adaptiviteit. Externe ontwikkelingen kennen een wisselwerking met de gemeente. Dit hoofdstuk geeft een aantal algemene trends en ontwikkelingen aan die een ontwikkelopgave impliceren voor iedere gemeente in Nederland. Een eerste blik op de wensen en eisen aan het gemeentebestuur van de toekomst, direct te relateren aan de bestuurskracht van de gemeente Wassenaar en de context waarbinnen de gemeente opereert, nu en in de toekomst. We kijken daarbij naar Demografische, Economische, Sociaal-maatschappelijke, Technologische, Ecologische en Politieke ontwikkelingen (DESTEP) en schetsen trends en ontwikkelingen.

2.1 De veranderende rol van de gemeente: trends en ontwikkelingen

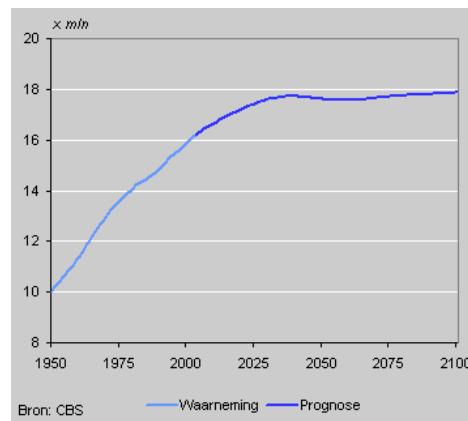
Het Ministerie van BZK heeft, mede naar aanleiding van de decentralisaties in het sociaal domein, de belangrijkste trends en ontwikkelingen visueel geschetst³. De hoeveelheid en diversiteit van de trends en ontwikkelingen toont aan dat gemeenten voor een complexe en uitdagende opgave staan. En dat gemeenten ook voor keuzes staan: waar gaan we ons op focussen (ambities)?



³ Trends en ontwikkelingen voor de gemeenten van de toekomst, ministerie van BZK, 2014.

2.2 Demografie en migratie

De bevolking van de vier grote steden zal de komende decennia sterk blijven groeien, terwijl het zuiden en oosten van het land en Zeeuws-Vlaanderen krimp laten zien. Ook de *samenstelling* van de Nederlandse bevolking verandert; in leeftijdsopbouw, naar herkomst en dus ook naar woonplaats. De recente migratiestromen uit conflictgebieden zoals Syrië, Irak, Libië, Afghanistan en Eritrea hebben ook consequenties voor gemeenten. *Vergrijzing* brengt daarnaast onder meer met zich mee dat de arbeidspopulatie daalt, de druk op de gezondheidszorg toeneemt en de vraag naar levensloopbestendige woningen groeit. *Ontgroening* heeft op de korte termijn gevolgen voor het onderwijs en maatschappelijke voorzieningen en op de iets langere termijn ook gevolgen voor de arbeidspopulatie en aanwas voor clubs en verenigingen. Een belangrijke oorzaak van die bevolkingsdaling is het wegtrekken van gezinnen en jongeren naar steden en regio's met grotere economische activiteit. De verschillen tussen de economisch sterke en zwakke regio's zullen hierdoor verder toenemen, met gevolgen voor de leefbaarheid en het voorzieningenniveau. Het aantal huishoudens stijgt gestaag: tot 2040 komen er in Nederland nog 1 miljoen huishoudens bij. Het aantal paren en gezinnen blijft vrijwel constant, terwijl het aantal alleenstaanden sterk toeneemt.



2.3 Economie en arbeidsmarkt

Economische groei is niet meer vanzelfsprekend, dat heeft de crisis van de afgelopen jaren aangetoond. Het is zelfs de vraag of de economische groeicijfers van vóór de crisis ooit nog zullen worden gehaald. Inmiddels zijn er forse tekenen van herstel, maar de lage rentestand en werkloosheid onder vijftigplussers getuigen van een broos herstel. De *arbeidsmarkt* wordt in toenemende mate een *regionale* aangelegenheid, waarbij de rol van steden en stedelijke agglomeraties bepalend is voor welvaart en groei. Die belangrijke rol van de steden heeft zijn weerslag op de niet-verstedelijkte delen van ons land. Op regionaal niveau zoeken bedrijfsleven, overheden en kennisinstellingen elkaar op (*triple helix-samenwerking*). Zij formuleren gemeenschappelijke ambities en stimuleren in dat netwerk de innovatie en economische ontwikkeling. Het verdienvermogen van Nederland wordt in belangrijke mate bepaald door de manier waarop kennis kan circuleren, mensen hun capaciteiten kunnen vergroten, en *werk, wonen, leren en creëren* met elkaar verbonden worden. Al die zaken worden echter op hun beurt gereguleerd door instituties die veranderingen ofwel blokkeren ofwel in goede banen leiden. Het gaat daarbij om het benutten en versterken van natuurlijke *concurrentievoordelen*. Complementariteit is daarbij een belangrijk aspect. De opkomst van een ICT-georiënteerde (diensten)economie vertaalt zich in de opkomst van Smart Factories, interneteconomie (Internet of Things), 3D-printing en de zelfrijdende auto. Ook vervaagt de grens tussen (thuis)werken en vrije tijd en tussen vaste en flexibele contracten (zzp-economie). Ook de verdere groei van het (internationale) toerisme is noemenswaardig.

2.4 Sociaalmaatschappelijk: netwerksamenleving

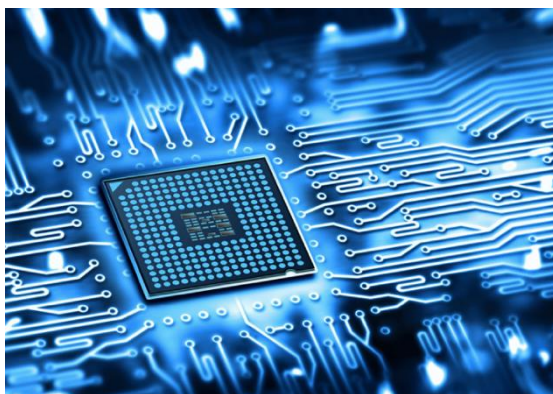
De klassieke verticale opbouw van de samenleving, waarvan overheid, kerk en het democratisch bestel de verticale pijlers vormen, schuurt steeds vaker aan tegen de *horizontale netwerksamenleving*, waarin autoriteit en gezag op niet-klassieke (niet-hiërarchische) wijze zijn georganiseerd.

Die netwerksamenleving ontwikkelt zich snel en onvoorspelbaar; individuen én organisaties kiezen steeds weer opnieuw hun eigen plaats en rol daarin. In een aantal decennia is onze samenleving flink veranderd. We zijn hoger opgeleid, mondiger, rijker en vooral ook zelfbewuster geworden, de emancipatie- en onderwijsprogramma's hebben effect gehad met als gevolg *individualisering*.

Dat vraagt om een antwoord en een andere houding van de overheid. De overheid heeft niet meer het monopolie op de publieke zaak; inwoners nemen het heft zelf vaker in handen, individueel of met elkaar, in kleine sociale verbanden en in grote digitale fora. We zien zorgcoöperaties ontstaan en andere bewonersinitiatieven waar inwoners (soms samen met instellingen, organisaties en bedrijven) uit verantwoordelijkheidsbesef en welbegrepen eigenbelang de verantwoordelijkheid nemen voor publieke voorzieningen. De (financiële) noodzaak van gemeenten om de nieuwe taken in het sociaal domein op een andere manier uit te voeren, geeft een extra impuls aan deze ontwikkelingen. Dit samenwerken met inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennis- en onderwijsinstellingen zorgt voor nieuwe vraagstukken en dilemma's. Er ontstaat in ieder geval spanning op het gebied van publieke verantwoording, democratische kwaliteit en *governance*. Een publieke taak is niet langer een overheidstaak. Daarnaast dreigt er ook een tweedeling in de samenleving, bijvoorbeeld tussen hoger- en lageropgeleiden en stedelingen en niet-stedelingen.

2.5 Technologie en informatisering

Snelle en volledige beschikbaarheid van juiste informatie is de crux van de moderne *informatiesamenleving*. Dat stelt eisen aan de informatiehuishouding in gemeenten. Het draait daarbij niet zozeer om alle informatie voor de eeuwigheid te bewaren, maar om het (digitaal) organiseren van informatie. Informatie heeft steeds meer een netwerkkarakter. Het landelijke e-Depot biedt daarbij een blik op de toekomst: een centrale digitale documentatievoorziening.



ICT wordt al ingezet als strategisch middel om maatschappelijke doelen te realiseren en dienstverlening te optimaliseren. Snelle en volledige beschikbaarheid van juiste informatie is de crux van de moderne informatiesamenleving. Dat stelt eisen aan de informatiehuishouding in gemeenten. Het gaat er daarbij niet zozeer om alle informatie voor de eeuwigheid te bewaren, maar om het (digitaal) organiseren van informatie. Informatie heeft steeds meer een *netwerkkarakter*.

Overheidsinformatie moet betrouwbaar en van voldoende kwaliteit zijn. Dat raakt in de kern de legitimatie van het werk. Gemeenten moeten

rekening houden met nationale, Europese en internationale regels voor beveiliging en privacy. Slordig omgaan met persoonlijke gegevens raakt direct aan de betrouwbaarheid van de overheid, bijvoorbeeld bij het bieden van zorg en ondersteuning. De balans tussen die verschillende behoeften maakt de opgave niet primair technisch, maar ook politiek en bestuurlijk. Het digitaal aanvragen en het thuisbezorgen van paspoorten zal gewoon worden. Veel gemeenten zijn actief op Twitter, Facebook en Whatsapp. In navolging van websites als Booking.com, Zoover, Airbnb en Uber zal ook de dienstverlening van gemeenten binnen een aantal jaren digitaal steeds vaker direct van feedback worden voorzien.

Het gebruik van social media en groter wordende hoeveelheden data zijn van belang voor een effectieve gemeente. Beleidsmatig kan er bijvoorbeeld slim gebruikgemaakt worden van data. Een gemeente die weet waar de hotspots voor criminaliteit zijn, kan de aanwezige politiecapaciteit optimaal inzetten. Een gemeente die weet hoe de lokale vervoersstromen lopen en de ongelukgevoelige kruispunten kent, kan gericht investeren in verkeersmaatregelen en alternatieve routes. Ook de Omgevingswet kent een belangrijke digitale component: voor inwoners en bedrijven is het straks mogelijk om de gehele vergunningaanvraag digitaal te volgen.

2.6 Ecologie: energie, duurzaamheid en milieu

Klimaatverandering heeft grote effecten op Nederland: zeespiegelstijging, heftige buien, droogtes, hittegolven en nieuwe ziekten. Waterveiligheid en het tegengaan van overstromingen zijn belangrijke opgaven. De energieproductie wordt decentraler (meer lokaal) en duurzamer (minder aardgas). Lokale energiesystemen vergen ruimte: op daken (zon), in gebouwen (warmtepomp, warmteopslag), bij bedrijven (biomassa-inzameling), in de ondergrond (warmte/koudeopslag) of in de omgeving (windmolens). Voor veel milieuproblemen is een succesvolle aanpak gevonden, maar er blijven nog genoeg uitdagingen bestaan, zoals al in het Energieakkoord en ook het akkoord van Parijs is onderkend. Gemeenten kunnen daarvoor veel werk verrichten. Duurzaamheid vraagt om *gedragsverandering* van mensen, maar speelt bijvoorbeeld ook een rol bij het fysieke beleid. Luchtkwaliteit en leefbaarheid, wateropvang, hergebruik van materialen, energiebesparing en het gebruik van duurzame energie vormen in steeds meer gemeenten een belangrijk onderdeel van de beleidsagenda (al dan niet in samenwerking met inwoners, bedrijven en organisaties).

2.7 Politiek, bestuur en organisatie

De verhouding tussen samenleving en bestuur verandert. Zoals David van Reybrouck stelde in zijn boek *'Tegen verkiezingen'* (2013): er is iets vreemds aan de hand met onze democratie: iedereen lijkt ernaar te verlangen, maar niemand gelooft er nog in. De dalende opkomstcijfers bij (lokale) verkiezingen en lidmaatschap van politieke partijen (minder dan 300.000) zijn veelzeggend.

Recent zijn er diverse publicaties verschenen die ingaan op de veranderingen in het lokaal bestuur. Zo wijst de *Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur* in haar oproep op de meervoudigheid van het lokaal bestuur: het lokaal bestuur moet de meervoudigheid van de democratische samenleving erkennen en daar ook naar handelen. Het moet uitnodigend zijn voor vernieuwing en verbreding van democratische vormen en ruimte geven aan variëteit.

Het moet investeren in en zoeken naar een constructieve samenwerking tussen (verticale) representatieve en (horizontale) participatieve democratische vormen ('doe-democratie', de opkomst van gelote inwonertoppen in de geest van de G1000). En investeren in democratische kwaliteit van processen, mensen en organisaties binnen de overheid en in de lokale samenleving. Dat bestuur geeft ook zelf het goede voorbeeld door een respectvolle omgang met inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld, geeft ruimte



voor dialoog en staat spelverruwing niet toe. Onze samenleving vraagt om *flexibiliteit* in de manier waarop het bestuur de maatschappelijke opgaven oppakt. Daarvoor is verscheidenheid nodig, zowel in werkwijze als in structuur. En duidelijkheid over de rollen en posities van hen die samen het openbaar bestuur vormen. Dit is recent herhaald door honderden bestuurders, politici, inwoners, ondernemers en wetenschappers in de *Code Oranje* waarin wordt opgeroepen tot meer ruimte voor experimenten om de kloof tussen inwoners en bestuur kleiner te maken.

Een VNG-denktank kwam met de publicatie *Maatwerkdemocratie*, waarin onder meer gepleit werd voor minder raadsleden (meer focus vanuit versterkte ondersteuning), een vergroot lokaal belastingaandeel, herijkte afspraken over taken en rollen tussen raad, college en inwoners en riep op om niet vooruit te vluchten in gemeentelijke samenwerking, daar waar herindeling eigenlijk aan de orde was.

Ook de rol en positie van de *ambtenaar* vragen aandacht. Als werkwijze en structuur van het bestuur meer verscheidenheid vraagt, moet dat ook gevolgen hebben voor de rol en de (rechts)positie⁴ van de ambtenaar. Nu is de ambtenaar slechts dienaar van het gemeentebestuur. Maar in de praktijk werkt hij voor de samenleving zonder dat hij daaraan verantwoording aflegt of verantwoordelijk wordt gehouden. Het is de vraag of die klassieke rolverdeling in een modern en eigentijds bestuurlijk systeem nog past. Er vindt een verschuiving plaats van inhoudelijke deskundigheid naar (*netwerk*)*competenties* zoals verbinden, analyseren, duiden en communiceren.

⁴ Op 8 november 2016 stemde de Eerste Kamer in met het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren.

Hoofdstuk 3 *Profiel en ambities van Wassenaar*

3.1 In het kort

Wassenaar is een gemeente in de provincie Zuid-Holland. De gemeente telde op 1 januari 2016 25.914 inwoners en heeft een oppervlakte van 50,93 km² (CBS Statline). Wassenaar is ruim opgezet en kent een diversiteit aan natuur (bos, zee en duinen) en historische landgoederen, waarvan sommige rijksbeschermd gezicht. De gemeente grenst aan de gemeenten Voorschoten, Katwijk, Leidschendam-Voorburg en Den Haag. Samen met Voorschoten en Leidschendam-Voorburg vormt Wassenaar het Landschap Duin, Horst en Weide. Wassenaar heeft een kustlijn van ruim 8 km. Ook recreatiepark 'landgoed Duinrell' (1 miljoen bezoekers per jaar) is gesitueerd in Wassenaar en vormt zodoende een icoon van Wassenaar.

Wassenaar fungeert als groen leef- en woonmilieu met verschillende toeristische en recreatieve mogelijkheden in een verstedelijkte regio. Daarnaast wordt Wassenaar gekenmerkt door de aanwezigheid van expats en internationale residenties zoals de Amerikaanse ambassade, de Amerikaanse school en de Indonesische school (internationaal karakter). Wassenaar scoort al jaren hoog in het nationale onderzoek (Elsevier) naar beste woongemeenten: in 2016 op plek 7. De gemeente mag zichzelf de beste woongemeente van Zuid-Holland noemen.

3.2 Bevolking⁵

Wassenaar is fors kleiner dan de omliggende gemeenten Den Haag (516.000 inwoners), Leiden (121.000 inwoners) en Leidschendam-Voorburg (74.000 inwoners). De buurgemeente Voorschoten kent daarentegen een vergelijkbaar inwonersaantal. Sinds 2004 is het inwonertal (slechts) met ongeveer 250 personen gegroeid. Dit komt overeen met een toename van 0,6%. De groei zit onder het gemiddelde van de voormalige plusregio Haaglanden (+6,8%), de provincie Zuid-Holland (+3,2%) en heel Nederland (+3,2%).

Binnen de leeftijdsopbouw van de bevolking hebben de leeftijdscategorieën 20-30 en 30-40 jaar een lager aandeel dan in Nederland. Dit past in het beeld van een gemeente met hoge woningprijzen, gelegen tussen twee grote steden Den Haag en Leiden waar veel jongeren naartoe trekken. Wassenaar heeft in vergelijking met de rest van Nederland meer inwoners van 65 jaar en ouder. De grijze druk is hoog (43,3% inwoners van 65 jaar en ouder ten opzichte van 15-64 jaar, ten opzichte van 27,8 in Nederland) en Wassenaar is een van de meest vergrijzde gemeenten in haar omgeving. De vergrijzing is vergelijkbaar met overeenkomstige gemeenten zoals Heemstede en Bloemendaal.

⁵ Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

3.3 Bestuur en organisatie

Bestuur

Gemeenteraad (totaal 21 zetels)

VVD	4 zetels
CDA	4 zetels
Wat Wassenaar Wil	3 zetels
D66	3 zetels
Passie voor wassenaar	2 zetels
GroenLinks	2 zetels
Democratisch Liberalen	
Wassenaar	1 zetel
Hart voor Wassenaar	1 zetel
PvdA	1 zetel

College van B&W

Burgemeester Jan Hoekema
 Wethouder Bert Doorn (CDA)
 Wethouder Freddy Blommers (D'66)
 Wethouder Inge Zweerts-de Jong (Passie voor Wassenaar)
 Wethouder Leo Maat (Groen Links)

Wassenaar heeft de afgelopen jaren enkele bestuurlijke conflicten gehad. Diverse interventies hebben daarop plaatsgevonden. Vanaf 2014 is er een min of meer stabiele periode aangebroken. Na de verkiezingen van maart 2014 is weer een 'regulier' partijpolitiek college samengesteld van CDA, D66, Passie voor Wassenaar, GroenLinks en PvdA. De PvdA ondersteunt de coalitie (levert geen wethouder). De coalitiepartijen hebben samen een meerderheid van 12 van de 21 zetels en werken op basis van het coalitieakkoord 'Vernieuwen, verbinden, vertrouwen'. Vergelijken met de vorige bestuursperiode (2010-2014) zit de VVD niet meer in de coalitie en zijn Passie voor Wassenaar, GroenLinks en de PvdA aan de coalitie toegevoegd. Veel actiepunten uit het coalitieakkoord zijn inmiddels gerealiseerd.

Organisatie

Met ingang van 1 januari 2013 vormen de ambtenaren van de gemeenten Wassenaar en Voorschoten één ambtelijke organisatie voor twee gemeenten onder de naam 'Werkorganisatie Duivenvoorde' (WODV). De ambtenaren die eerst voor beide gemeenten afzonderlijk werkten, zijn in deze organisatie ondergebracht (met uitzondering van de griffies). De beide gemeenten kennen een eigen gemeentebestuur: college van B&W (inclusief eigen gemeentesecretaris) en gemeenteraad. De Werkorganisatie bedient twee colleges van B&W en twee raden. De twee secretarissen vormen gezamenlijk ook de directie van de werkorganisatie.

De ambtelijke organisatie is juridisch verankerd in een Gemeenschappelijke Regeling (GR). Dit betekent sturing vanuit het algemeen bestuur (AB) en dagelijks bestuur (DB). Het AB wordt gevormd door de beide voltallige colleges. Het DB bestaat uit beide burgemeesters en twee wethouders van beide gemeenten. De voorzitter van het AB is de voorzitter van de WODV. De WODV wordt aangestuurd door de concerndirectie. De concerndirectie bestaat uit twee directeuren, die tevens gemeentesecretaris zijn van Voorschoten en Wassenaar. Via

de concerndirectie vloeien de opdrachten de werkorganisatie in en uit richting beide colleges (schakelfunctie).

Een belangrijke drijfveer voor ambtelijk integreren was efficiënter werken. De gemeenten kenden een opgave vanuit de gemeenteraden om 10% van de fte te bezuinigen. Deze taakstelling kon alleen worden behaald bij ambtelijke integratie. Criteria voor de samenwerking waren:

- a. kwaliteit dienstverlening (door schaalgrootte meer continuïteit en slagkracht);
- b. efficiency/financiën (voldoen aan formatieve en personele taakstellingen);
- c. invloed in partnerships (serieuze gesprekspartner);
- d. besturing (optimale schaal, bestuurlijke legitimatie).

In 2014⁶ is de ambtelijke integratie door de rekenkamercommissie voor het eerst geëvalueerd; het betrof de eerste twee criteria – met vooraf vastgestelde indicatoren (nulmeting). Conclusie: op deze indicatoren wordt goed gescoord. Ook de taakstelling (-10% fte) is gerealiseerd. Er zijn verbeterpunten genoemd op het gebied van communicatie, afstemming van de werkprocessen en ICT (verminderen werkbelasting). Er is in hetzelfde jaar ook een bevoegenheidsonderzoek onder personeelsleden gehouden. De organisatie scoort goed op de modules bevoegenheid en inhoud van het werk (in lijn met conclusies rekenkamercommissie). Het blijkt dat de onderlinge en interne communicatie, het werkplezier, de samenwerking tussen de afdelingen en resultaatgerichtheid verbeterd kunnen worden. Hierop volgend is voor de periode 2015-2018 een nieuw concernplan opgesteld (en een jaarplan voor de periode 2016-2017) die moet(en) inspelen op de verbeterpunten. De geformuleerde ambities zijn onder andere. goed opdrachtgever-opdrachtnemerschap, versterking eigenaarschap bij bestuurders, leidinggevend en medewerkers, resultaatafspraken DB-concerndirectie, kwaliteit/potentie medewerkers in beeld (Studio Duivenvoorde) en standaardisatie van werkprocessen.

In 2015⁷ heeft op de ambtelijke inzet (omvang functies) een benchmarkonderzoek (Berenschot) plaatsgevonden. Daaruit blijkt dat het ambtelijk apparaat **26,3 fte** boven het gemiddelde in de referentiegroep ligt. De referentiegroep zijn gemeenten uit dezelfde grootteklasse als de WODV en is gecorrigeerd voor taken die gemeenten verzelfstandigen, uitbesteden of via een GR uitvoeren. De specifieke werkvorm van de WODV, te weten het werken voor twee gemeenten, wordt gezien als van belang voor de omvang van de benodigde formatie. Gewezen wordt op inefficiënties (denk aan meerdere publieksbalies en meer overleg, advies en informatie ten aanzien van bestuurders), het ontwikkelen van visies en beleid voor twee gemeenten en het bedienen van meerdere regio's en samenwerkingsverbanden. Volgens het Berenschot-onderzoek vraagt de organisatievorm 'werkorganisatie' om een extra inzet van in totaal **30,5 fte** (12 fte voor de inhoudelijke taken en 18,5 fte voor de overhead).

Tenslotte is in aangegeven dat de inhuurkosten van Duivenvoorde fors lager (-47%) zijn dan gemiddeld in de referentiegroep. Rekening houdende met een gemiddeld inhuurtarief van

⁶ Rekenkamercommissie, *Monitoring en evaluatie integratie Wassenaar-Voorschoten*, juni 2016.

⁷ Berenschot, *Benchmark ambtelijk apparaat*, februari 2015.

€ 70,— en een taakomvang van 1.350 uur per jaar voor een fulltimer, beschikt de gemeente over **14,3 fte** minder inhoudelijke formatie als gevolg van de lage inhuurkosten.

Samengevat leidt dit tot de volgende conclusie:

- | | |
|--|----------|
| 1. Extra formatie boven de benchmark: | 26,3 fte |
| 2. Extra benodigde formatie vanwege construct WODV | 30,5 fte |
| 3. Tekort formatie door minder inhuur | 14,3 fte |

Samengevat betekent dit dat er een tekort is op de BBV-taken, oftewel de taken voor beleid en vergunningverlening, van **18,5 fte**.

In cijfers betekent dit, rekening houdend met gemiddelde kosten per fte van € 75.000,— het volgende:

Extra kosten overhead als gevolg van keuze voor werkorganisatie:	€ 1.387.500,—
Extra kosten BBV-taken als gevolg van keuze voor werkorganisatie:	€ 900.000,—
Totaal extra kosten:	€ 2.287.500,—
Tekort op BBV-formatie, inclusief lager inhuur:	€ 1.350.000,—

Bovenstaande berekening gaat uit van de netto formatie, omdat dit volgens het rapport van Berenschot het beste vergelijkende beeld geeft. De bruto formatie omvat ook de formatie voor uitvoerende taken die de gemeente zelf uitvoert. Dat is lastig vergelijken omdat de mate van uitbesteding de vergelijking verstoort. Op deze plaats merken wij wel op dat bij bovenstaande constatering Berenschot aangeeft dat de formatie voor uitvoerende taken lager is dan het gemiddelde van de referentiegroep (-10,7 fte).

De vraag is gesteld of inzichtelijk is te maken welke formatie er nodig zou zijn geweest als er geen ambtelijke fusie had plaatsgevonden. Het MT⁸ van de WODV heeft eerder deze analyse gemaakt waarbij de omvang van de formatie voor de ambtelijke fusie is doorgetrokken naar 2017. Deze analyse laat zien dat de besparing op de loonkosten dankzij de ambtelijke fusie circa € 2,5 miljoen bedraagt, als de extra inzet vanwege onder meer de drie decentralisaties, vastgoed, vluchtelingen en extra projecten buiten beschouwing worden gelaten.

Een dergelijke vergelijking is echter lastig te maken aangezien er in de afgelopen vier jaar beduidend andere eisen aan de gemeenten zijn gesteld. Enerzijds zijn de samenleving en het besturen complexer geworden. Anderzijds heeft de crisis in heel Nederland een reductie noodzakelijk gemaakt van de ambtelijke formatie bij gemeenten. In hoofdstuk 3 hebben wij de trends uit het onderzoek van het Ministerie van BZK geschetst. De hoeveelheid en

⁸ Presentatie van MT aan DB WODV, 22.08.2016

diversiteit van de trends en ontwikkelingen toont aan dat gemeenten voor steeds complexere en uitdagender opgaven staan. Onderstaand overzicht geven wij enkele hoofdpunten weer:

- Regionalisering van het lokaal bestuur.
- De spanningen tussen bevolkingsgroepen in de samenleving nemen toe.
- Juridisering van de samenleving.
- Lokale economie verzwakt.
- Er is sprake van nieuwe taken waarvoor andere kennis en vaardigheden nodig zijn.
- Creëren van nieuwe samenwerkingsvormen met burgers.
- Realiseren van integrale, domeinoverstijgende, vernieuwing.
- Gemeente wordt regisseur van maatschappelijke velden.
- Verzakelijking van dienstverlening.

Dit is geen uitputtende lijst en ook niet alle trends vragen om meer ambtelijke inzet, maar wij willen hiermee illustreren dat het ondubbelzinnig beantwoorden van de vraag wat de kosten zouden zijn als er niet was gefuseerd, niet is te maken. Wel wijzen wij erop dat de keuze voor het laten samengaan van de ambtelijke organisaties inhoudelijk een verstandige keuze is geweest. Immers, in 2011 vond de gemeenteraad van Wassenaar het nodig om het college de opdracht te geven om de slagvaardigheid en kwaliteit van de ambtelijke organisatie te verhogen. Als de fusie niet had plaatsgevonden, was het denkbaar geweest dat de decentralisaties minder adequaat waren aangepakt, de financiële knelpunten groter waren geweest en de inhoudelijke kwaliteit te veel was achtergebleven.

3.4 Interactie met de samenleving

In het coalitieakkoord is als belangrijk punt opgenomen dat het vertrouwen in de lokale politiek moet worden hersteld door onder meer inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties beter te betrekken bij het beleid. Instrumenten die uit het coalitieprogramma voortvloeien zijn onder andere een participatieraad vanuit inwoners, wijkwandelingen door het college en een raadgevend referendum. Als structurele maatregel heeft de raad de nota Samenspraak vastgesteld en is de inspraakverordening gewijzigd. De mate van samenspraak wordt georganiseerd rondom de zes treden van de participatieladder:

1. Zelf organiseren
2. (Mee)beslissen
3. Coproduceren
4. Adviseren
5. Raadplegen
6. Informeren

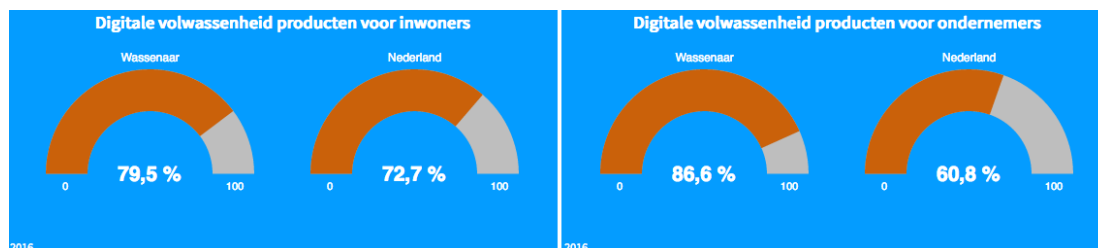
Een voorbeeld van een door inwoners genoemd succesvol samenspraakproces is de herinrichting van het parkeerterrein en omgeving aan de Dr. Mansveltkade.

3.5 Dienstverlening⁹

Inwoners van Wassenaar zijn tevreden met de dienstverlening van de gemeente (een 6,9 tegenover 6,7 landelijk gemiddeld). Goede dienstverlening aan inwoners en ondernemers acht het college van groot belang. Die moet tijdig, duidelijk, klantgericht en toegankelijk zijn. Het Klant Contact Centrum (KCC) beoogt een basisvoorziening te zijn die werkt vanuit het

⁹ www.waarstaatjegemeente.nl

klantbelang. Ook ondernemers en mensen met een zorgvraag kunnen hier terecht. De dienstverlening wordt digitaal aangeboden, tenzij persoonlijk contact een meerwaarde heeft of gewenst is. Het uitgangspunt is 'digitaal waar het kan, persoonlijk waar nodig'. Bijzondere aandacht gaat uit naar dienstverlening aan de inwoners die de Nederlandse taal niet machtig zijn.



Als het gaat om (digitale) dienstverlening scoort Wassenaar ook bovengemiddeld:

De leefomgeving beoordelen inwoners als schoon (63% versus 65% landelijk) en er is veel waardering voor de buurt (8,1 versus 7,9 landelijk).

3.6 Sociaal¹⁰

De gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar hebben zich in 2014 samen voorbereid op de drie grote decentralisaties. Om continuïteit te waarborgen is er eind 2014 gekozen voor een haalbaar dienstverleningsmodel dat voor de toegang tot niet-vrij toegankelijke voorzieningen nog is gebaseerd op de drie sectoren jeugd, Wmo en participatie. Naast de sectorale toegangen is een gebiedsteam ingericht; het ACT-team. Dit ACT-team jaagt de netwerken in de wijken en buurten aan door sector overstijgende intervisie- en themabijeenkomsten te organiseren voor professionals. In de Startnotitie transformatieagenda (juni 2015) komen de sectorale ontwikkelrichtingen in samenhang bij elkaar. De agenda wordt gebruikt als onderlegger bij alle activiteiten die direct of indirect verband houden met de transformatie.

Kijkende naar het aantal personen dat in Wassenaar gebruikmaakt van een bijstandsuitkering, valt op dat dit fors onder het landelijk gemiddelde zit: 243 per 10.000 inwoners versus 405 landelijk.

Het sociaal-cultureel kapitaal (hierbij draait alles om de sociale interacties binnen een samenleving, kernbegrippen zijn sociale rechtvaardigheid en maatschappelijke betrokkenheid) is met een score van 55 van de 100 bovengemiddeld (landelijke score: 48 van de 100).

3.7 Fysiek

Wonen¹¹

In 2016 bedroeg het aantal woningen in de gemeente Wassenaar 12.210. Van de woningvoorraad behoort 53,7% tot de koopsector. Dit aandeel is lager dan in gemeenten uit

¹⁰ www.waarstaatjegemeente.nl

¹¹ CBS Statline, laatste meting 2013.

dezelfde grootteklasse (56,2%). Van de huurwoningen bevindt 55,7% zich in de sociale huursector en 44,3% in de particuliere huursector (in Nederland is 68,7% sociale huursector en 31,3 particuliere huursector). De gemiddelde WOZ-waarde is met € 478.000,— beduidend hoger dan het gemiddelde in Zuid-Holland (€ 197.000,—). De functiemengingsindex (FMI) weerspiegelt de verhouding tussen banen en woningen en varieert tussen 0 (alleen wonen) en 100 (alleen werken). Bij een waarde van 50 zijn er evenveel woningen als banen. In de gemeente Wassenaar bedraagt de FMI: 43,8%. Daarmee is de gemeente meer een woon- dan werkgemeente.

De hoofddoelstelling van het woonbeleid voor Wassenaar luidt:

‘Behoud van Wassenaar als aantrekkelijke woongemeente voor de brede groep inwoners.’

De speerpunten van het beleid:

- Alle doelgroepen (jongeren, gezinnen, ouderen, alleenstaanden) kunnen goed wonen in Wassenaar.
- Vergroten van de slaagkans en voor middeninkomens, jongeren, starters en jonge gezinnen op de woningmarkt.
- Een levensloopvriendelijke gemeente: langer zelfstandig wonen in de wijk in een passende woning voor ouderen en mensen met een beperking. Aandacht voor kwetsbare groepen.
- Verduurzaming van de woningvoorraad.
- Het borgen van de uitvoering van het woonbeleid door goede samenwerking met corporaties en andere partijen en monitoring.

Grondbeleid

In het coalitieprogramma is aangegeven dat er mogelijke kansen en ontwikkelingen liggen rond het project Den Deijl (waardige entree van het dorp; politiek-gevoelige discussie in verband met aankoop gronden van Mens) en rond de draf- en renbaan Duindigt. De locatie Duindigt is geen gemeentelijk eigendom. Daarnaast worden mogelijkheden voor ontwikkelingen voorzien rondom het havengebied en bedrijfsterrein Maaldrift. De structuurvisie bepaalt de strategie voor de vier ontwikkelgebieden. De vaststelling van de structuurvisie heeft recent plaatsgevonden. De gemeente Wassenaar heeft op dit moment geen in exploitatie genomen gronden noch bouwgrond in exploitaties.

3.8 Economie

Ambities

In het coalitieakkoord 2014-2018 is opgenomen dat ondernemers de ruimte krijgen om te ondernemen. De doelstelling van het gemeentelijk economisch beleid is een robuuste lokale economische structuur die bijdraagt aan de levendigheid en sociale samenhang van de Wassenaarse samenleving en bovendien past binnen het streven naar een duurzame ontwikkeling van de gemeente. Een economische structuur die door de gemeente netjes wordt beheerd met zorg voor de voorzieningen en activiteiten die bijdragen aan de hoogwaardige werk- en woonomgeving van Wassenaar. De kracht van Wassenaar ligt dan ook vooral in de afnemers van de geniet- en makeconomie.

Op een zestal punten wordt de economische visie uitgewerkt, namelijk detailhandel, horeca, toerisme, bedrijventerreinen, kantoren, de zzp'er, ondernemersklimaat en bereikbaar en woningbouw. Voor wat betreft het speerpunt ondernemersklimaat zijn de volgende maatregelen vastgelegd:

- Blijvende aandacht voor ondernemerscontacten en accountmanagement.
- Deregulering en vermindering van administratieve lasten.
- Goede informatievoorziening aan starters op het Wassenaarse ondernemersloket.
- Aanhaken op regionaal loket voor ondernemerschap en business development.
- Samenwerken met expats-organisaties om woon- en leefklimaat van expats te verbeteren.

Voor de uitvoering van de visie is een Economische Werkprogramma 2016-2019 opgesteld.

Werkgelegenheid

De omvang van de beroepsbevolking is in totaal 10.600 (CBS Statline, laatste meting 2013). Hiervan zijn zo'n 10.000 personen ook daadwerkelijk aan het werk. De totale werkgelegenheid bedraagt 9.630 arbeidsplaatsen (LISA-vestigingenregister, 2014), waarvan er circa 3.800 worden ingevuld door inwoners uit Wassenaar. Wassenaar heeft dagelijks een inkomende pendel van circa 6.100 werknemers.

Deze personen komen voornamelijk uit Den Haag (1.900), Leiden (700) en van buiten de provincie (950). Hiertegenover staat een uitgaande pendel van ruim 6.200 personen, voornamelijk naar Den Haag (2.000), Rijswijk (350) en elders in het land (2.500). 53% van de beroepsbevolking is hoogopgeleid (opleiding op hbo- of wo-niveau), gemiddeld in Nederland is dit 30%.

Inkomen

Het gemiddeld besteedbaar inkomen van particuliere huishoudens in de gemeente bedraagt € 52.200,— en is hoger dan het gemiddeld besteedbaar inkomen in de groep gemeenten van vergelijkbare bevolkingsomvang (€ 36.700,—). Dit ligt ook boven het gemiddelde van € 34.800,— in Nederland¹².

3.9 Financiële positie

Bij de start van de werkorganisatie was de opdracht om 10% fte te bezuinigen. Naast deze bezuinigingsmaatregel is in Voorschoten een amendement aangenomen om nog eens een bezuiniging van € 255.000,— te realiseren per 1 januari 2016. De bijdrage aan de werkorganisatie is met ingang van 2016 met (meer dan) € 255.000,— door Voorschoten verlaagd. De bezuiniging is hiermee gerealiseerd. Wassenaar heeft extra personeel afgenomen, in omvang gelijk aan de reductie van Voorschoten (€ 255.000,—). 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. Als oorzaak worden ontwikkelingen op het personeelsgebied genoemd (verwachte landelijke cao-afspraken en individueel keuzebudget).

¹² Wassenaar.incijfers.nl; besteedbaar huishoudinkomen 2013.

Wassenaar	€ 14.431.075,—	(Jaarrekening 2015)
Wassenaar:	€ 14.440.134,—	(Vastgestelde bijdrage 2016)
Wassenaar:	€ 15.962.119,—	(Begroting 2017)

Al geruime tijd is duidelijk dat de begroting van Wassenaar geen gunstig financieel meerjarenperspectief heeft en dat er na het begrotingsjaar 2016 sprake is van een oplopend tekort. In de samenvatting van het rapport 'Oog voor de begroting' uit 2015 van de Rekenkamercommissie, is gesignaleerd dat de gemeente Wassenaar geen meerjarig structureel en reëel evenwicht heeft in de begroting.

De Wassenaarse financiële situatie is in het verleden altijd zeer goed geweest hetgeen tot uitdrukking kwam in de aanzienlijke liquiditeitspositie die ook nu nog altijd geen voorzienbare tekorten kent. De vermogenspositie van Wassenaar is dan ook heel goed te noemen, met grote reserves en een uitstekend weerstandsvermogen (zie onderstaande afbeelding uit de gemeentebegroting 2016-2019).

Tabel 5 Stand van de reserves 2015-2019

(bedragen x € 1.000)

per 31 december	2015	2016	2017	2018	2019
Algemene reserve					
- Vrij besteedbaar deel	29.107	29.107	29.107	29.107	29.107
- Weerstandsvermogen	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000
Totaal algemene reserve	37.107	37.107	37.107	37.107	37.107
Totaal bestemmingsreserves	23.723	21.636	20.560	19.771	18.995
Totaal reserves (eigen vermogen)	60.830	58.743	57.667	56.878	56.102

De

afgelopen jaren ziet Wassenaar zich evenwel geconfronteerd met een afnemende algemene uitkering van het gemeentefonds waardoor de exploitatie structureel uit het lood is geraakt. De uitdaging ligt er om de komende jaren baten en lasten weer structureel met elkaar in overeenstemming te brengen. Omdat dit proces enkele jaren in beslag zal nemen en de nodige (personele) frictiekosten met zich mee zal brengen, lijkt het onvermijdelijk dat een deel van het ten gevolge van de verkoop van het gemeentelijk belang in Nuon Energy aanwezige vermogen ingezet zal moeten worden. Dit veranderingstraject vraagt erom dat in een integrale afweging inhoudelijke keuzen worden gemaakt om tot de beoogde bestendige situatie te komen.

De Kadernota 2016 is op advies van de commissie Bestuur & Middelen niet door de raad vastgesteld. De programmabegroting 2016-2019 toont voor Wassenaar een negatief meerjarenbeleid. Het nadeel van € 1.066.867,— in 2016 loopt op naar een nadeel van € 1.588.286,— in 2019 (zie afbeelding).

(+ = voordeel; - = nadeel)	2016	2017	2018	2019
Begrotingssaldo voor dekking (tabel 3)	-1.066.867	-1.085.467	-1.435.269	-1.588.286
Uitkomsten nader onderzoek Benchmark	88.000	88.000	88.000	88.000
3 x incidenteel = structureel	73.620	73.620	73.620	73.620
Nieuw voor oud	100.000	100.000	100.000	100.000
Vermindering subsidies	0	0	0	0
Doorlichten dotaties voorzieningen	0	0	0	0
Instellen innovatiereserve	0	0	0	0
Verkoop vastgoed en grond	250.000	0	0	0
Inzet vrije ruimte algemene reserve	699.332	689.191	670.957	656.770
² Begrotingssaldo	144.085	-134.656	-502.692	-669.896
Saldo incidentele baten en lasten	105.560	-173.000	40.000	30.000
Structureel begrotingsresultaat	249.645	-307.656	-462.692	-639.896

In de begroting zitten verschillende dekkingsvoorstellen. Het voor de toezichthouder bepalende begrotingsjaar 2016 was hiermee sluitend (begrotingsoverschot € 144.085,—). De provincie heeft in de begrotingsbrief 2016 echter nadrukkelijk vastgesteld dat de meerjarenraming 2017-2019 niet sluitend is. Over de ombuigingsmaatregelen/taakstellingen merkten zij het volgende op: 'In uw begroting is rekening gehouden met ombuigingsmaatregelen tot een bedrag van ruim € 1 miljoen. Deze maatregelen zijn nog onvoldoende om ook de tekorten in de meerjarenraming 2017-2019 te dekken. Wij gaan ervan uit dat u maatregelen zult nemen die ertoe leiden dat ook voor deze jaren structureel en reëel evenwicht tot stand wordt gebracht.'

Bij de Kadernota 2017 zijn verschillende dekkingsvoorstellen gedaan, omdat de financiële situatie tussentijds is verslechterd. In de begroting is dit uiteindelijk geconcretiseerd, waardoor het meerjarenperspectief uiteindelijk licht positief sluit.

TOTAAL MUTATIES NA KADERNOTA	-38.952	-36.044	-357.336	-666.339
Stand begroting vóór dekking	-399.987	-227.456	-373.346	-273.733
Dekkingsplan				
<i>Realiseren PM uit Kadernota</i>				
7. Accommodaties (incl. huisvesting ambtenaren)				500.000
8. Meer met mensen, minder met papier		90.000	180.000	270.000
<i>Wijzigingen en aanvullingen ten opzichte van dekking uit Kadernota</i>				
9. Klimaat en duurzaamheid		25.000	50.000	100.000
10. Beheerplannen		50.000	100.000	200.000
11. Minder verhoging OZB	-563.836	-550.987	-516.980	-499.917
<i>12. Inzet reserve frictiekosten:</i>				
Onttrekken uit AR voor reserve frictiekosten	2.500.000			
Dotatie aan reserve frictiekosten	-2.500.000			
Onttrekking reserve frictiekosten inclusief ingroei taakstelling B plus C	1.050.000	691.667	633.333	
TOTAAL DEKKING NA KADERNOTA	486.164	305.680	446.353	570.083
Nieuw saldo na dekkingsvoorstellen	86.177	78.224	73.007	296.350

Wij constateren dat bij drie omvangrijke voorstellen nog niet concreet is gemaakt hoe de besparingen zijn te realiseren en direct terugslaan op de omvang van de formatie voor de WODV, namelijk:

- *Accommodaties* (€ 500.000,—). Voor een belangrijk deel wordt een bezuiniging behaald door het gezamenlijk huisvesten van de werkorganisatie voor de gemeenten Wassenaar en Voorschoten.
- *Meer mensen, minder papier* (€ 270.000,—). Er worden vier terreinen genoemd waardoor minder inzet noodzakelijk is: meer participatie, minder bureaucratie, meer overlaten aan de samenleving en mindere beleidsvisies maken.

- *Beheerplannen € 200.000,—*). Die besparing moet invulling krijgen door de verantwoordelijkheid voor beheer over te dragen aan verenigingen, burgerparticipatie en het afstoten van eigendommen.

De begroting wordt voor de korte termijn sluitend door een onttrekking uit de reserve frictiekosten.

3.10 Samenwerking in de regio

De visie zoals beschreven in het coalitieakkoord luidt als volgt:

‘Wassenaar blijft een zelfstandige gemeente. De gemeente werkt intensief samen met de gemeente Voorschoten. Ook op enkele beleidsthema’s trekken Wassenaar en Voorschoten vanuit een gezamenlijk belang samen op. Bij een aantal van deze thema’s is ook de gemeente Leidschendam-Voorburg betrokken. Op grotere schaal werkt Wassenaar sinds jaar en dag samen in het Stadsgewest Haaglanden. Het vormen van strategische allianties met naastgelegen gemeenten in Haaglanden en de Leidse regio kan kansen bieden om zaken opnieuw en op het meest ideale schaalniveau te organiseren. Wij participeren daarom actief in bestaande samenwerkingsverbanden waarin wij de belangen behartigen van Wassenaar in de regio.’

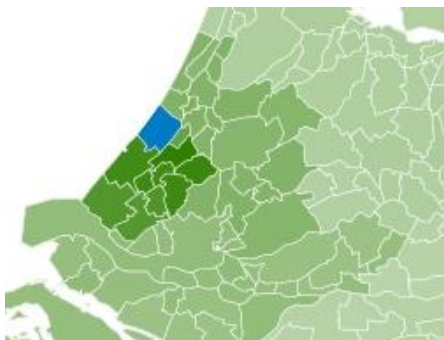
Wassenaar kijkt verschillende kanten op als het gaat om samenwerking:

- richt zich voor economie en vervoer op de metropoolregio Den Haag-Rotterdam (MRDH) (juridische vorm: GOL). De MRDH werkt aan de Agenda Economisch Vestigingsklimaat en de Agenda Bereikbaarheid. In samenhang met de oprichting van de MRDH is per 1 januari 2015 de plusregio Haaglanden geliquideerd.
- richt zich recent meer op de samenwerking met Voorschoten, Leidschendam-Voorburg (vooral rond de decentralisaties) en ook op de overige gemeenten in de regio Haaglanden. Met Voorschoten en Leidschendam-Voorburg is een gezamenlijke afdeling Werk & Inkomen (juridische vorm: Overeenkomst).
- werkt op het gebied van wonen samen met omliggende gebieden uit de plusregio Haaglanden. Afschaffing van de plusregio heeft geen afbreuk gedaan aan de samenwerking (uit Programmabegroting 2016-2019).
- volgt de ontwikkelingen in de Leidse regio, ook wel bekend als Economie 071. Wassenaar is geen officiële deelnemer in de overeenkomst (juridische vorm: Overeenkomst). Er zijn bestuurlijk oriënterende gesprekken over afstemming met de Economische Agenda 071.

In het rapport *‘Grip op samenwerking’* concludeert de Rekenkamercommissie dat in de bestuurlijke oriëntatie van Wassenaar een oriëntatie naar het noorden en het zuiden is te zien. Voor Wassenaar is het realiseren van economische schaalvoordelen bij samenwerking een belangrijk motief. Quote van het college: ‘De gemeenten Voorschoten en Leidschendam-Voorburg zijn, als onze directe buurgemeenten, in beginsel de natuurlijke samenwerkingspartners, mits het schaalniveau voldoende is om de belangen van de

gemeente in het samenwerkingsverband [...] te realiseren". De spelregels voor samenwerking zijn vastgelegd in een Nota Verbonden Partijen (2015), met onder andere kaders zoals: afweging zelf doen of samenwerking, afweging van samenwerkingsvormen en partners en een repertoire van instrumenten om grip te houden.

Kijkend naar de uiteenlopende oriëntaties op bestuurlijk, fysiek, sociaal en veiligheidsgebied is de volgende kaart te maken (hoe donkerder het groen, des te meer samenwerkingsverbanden):



De congruentiescore (de mate waarin Wassenaar met dezelfde gemeenten samenwerkt op diverse beleidsterreinen) bedraagt 16,19% (gemiddeld voor Nederlandse gemeenten: 19,12%).¹³

3.11 Bestuurskrachtonderzoek uit 2010

In 2010 heeft bureau Partners + Pröpper in opdracht van het college van B&W een bestuurskrachtonderzoek uitgevoerd. De centrale conclusie was dat de bestuurskracht van de gemeente Wassenaar matig was. De kwalificatie matig gold zowel voor de realisatie van de maatschappelijke opgaven als voor de bestuurlijke voorwaarden. Op een aantal terreinen was de bestuurskracht goed (veiligheid, zorg en welzijn en groen en cultuur). Een meervoud aan zaken bestempelde het bureau echter als matig (verkeer en ruimte, economische zaken, recreatie en toerisme, jeugd, milieu en digitale dienstverlening). Wettelijk was het op nogal wat terreinen onvoldoende. Ook kwam naar voren dat het politiek-bestuurlijk leiderschap matig was (onder andere het ontbreken van een strategische visie, gebrek samenspel raad-college). Ook de ambtelijke capaciteit kwam tekort (gebrek aan formatie).

De raad reageert wisselend op het rapport. Van waardering (VVD) tot aan twijfel over de validiteit ('als je je huis laat onderzoeken door een inspecteur, dan moet je eerst weten of je de juiste inspecteur hebt die de juiste manier onderzoekt en vanuit de juiste kaders' – Wat Wassenaar Wil, raadsnotulen 24 januari 2011 of 'het is niet ons rapport, maar het rapport van dat bureau' – CDA, raadsnotulen 28 februari 2011). Gemene deler in de politieke reacties is dat het rapport te veel stuurt op nauwe samenwerking of fusie met de gemeente Voorschoten. Lokale partijen als Wat Wassenaar Wil en Democratische Liberalen Wassenaar vrezen dat de samenwerking een voorportaal is van een bestuurlijke fusie. Wel amendeert de raad naar aanleiding van het onderzoek het college om:

- de kwaliteit van het politiek-bestuurlijk leiderschap en samenspel te verhogen;

¹³ Congruentie drukt de mate van overeenkomst tussen verschillende regio-indelingen uit. Als twee of meer regio-indelingen identiek zijn dan is het gemiddelde congruentiepercentage 100%. Het gemiddelde congruentiepercentage is het gemiddelde percentage van alle gemeenten tezamen.

- slagvaardigheid en kwaliteit van de ambtelijke organisatie te verhogen;
- diverse vormen van samenwerking te benutten, waarbij steeds de voor Wassenaar meest optimale partner/samenwerkingsvorm wordt gekozen.

Hoofdstuk 4 Analyse op basis van het normenkader

Om de bestuurskracht van de gemeente Wassenaar anno 2016 te beoordelen wordt een normenkader gehanteerd. Dit normenkader biedt een houvast om de verzamelde informatie te kunnen ordenen en een professioneel en onafhankelijk oordeel te kunnen vormen. Het kader is ontwikkeld op basis van tientallen bestuurskrachtonderzoeken¹⁴ en doorontwikkeld mede in het licht van de in *hoofdstuk 2* geschetste trends en ontwikkelingen. Ook biedt het een perspectief op belangrijke componenten van de hoofdvraag: de ambities en de externe omgeving waarin de gemeente Wassenaar opereert. Het gehanteerde normenkader ziet er schematisch als volgt uit:

		Niveau		
		Strategisch	Tactisch	Operationeel
De	Bestuur en beleidsmaker	Bestuurlijke sturing Responsief Democratische legitimering Duurzaam	Verbinden Open Integer Borgen	Loslaten Faciliteren Stimuleren Regisseren Reguleren
	Medeoverheid in de regio	Bestuurlijk partnership	Regie voeren op regionale vraagstukken	Samenwerken (uitvoerend)
	Organisatie	Goed werkgeverschap Missie en visie Doelgericht Doelmatig Flexibel	Leiderschap Vitaliteit Effectief Efficiënt Leren vermogen Vakmanschap	Stimuleren Ontwikkelen Optimaliseren Reflecteren
	Dienstverlener	Kwaliteit van dienstverlening Identiteit gemeenschap	Vraaggericht Doelgroepen	Maatwerk Toegankelijkheid

Per onderdeel worden de normen kernachtig weergegeven. In *bijlage 1* is een uitgebreide beschrijving van het normenkader en de diverse onderdelen te vinden. In dit hoofdstuk vindt de beoordeling (kwantitatief en kwalitatief) plaats van de gemeente Wassenaar, mede gegeven de ambities van de gemeente en de bestuurlijke en maatschappelijke context waarin zij haar taken uitvoert.

¹⁴ BMC, 100 bestuurskrachtonderzoeken als basis voor een nieuwe methode, 2009.

4.1 Gemeente als bestuur en beleidsmaker

Niveau	Normen
Strategisch	- De opgaven/ambities zijn in beeld en er is sprake van bestuurlijk eigenaarschap en sturing. - De gemeente laat in de praktijk zien dat zij in verbinding staat met de samenleving en hiernaar handelt. Beleid wordt vormgegeven en, indien gewenst, uitgevoerd met of door de samenleving (responsiviteit). - Het bestuur is toegankelijk en aanspreekbaar voor inwoners, bedrijven en organisaties. Deze doelgroepen kunnen invloed uitoefenen op het beleid en er wordt door de gemeente verantwoording afgelegd over gemaakte (financiële) keuzes. - De gemeente is duurzaam: de toekomstbestendigheid wordt gestaafd met een visie op de toekomst, de gemeente kan taken (zelfstandig) uitvoeren en er wordt voldaan aan de financiële normen (BBV). - De gemeente is duurzaam in staat huidige en toekomstige gemeentelijke taken (zelfstandig) uit te voeren. Duurzaamheid biedt een tijdsdimensie aan het criterium van bestuurskracht.
Tactisch	- Er is sprake van overheidsparticipatie op diverse beleidsterreinen. Beleidsmatig wordt aangesloten op initiatieven uit de samenleving. Nieuwe vormen van participatie worden gestimuleerd. - De gemeente is in staat om inwoners, verenigingen, clubs, ondernemers et cetera en hun gemeenschappelijke opgaven te verbinden. Zij helpt de doelgroepen zich te organiseren en faciliteert waar nodig. - De gemeente handelt transparant en navolgbaar. Zij is op alle niveaus integer, hier wordt binnen de gemeente aandacht aan besteed. - Gemaakte afspraken tijdens een inwonersavond of een overleg met ondernemers worden geborgd: de gemeente laat zien dat zij handelt overeenkomstig de gemaakte afspraken en is daarbij actie- en resultaatgericht.
Operationeel	De gemeente heeft een visie op de wijze waarop inwoners, bedrijven en organisaties betrokken worden en heeft dit naar de praktijk vertaald.

Strategisch

Vertrekpunt vormen de toekomstvisie, structuurvisie en het coalitieakkoord waarin de ambities van het gemeentebestuur van Wassenaar zijn vastgelegd.

**Kracht**

Het college van B&W wordt als collegiaal, aanspreekbaar en toegankelijk beoordeeld.

Inwoners zijn betrokken bij de lokale politiek: de opkomst is met 59,4 % bij de

laatste gemeenteraadsverkiezingen aanzienlijk hoger dan landelijk (53,8%).

Veel ambities uit het coalitieakkoord zijn inmiddels gerealiseerd.

Veel inwoners zijn tevreden over de voorzieningen en het leefklimaat.



Ontwikkelpunten

Inwoners hebben een minder dan gemiddeld vertrouwen in het gemeentebestuur (20% tegenover 29% landelijk gemiddeld).

De kaderstellende rol van de raad is beperkt. Er zijn visies voor economie, wonen en een structuurvisie, maar er zijn geen (gedragen) visies op regionale samenwerking en toekomst WODV.

De bestuurscultuur kan worden omschreven als het geheel van normen, waarden, routines en rolopvattingen die van invloed zijn op het samenspel tussen raad, college, ambtelijk apparaat en samenleving. De driehoek burgemeester, gemeentesecretaris en griffier functioneert onvoldoende. Het samenspel tussen de bestuursorganen wordt door veel gesprekspartners als niet-opbouwend getypeerd. Het aantal contactmomenten tussen college en managementteam is heel beperkt. Vanuit de samenlevingspartners wordt aangegeven dat het bestuur toegankelijk is. We constateren daarbij dat gemeentebestuurders veel (informele) contacten onderhouden en dat bij afspraken geen ambtelijke ondersteuning aanwezig is. Dat is een risico omdat in voorkomende gevallen moet worden teruggekomen op eerder gedane toezeggingen.

Daarbij is er in Wassenaar sprake van versnippering van het politieke landschap (21 zetels, 9 partijen). Dit brengt, ondanks veel uiteindelijk unanieme besluitvorming in de raad, een diversiteit aan standpunten en belangen met zich mee. In de rapportage van BZK over trends wordt het gevolg hiervan als volgt geduid: 'Ingewikkelde coalities kunnen leiden tot onrust, machtsstrijd en destabilisering waarbij de onderlinge verhoudingen belangrijker worden dan de thema's waar het in de gemeenten echt om moet gaan.' Algemeen kan worden gesteld dat politieke versnippering leidt tot meer concurrentie om de aandacht van inwoners en de media, waardoor politieke tegenstellingen worden uitvergroot. Tegelijkertijd verkleinen budgetbeperkingen en ambtelijke kwetsbaarheden de speelruimte om politieke compromissen te bereiken. 'Bij schaarste is het immers lastiger om tegemoet te komen aan verschillende politieke standpunten. Dit vormt een risico'.

De financiële meerjarenpositie van de gemeente is onvoldoende. Door de royale reserve leidt dat vooralsnog niet tot knelpunten. Keuzes om daadwerkelijk de benodigde (structurele) bezuinigingen te behalen zijn nog onvoldragen en hebben het karakter van wensdenken.

Tactisch



Ontwikkelpunten

Organisaties en ondernemers oordelen dat zij onvoldoende betrokken worden bij besluitvorming over voor hen relevante zaken. In de werkateliers is meerdere keren genoemd dat zij pas achteraf hoorden over een raadsbijeenkomst waarin een besluit werd genomen over hun werkterrein en dat met inspraak te weinig gebeurde (zonder verdere uitleg of communicatie). Ook is de gemeente onvoldoende in staat om lokale belangen (bijvoorbeeld bereikbaarheid) te agenderen in regionale overleggen.

Verder hebben wij moeten constateren dat de beleidscyclus in veel gevallen niet is gesloten. Met name het evalueren van uitgevoerd beleid wordt onvoldoende systematisch uitgevoerd, met als gevolg dat er te weinig gebruikgemaakt wordt van feitelijke ervaringen.

Operationeel

**Ontwikkelpunten**

In de praktijk blijken er grote verschillen te zitten in de wijze waarop participatie plaatsvindt. Dit lijkt primair persoonsafhankelijk en wordt weinig planmatig aangestuurd door bijvoorbeeld leidinggevenden in de organisatie. Wel wordt gestart met het traject van *Factor C* (gericht op communicatie voor beleidsprofessionals).

4.2 Gemeente als medeoverheid in de regio

Niveau	Normen
Strategisch	De gemeente heeft een strategische visie op samenwerking in de regio, de eigen belangen en inzet daarbij en draagt op basis van een zekere gelijkwaardigheid en bewustzijn over het eigen profiel bij aan bovenlokale opgaven. De lokale opgaven worden in regionaal perspectief beschouwd. Bestuurlijke partners waarderen de inzet en samenwerking met de gemeente.
Tactisch	De gemeente draagt actief bij aan regionaal beleid en weet dit te verbinden aan lokale opgaven.
Operationeel	De gemeente draagt actief bij aan (wettelijke) regionale samenwerkingsverbanden op uitvoerend niveau en weet daarbij voordelen te behalen op de vier K's.

Strategisch



Kracht

Wassenaar heeft een uniek en onderscheidend profiel: de natuur, vakantie- en attractiepark Duinrell, de koninklijke familie en de internationaal georiënteerde bevolking (expats, ambassades). De bijdrage die Wassenaar aan de regio kan leveren is het zijn van een aantrekkelijke woongemeente. Dit wordt door buurgemeenten en regionale partners daadwerkelijk ook als zodanig ervaren.



Ontwikkelpunten

Uit de gesprekken met buurgemeenten en regionale samenwerkingsverbanden komt het beeld naar voren van een gemeente die meerdere oriëntaties kent, dit blijkt ook uit de congruentiescore. Daar is enerzijds begrip voor, maar het leidt ook tot niet-volwaardige en onvoldragen samenwerkingsrelaties. De gemeente kiest haar samenwerkingspartner ad hoc op basis van het verwachte eigen voordeel. Verschillende keren wordt gemeld dat de bijdragen van de gemeente aan de regio('s) beperkt zijn. Agenderen in regionale samenwerkingsverbanden lukt af en toe, daar waar het lukt is er geen sprake van een visie op de concrete uitvoering en de bijdrage daarvan voor het grotere geheel.

Tactisch



Kracht

Daar waar het gaat om bijvoorbeeld gezamenlijk beleid voor de decentralisaties in het sociaal domein, heeft Wassenaar (en de WODV) haar rol gepakt en bijgedragen aan de succesvolle beleidsontwikkeling en -uitvoering. Ook de raadswerkgroep heeft gezorgd voor een goede verbinding van het regionale en lokale.

Operationeel



Ontwikkelpunten

Er is veel samenwerking op operationeel niveau. Ook deze samenwerking is versnipperd en lang niet altijd helder. In het sociaal domein is er sprake van vier schalen, namelijk L7, H5, H6 en H7. Daarbij geldt wel dat er met Voorschoten en Leidschendam-Voorburg veel overlap is.

De samenwerking in het kader van werk en inkomen (sociale dienst) met Leidschendam-Voorburg dreigt uiteen te vallen. Als dat niet wordt voorkomen zullen Voorschoten en Wassenaar weer zelf een uitvoeringsorganisatie moeten

opzetten, hetgeen een kostbare en intensieve opdracht zal zijn. Binnenkort zal een extern onderzoek naar de bestendigheid van deze samenwerking worden afgerond. Dit is een potentieel risico.

4.3 Gemeente als organisatie

Niveau	Normen
Strategisch	• Er wordt structureel ingezet op goed werkgeverschap. Mensen hebben de mogelijkheid zich door te ontwikkelen en er wordt periodiek een MTO gehouden. Er is aandacht voor duurzame inzetbaarheid en een visie op de organisatieontwikkeling en -samenstelling (vitaliteit). • De (aansturing en inrichting van de) organisatie is passend bij de ambities en is zodoende doelgericht en doelmatig. Er is sprake van een gedragen visie en missie die samenhangt met de besturings- en managementfilosofie. • De organisatiestructuur (harde kant) en -cultuur (zachte waarden) zijn in staat om snel in te spelen op veranderende omstandigheden en daarmee flexibel zonder de kernwaarden daarbij uit het oog te verliezen. Gericht op resultaten.
Tactisch	• De bestuurs- en personeelslasten zitten niet boven de normen vanuit de benchmarks met vergelijkbare gemeenten. De organisatie is efficiënt en effectief ingericht. • Organisatiegezondheid (vitaliteit): onder andere leeftijd, verzuim, instroom, inhuur. • Er is aandacht voor de ontwikkeling naar ambtelijk vakmanschap in de 21^{ste} eeuw. Medewerkers worden uitgedaagd om (van elkaar) te blijven leren en ontwikkelen.
Operationeel	• Er is aandacht voor gezamenlijke en individuele ontwikkeling. Leidinggevend en voortrekkersrol. • Er is sprake van tijd en ruimte voor reflectie op het eigen functioneren en het functioneren van de organisatie of het organisatieonderdeel. • De ondersteunende diensten (PIJOFACH-taken/bedrijfsvoering) optimaliseren het besturende en primaire proces.

Belangrijkste vraag hierbij: Wat heeft de ambtelijke fusie met Voorschoten opgeleverd als het gaat om het versterken van de bestuurskracht?

Op voorhand geven wij bij deze beoordeling aan dat de WODV moet roeien met de riemen die zij heeft. Zoals in *paragraaf 3.3* staat beschreven is er volgens de benchmark onvoldoende inhoudelijke capaciteit beschikbaar om de taken goed te kunnen uitvoeren. Goede sturingsinstrumenten niet zijn ontwikkeld en geïmplementeerd en daarmee is de schaalsprong van de organisatie niet voldoende bereikt. De randvoorwaarden voor het realiseren van adequate ambtelijk organisatie zijn onvoldoende aanwezig. Deze conclusie wordt nog versterkt doordat Voorschoten en Wassenaar in de afgelopen vier jaar nog nauwelijks voorstellen hebben uitgewerkt voor het harmoniseren van beleid en er verder bezuinigd is op de organisatie.

Strategisch**Ontwikkelpunten**

Er is geen sturing op strategie hetgeen blijkt uit het feit dat er geen toekomstperspectief voor de werkorganisatie ligt. Na de ambtelijke fusie heeft er geen doorontwikkeling en professionalisering plaatsgevonden. Kenmerkend is ook dat er na bijna vier jaar nog geen concreet perspectief is op het realiseren van gezamenlijke huisvesting. De grote afstand politiek-bestuur en organisatie is het gevolg van een complexe aansturing.

Er ontbreekt een werkbare opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Een en ander is het gevolg van het feit de GR van de WODV niet alleen juridisch, maar ook feitelijk een eigenstandige positie inneemt of geacht wordt in te nemen, met als belangrijk neveneffect dat een extra bureaucratische laag is ingericht. Medewerkers spreken dan ook van 'het dienen van drie bazen', namelijk twee gemeenten en de WODV. Taken en verantwoordelijkheden op het gebied van aansturing die in andere gemeenten veelal zijn belegd bij de gemeentesecretaris, liggen voor Wassenaar bij het bestuur van de WODV.

Ondanks de uitgesproken voorkeur om samen met Voorschoten zoveel mogelijk op te trekken, is er in de praktijk weinig afstemming en overleg.

Tactisch**Kracht**

Medewerkers zijn trots en inhoudelijk betrokken bij hun werk. Dienstverlening en maatschappelijke betrokkenheid behoren tot de kernwaarden van de organisatie. Het aantal beleidsplannen en de goede score op dienstverlening tonen aan dat er een basis is voor de toekomst.

**Ontwikkelpunten**

De gemeente beschikt zeker over goede ambtelijke medewerkers, maar het verband in de organisatie is te weinig aanwezig. Dat blijkt onder meer uit het slechts minimaal aanwezig zijn van werkplannen. Teamplannen zijn er wel, maar kennen vele verschijningsvormen en zijn niet bespreekbaar gemaakt bij het management. Belangrijke constatering is echter dat er geen consolidatie plaatsvindt in afdelingsplannen en een concernplan. Er is met andere woorden geen sprake van een 'doorleefde werkplanning'. Kwaliteit is daarmee teveel afhankelijk van individuele ambities en prestaties. Het ambtelijk vakmanschap is voor een

gemeentelijke organisatie, behorend bij een gemeente van circa 50.000 inwoners, te weinig aanwezig.

Het gebrek aan menskracht, kwantitatief en kwalitatief, en de daardoor veroorzaakte problemen zijn onvoldoende door de organisatie op de politiek-bestuurlijke tafel neergelegd en bespreekbaar gemaakt.

Operationeel



Ontwikkelpunten

Een punt van aandacht is de onderlinge verrekening tussen Voorschoten en Wassenaar. Doordat tijdschrijven niet systematisch plaatsvindt, vindt de verdeling van kosten veelal op het gevoel plaats. Aangezien de raad van Wassenaar sterk aandringt op vermindering van de ambtelijke kosten, leidt dat tot een scheefgroei van financiële basis voor de WODV. Wij achten dat een risico voor de stabiliteit van het construct WODV.

Er is af en toe wel ruimte voor cursus/opleiding voor ambtelijke medewerkers, maar ook dat instrument wordt onvoldoende planmatig ingezet (vanuit het perspectief van duurzame inzetbaarheid).

4.4 Gemeente als dienstverlener

Niveau	Normen
Strategisch	• Er is een strategische visie op (digitale) dienstverlening. • De dienstverlening sluit aan op de wensen en behoeften van de gemeenschap(pen). • De dienstverlening wordt periodiek gemeten (benchmark) en hierbij wordt niet onder het landelijk gemiddelde gepresteerd.
Tactisch	• Er is inzicht in de wensen en behoeften van diverse doelgroepen, waardoor er sprake is van vraaggerichte dienstverlening.
Operationeel	• Er is sprake van vraaggerichte dienstverlening, waarbij interactie centraal staat. Meldingen en vragen worden actief beantwoord binnen de daarvoor gestelde termijnen. De website voldoet aan de daarvoor gestelde normen van toegankelijkheid en leesbaarheid. • Per beleidsveld en doelgroep is er sprake van tevreden inwoners (benchmark). Er is sprake van interactie en er is aandacht voor communicatieve competenties.

Strategisch**Kracht**

De gemeente scoort bovengemiddeld op (digitale) dienstverlening en doet dat ook Engelstalig ten behoeve van de expats. Dat werd recent bevestigd door de goede score op digitale dienstverlening. Overigens is de visie op dienstverlening niet aan de raad aangeboden.

Tactisch**Ontwikkelpunten**

De interactie en het lerend vermogen in samenwerking met stakeholders op de diverse vakgebieden zijn beperkt.

*Operationeel***Kracht**

Bewoners zijn in het algemeen tevreden over de dienstverlening van de gemeente. De digitale dienstverlening scoort bovengemiddeld goed.

4.5 Samengevat: de bestuurskracht van Wassenaar

De hoofdvraag van dit bestuurskrachtonderzoek luidde:



"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 staat, om deze ambities te realiseren?"

In de uitvraag voor het bestuurskrachtonderzoek heeft de gemeente Wassenaar deelvragen opgesteld die zijn vertaald in het gehanteerde normenkader en de vier rollen. In deze paragraaf worden, mede op basis van input vanuit bovenstaande paragrafen, de antwoorden kernachtig weergegeven.

Dienstverlening op orde, benaderbaar bestuur

Wassenaar is een prachtig gelegen en prettige groene woongemeente waar inwoners tevreden zijn over de voorzieningen en het leefklimaat. De (digitale) dienstverlening van de gemeente is meer dan op orde en het gemeentebestuur is benaderbaar. De lijnen vanuit het bestuur met de samenleving zijn kort. Op het onderdeel 'de gemeente als dienstverlener' scoort de gemeente Wassenaar voldoende.

Ontwikkelpunten op de andere drie rollen

Het beeld op de andere drie rollen ('bestuur en beleidsmaker', 'medeoverheid in de regio' en 'organisatie') op basis van het normenkader is beduidend minder positief. Al met al constateren wij samenvattend dat de bestuurskracht van de gemeente Wassenaar onder druk staat. Uiteraard zijn er nuances, zoals in de vorige paragrafen beschreven, maar als we de actuele situatie beschouwen, moeten we vaststellen dat Wassenaar op drie van de vier onderdelen forse ontwikkelpunten heeft en daardoor onvoldoende bestuurskrachtig is. De tekortkomingen op de drie rollen beïnvloeden elkaar in negatieve zin.

Bestuur en beleidsmaker

Door de complexe bestuurscultuur is er onvoldoende open communicatie over de inhoudelijke vraagstukken, waardoor college en ambtelijke organisatie niet altijd de goede initiatieven nemen. Dat heeft een negatieve impact op de slagvaardigheid van het bestuur. Ook vinden maatschappelijke organisaties, bedrijven en inwoners dat zij niet voldoende gehoord worden en dat er onvoldoende sprake is van open communicatie. Doordat bestuurders zonder ambtelijke ondersteuning spreken met externe stakeholders, vindt er onvoldoende verwachtingsmanagement plaats.

Organisatie

Andersom slaagt de ambtelijke organisatie, door het ontbreken van de basale randvoorwaarden, er onvoldoende in om de gewenste kwaliteit te leveren waardoor de bestuursorganen van college en raad ontevreden zijn over de geleverde kwaliteit van beleidstukken. De wisselwerking en het samenspel tussen politiek, bestuur en organisatie komt zo onvoldoende tot haar recht om sturing te geven en beleid te ontwikkelen. Met een blik op de doelstellingen die aan het begin van de ambtelijke fusie zijn geformuleerd (dienstverlenend, professioneel, sterk en ambitieus) kan geconcludeerd worden dat alleen een significante bijdrage is geleverd op het eerste aspect. Op een aantal onderdelen is de organisatie minder kwetsbaar geworden (minder 'eenpitters'), maar tegelijkertijd is er te weinig capaciteit en kwaliteit voor de beleidsinhoudelijke ondersteuning om de noodzakelijk geachte en gewenste kwaliteitsslag te maken.

Medeoverheid in de regio

Voorts is als gevolg van het gebrek aan tijd en kwaliteit de bijdrage die de gemeente levert aan het functioneren in de regio onvoldoende, waardoor de lokale belangen en opgaven niet of niet voldoende worden geagendeerd. Ook de lage congruentiescore en de veelheid aan samenwerkingsverbanden dragen ertoe bij dat de beschikbare bestuurlijke en ambtelijke capaciteit onvoldoende in staat is om te sturen op de voor Wassenaar relevante dossiers en thema's (behoud van de groene leefomgeving, bereikbaarheid en infrastructuur, faciliteren en versterken van de aanwezige samenlevingskracht).

De ambtelijke fusie was destijds objectief gezien een goede en noodzakelijke stap, maar naar nu blijkt was en is het niet genoeg om de bestuurskracht op het juiste niveau te brengen. Echter, het is realistisch om te veronderstellen dat als er geen ambtelijke fusie was geweest, de bestuurskracht nog meer onder druk was komen te staan.

Tot slot: de deelvragen beantwoord

1. Politiek en bestuur: beschikt de gemeente over een slagvaardig bestuur, is de gemeente in staat om maatschappelijke doelen te realiseren voor haar inwoners en hoe is het samenspel tussen raad, college en burgemeester?

Het gemeentebestuur van Wassenaar wordt als benaderbaar en toegankelijk beoordeeld. Het is goed leven en wonen in Wassenaar. Het behouden hiervan vormt een belangrijke maatschappelijke opgave voor de gemeente. Veel ambities zijn in deze bestuursperiode al gerealiseerd. Het samenspel tussen gemeenteraad en college van B&W is, mede door de versnippering in de raad, niet altijd optimaal. Keuzes om de begroting bijvoorbeeld meerjarig sluitend te krijgen, worden onvoldoende gemaakt.

2. Organisatorisch: heeft de totstandkoming van de gemeentelijke werkorganisatie (met als doel: dienstverlenend, professioneel, sterk en ambitieus) bijgedragen aan de bestuurskracht, is de werkorganisatie in staat om nieuwe ontwikkelingen op te pakken en is er sprake van heldere doelstellingen en planning en een helder budget?

We constateren dat de kwetsbaarheid van de organisatie is verminderd. Tegelijkertijd zien we dat, getuige de geschetste problematiek van de complexe structuur en governance van de WODV, er relatief veel tijd, geld en energie verloren gaat met interne zaken. Dit heeft tot gevolg dat er een tekort aan formatie is om de gewenste professionaliseringslag te maken. Ook het ontbreken van een doorleefde werkplanning is een knelpunt. Doordat de bestuurlijke aansturing complex is georganiseerd (dit leidt in onze ogen tot een gebrek aan eigenaarschap), is het bijsturen geen sinecure.

3. Samenwerking in de regio: leidt de toename van regionale samenwerking tot effectiever bestuur, is er een afwegingskader en wat zijn de gevolgen voor de democratische legitimatie?

In onze ogen heeft de Rekenkamercommissie met het rapport *Grip op samenwerking* constructieve handvatten geboden voor de rol van de raad. In combinatie met de *Nota Samenwerkingsverbanden* ligt er theoretisch gezien een sterke basis voor het gemeentebestuur. De opgave is hier in de praktijk vervolg aan te geven: wat kunnen raadsleden doen, wanneer kunnen en mogen ze iets vinden, welke instrumenten zijn hiervoor beschikbaar (zie ook het rapport: *Wisselwerking*, Raad voor het Openbaar Bestuur uit 2015)? Wassenaar is onvoldoende in staat haar lokale belangen op de regionale uitvoeringsagenda te krijgen.

4. Betrekken van burgers en bedrijven: in hoeverre slaagt de gemeente Wassenaar erin om inwoners, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven te betrekken in de (uitvoering van) gemeentelijke opgaven? Is er sprake van communicatie en transparantie?

Organisaties en ondernemers oordelen dat zij onvoldoende betrokken worden bij besluitvorming over voor hen relevante zaken. De mate van participatie is persoonsafhankelijk en niet ingebed in de structuur, cultuur en processen van de gemeente. Dat bestuurders zonder ambtelijke ondersteuning spreken met belanghebbenden, vinden wij onwenselijk mede in het licht van het functioneren van de WODV als uitvoerder en partner in de lokale samenleving.

5. Externe ontwikkelingen: met welke veranderingen, intern en extern, heeft de gemeente te maken, nu en in de toekomst? Waar liggen kansen en risico's?

In *hoofdstuk 2* staat beschreven in welke context de gemeente Wassenaar haar rol dient te pakken: demografische veranderingen, tegenstellingen tussen groepen in de samenleving, mondige burgers, transformatie sociaal domein, invoering Omgevingswet, nieuwe BBV, technologische mogelijkheden en vraagstukken rondom privacy et cetera. In onze ogen leidt de veranderende rol van het lokaal bestuur c.q. de gemeente tot evidente vragen over de verhouding tussen *gemeente* en *gemeenschap*. De netwerksamenleving en de geschetste trends en ontwikkelingen dienen meer strategisch op het netvlies te komen van het gemeentebestuur.

6. Terugblik en vergelijking: hoe ziet de bestuurskracht van de gemeente Wassenaar eruit in vergelijking met andere gemeenten en eerder uitgevoerde bestuurskrachtonderzoeken?

De aanbevelingen uit het vorige bestuurskrachtonderzoek uit 2010 zijn nog altijd actueel en worden ook op basis van dit onderzoek opnieuw onderschreven.

Hoofdstuk 5 Handelingsperspectieven

Te verwachten valt dat de scores op drie van de vier rollen uit het normenkader van dit bestuurskrachtonderzoek op de middellange termijn tot gevolg zullen hebben dat de kwaliteit van het wonen en leven onder druk komen te staan. Ook aan het interen op de reserves komt een einde, waardoor de woonlasten (nog) verder zullen moeten stijgen en het voorzieningenniveau naar beneden zal moeten worden bijgesteld. Ook de belangrijke waarden die de inwoners aan het wonen in de gemeente toekennen, namelijk het behoud van het dorpse karakter en de bescherming van het historisch landschap en de groene buffer, komen hierdoor uiteindelijk in gevaar.

Het is nodig om een evenwichtig samenstel van maatregelen te nemen om de bestuurskracht te versterken.

*DE AANGRIJPINGSPUNTEN VOOR EEN VERBETERING VAN DE
BESTUURSKRACHT ZIJN IN HET VOORGAANDE HOOFDSTUK GEGEVEN.
ZOWEL VERBETERINGEN IN HET FUNCTIONEREN VAN POLITIEK EN
BESTUUR ALS HET FUNCTIONEREN IN DE REGIO, ALS HET VERBETEREN
VAN DE RANDVOORWAARDEN VOOR DE AMBTELIJKE ORGANISATIE ZIJN
NOODZAKELIJK.*

Ons advies is om volgordekelijk actie te ondernemen op de volgende drie punten:

1. *Versterk de bestuurlijke aansturing.* Onderzoek daarvoor of en zo ja welke bijdragen de volgende varianten aan het verbeteren van de bestuurskracht kunnen bijdragen:
 - een optimalisering van de randvoorwaarden voor het functioneren van de ambtelijke organisatie;
 - een ontvlechting van de ambtelijke organisatie;
 - een herindeling.
2. *Schets aansluitend een perspectief voor regionale samenwerking.* Los van de vraag wel/ geen herindeling zullen eenduidige keuzes moeten worden gemaakt voor de regionale samenwerking. Harmonisatie van beleid en regio is noodzakelijk voor het realiseren van een bestuurskrachtige gemeente. Het Rekenkamerrapport 'Grip op samenwerking' (2014) biedt handvatten om tot keuzes te komen over samenwerking in de regio.
3. *Realiseer goede randvoorwaarden voor de ambtelijke organisatie.* Concreet betekent dit; ofwel bouwen aan het verbeteren van en investeren in het WODV-construct; ofwel het verbeteren na een herindeling.

Bijlage 1 Normenkader bestuurskracht

Bestuurskracht is geen enkelvoudig begrip. Geen enkel gemeentebestuur kan met een druk op de knop eenduidige maatschappelijke effecten bereiken. Bestuurskrachtig besturen en organiseren vraagt om een meervoudige blik. In dit uitgewerkte normenkader staan de 'ingrediënten' die tijdens het bestuurskrachtonderzoek aan bod komen. Het zijn normen en criteria waar vanuit het professionele oordeel naar gestreefd zou moeten worden. Let wel: ambities kunnen per gemeente verschillend zijn. Het gaat zowel om kwantitatieve als kwalitatieve normen. Een voorbeeld van de eerste is bijvoorbeeld het cijfer dat de dienstverlening van de gemeente krijgt of de financiële meerjarenpositie ten opzichte van de daarvoor gestelde normen. Een voorbeeld van de tweede is de manier waarop de gemeente gebruikt maakt van participatie van inwoners bij het aanleggen van een speeltuin (en hoe dit ervaren wordt door inwoners) of de verhoudingen tussen raad en college.

	Niveau		
	Strategisch	Tactisch	Operationeel
Bestuur en beleidsmaker	Bestuurlijke sturing Responsief Democratische legitimering Duurzaam	Verbinden Open Integer Borgen	Loslaten Faciliteren Stimuleren Regisseren Reguleren
Medeoverheid in de regio	Bestuurlijk partnership	Regie voeren op regionale vraagstukken	Samenwerken (uitvoerend)
Organisatie	Goed werkgeverschap Missie en visie Doelgericht Doelmatig Flexibel	Leiderschap Vitaliteit Effectief Efficiënt Leren vermogen Vakmanschap	Stimuleren Ontwikkelen Optimaliseren Reflecteren
Dienstverlener	Kwaliteit van dienstverlening Identiteit gemeenschap	Vraaggericht Doelgroepen	Maatwerk Toegankelijkheid

Vanzelfsprekend is er geen gemeente die op alle twaalf onderdelen perfect scoort. In de kern gaat het erom: Waar staan we als gemeente voor, waar willen we op (h)erkend worden (ambities) en komt dat er in de praktijk ook uit?

De bestuurskracht van een gemeente is van vele in- en externe factoren afhankelijk. Uiteindelijk staat de eindgebruiker centraal: de inwoner, ondernemer of (maatschappelijke) organisatie. Voor het onderzoeken van de bestuurskracht kijken we daarom naar de verschillende, veelal samenhangende, rollen waarin een gemeente actief is en de niveaus waarop zij acteert. We hanteren daarvoor bovenstaand normenkader, waarbij de afbakeningen tussen rollen en niveaus overigens niet zo hard en absoluut zijn als de tabel impliceert. In de praktijk is veeleer sprake van overgangen, uitwisseling en doorwerking.

Onderscheid in niveaus: strategisch, tactisch en operationeel¹⁵

Strategisch: richten

Op strategisch niveau draait het om doelen en belangen voor langere termijn (vier jaar en verder). Deze doelen hebben vaak een integraal karakter. Het gaat bijvoorbeeld om het integraal aanpakken van maatschappelijke vraagstukken op de schaal waarop deze vraagstukken zich voordoen (*economies of scope*). Strategische doelen gaan over meerdere beleidsterreinen en de wijze waarop de gemeente wil samenwerken met externe partners, lokaal en in de regio (de gemeente in relatie tot haar omgeving).



Een voorbeeld vormt de gemeentelijke of regionale toekomstvisie, waarin ambities worden beschreven op het gebied van leefomgeving, de relatie tussen inwoner en gemeente, het gewenste voorzieningenniveau, sociaal-maatschappelijk beleid, bereikbaarheid en werkgelegenheid. Op dit niveau draait het om de missie, visie en meerjarige doelstellingen. Het strategische niveau is bepalend voor het tactische.

Tactisch: inrichten

Centrale vraag op dit niveau: wat zijn de doelstellingen voor een bepaald beleidsterrein voor de komende 1 tot 3 jaar? Op dit niveau gaat het dus om de middellange termijn. Hoe wordt de organisatie ingericht en hoe ziet de inzet van middelen eruit op basis van de strategische doelstellingen? Hierbij wordt er gekeken naar schaalvoordelen door beleidskennis en inhoudelijke expertise te delen en financiële risico's af te dekken (*economies of policy*).

Een voorbeeld vormt de gezamenlijke beleidsvorming rondom de decentralisaties in het sociaal domein of de decentralisatie in het fysieke domein, de Omgevingswet. En daarbij gaat het niet alleen om de beleidskeuzes, maar ook om de principiële keuzes met betrekking tot de operationele aspecten. Om bij het voorbeeld van de decentralisaties te blijven: een tactische keuze is om al dan niet ook de verantwoording van de uitvoerende instellingen regionaal dan wel lokaal te organiseren. Keuzes op het tactische niveau hebben daardoor gevolgen voor het operationele aspecten.

Operationeel: verrichten

Het hier en nu (direct effect) staat centraal. Het gaat op het operationele niveau dus om de korte termijn (maximaal 1 jaar). De uitvoering in de praktijk staat op dit niveau centraal. De activiteiten die worden verricht hebben een directe bijdrage aan de vorming en totstandkoming van producten en diensten zoals die aan (interne) klanten worden geleverd. Als voorbeeld kan dienen het leveren van een paspoort of rijbewijs (waarbij de klant een inwoner is). Intern zijn dit de zogenoemde PIJOFACH-taken¹⁶, waarbij gestuurd wordt op schaalvoordelen via bundeling van bedrijfsvoeringstaken (*economies of scale*). De vier rollen nader gedefinieerd, gespecificeerd per niveau.

¹⁵ Analoog aan het onderscheid tussen besturende, primaire en ondersteunende processen.

¹⁶ Personeel, Informatievoorziening, Juridische zaken, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting.

1. Gemeente als bestuur en beleidsmaker

De gemeente wordt onderverdeeld in drie entiteiten: de gemeenteraad, het college van B&W¹⁷ en de ambtelijke organisatie. Daarbij speelt de balans tussen gemeente en



gemeenschap een cruciale rol. De gemeente, als lokaal bestuur, is en wordt steeds meer 'de eerste overheid'. Van alle overheden hebben gemeenten het beste zicht op wat zich bij inwoners afspeelt en het zijn ook de gemeenten die concrete problemen aanpakken, oplossingen bedenken en overzicht bieden. In feite het achterliggende idee van de recente decentralisaties. Idealiter vallen gemeenschap en gemeente hierbij samen. Vanuit een *maakbaar* naar *betekenisvol* bestuur.

Strategisch

Normen

- De opgaven/ambities zijn in beeld en er is sprake van bestuurlijk eigenaarschap en sturing.
- De gemeente laat in de praktijk zien dat zij in verbinding staat met de samenleving en hiernaar handelt. Beleid wordt vormgegeven en, indien gewenst, uitgevoerd met of door de samenleving (responsiviteit).
- Het bestuur is toegankelijk en aanspreekbaar voor inwoners, bedrijven en organisaties. Deze doelgroepen kunnen invloed uitoefenen op het beleid en er wordt door de gemeente verantwoording afgelegd over gemaakte (financiële) keuzes.
- De gemeente is duurzaam: de toekomstbestendigheid wordt gestaafd met een visie op de toekomst, de gemeente kan taken (zelfstandig) uitvoeren en er wordt voldaan de financiële normen (BBV).
- De gemeente dient duurzaam in staat te zijn huidige en toekomstige gemeentelijke taken (zelfstandig) uit te voeren. Duurzaamheid biedt een tijdsdimensie aan het criterium van bestuurskracht.

Doet de gemeente de juiste dingen en doet zij die goed? Zijn de opgaven, ambities en ontwikkelpunten in beeld? Is er een visie op cruciale beleidsonderdelen zoals veiligheid, ruimtelijke ontwikkeling, sociaal domein, infrastructuur/bereikbaarheid en economie (al dan niet in samenwerking met andere organisaties)?

¹⁷ Voor de volledigheid: formeel (vanuit de Gemeentewet) is de burgemeester ook een apart bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden, onder meer op het terrein van Openbare Orde en Veiligheid en als vertegenwoordiger in regionale samenwerkingsverbanden. Daarmee heeft de burgemeester, naast de procesrol als voorzitter van raad en college, ook een inhoudelijke verantwoordelijkheid. In de literatuur wordt dit ook wel omschreven als de (toenemende) *spanningsvolle hybriditeit* van het ambt.

Hebben raad en college een werkbare verstandhouding, werken zij het ieder vanuit hun eigen rollen en verantwoordelijkheden aan het totstandbrengen van de gezamenlijke visie op de toekomst? Is er sprake van (financiële) toekomstbestendigheid? Heerst er een open cultuur waarin men elkaar op verantwoordelijkheden en afspraken wijst? Is er een zekere mate van vertrouwen waarbij raad, college en ambtelijke top elkaar durven aanspreken? Is er bereidheid om te leren en ontwikkelen? Ofwel: is het gemeentebestuur in staat om (collegiaal) sturing te geven en vanuit een zekere (financiële, bestuurlijke en kwalitatieve) stabiliteit (**duurzaamheid**) in te spelen op toekomstige ontwikkelingen (**bestuurlijke sturing**)?

Politieke fragmentatie, het aantal fracties in de gemeenteraad, blijkt een relevante factor voor de mate van bestuurskracht waarover een gemeente beschikt. Gemeenten die worden gekenmerkt door een lagere mate van politieke fragmentatie doen het beter bij het vervullen van hun wettelijke taak op het vlak van afvalinzameling, kennen een lager ziekteverzuim in de ambtelijke dienst en hebben een lagere schuld per inwoner.

Belangrijk daarbij is de **democratische legitimatie**. De rol van de gemeenteraad is sterk in de verandering. De klassieke rollen van volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle krijgen onder druk van maatschappelijke en technologische veranderingen andere interpretaties. Mensen hebben veel vertrouwen in democratie, steeds minder in politiek. Er is in veel gemeenten een transitie gaande van systeem- naar leefwereld. Gemeentebesturen worden zodoende steeds meer een partner van inwoners, bedrijven en organisaties. De opgave is om de kernwaarden van de samenleving te verbinden aan die van de organisatie (**responsiviteit**). Waarbij de P&C-cyclus wordt vervangen door de R&E-cyclus (Richten en Evalueren).

Tactisch

Normen

- **Er is sprake van overheidsparticipatie op diverse beleidsterreinen. Beleidsmatig wordt aangesloten op initiatieven uit de samenleving. Nieuwe vormen van participatie worden gestimuleerd.**
- **De gemeente is in staat om inwoners, verenigingen, clubs, ondernemers et cetera en hun gemeenschappelijke opgaven te verbinden. Zij helpt de doelgroepen zicht te organiseren en faciliteert waar nodig.**
- **De gemeente handelt transparant en navolgbaar. Zij is op alle niveaus integer, hier wordt binnen de gemeente aandacht aan besteed.**
- **Gemaakte afspraken tijdens een inwoneraavond of een overleg met ondernemers worden geborgd: de gemeente laat zien dat zij handelt overeenkomstig de gemaakte afspraken en is daarbij actie- en resultaatgericht.**

Het gemeentebestuur zal 'vitale coalities' moeten sluiten, **open** moeten staan voor haar omgeving, steeds vaker moeten aansluiten bij maatschappelijke initiatieven. College, raad en ambtenaren zullen partijen moeten samenbrengen en aan elkaar **verbinden**.

Het bestuur moet samenwerkingsverbanden smeden van partijen die elkaar aanvullen, van elkaar kunnen leren en die de gemeenschappen sterker maken (vitaliteit). Het gemeentebestuur zal ruimte moeten laten en bij conflicterende belangen, een **integere** afweging moeten maken. Er is sprake van actief integriteitsbeleid en medewerkers voelen zich veilig en vertrouwd.

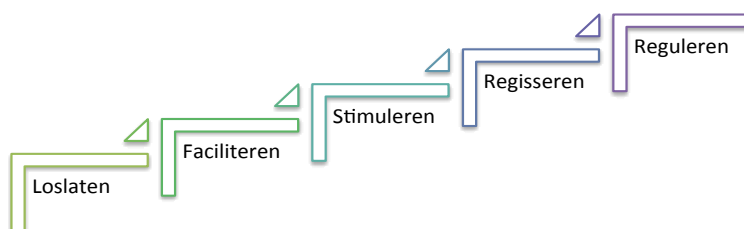
Sommige groepen inwoners zijn, zoals het landelijke en lokale beleid beoogt, steeds meer zelfredzaam (zie de toename in het aantal coöperaties op het gebied zorg, wonen, duurzaamheid, voeding et cetera) terwijl andere groepen overduidelijk niet zonder enige vorm van overheidssteun kunnen. Ook de toename van inwonertoppen (zoals de G1000) waarbij mensen op basis van loting zelfstandig aan de slag gaan met de uitvoering van projecten waarbij niet altijd de gemeente meer nodig is, past in een tijd van zelforganisatie. De maatschappelijke (samenlevings)agenda en politieke agenda komen niet altijd langer overeen. Hoe ga je daar als raad mee om? Is de gemeente daarbij in staat om decentralisaties vanuit hogere overheden en wensen en ideeën vanuit de samenleving te **borgen** in beleid?

Operationeel

Norm

- **De gemeente heeft een visie op de wijze waarop inwoners, bedrijven en organisaties betrokken worden en heeft dit naar de praktijk vertaald.**

Er is in de praktijk steeds meer sprake van een 'doe-democratie': de overheid sluit aan bij maatschappelijke initiatieven. De term *overheidsparticipatie*¹⁸ is hier van toepassing. Dat betekent voor de gemeente: *aansluiten* bij maatschappelijke initiatieven en niet als initiator optreden. Hierbij kan gebruikt gemaakt worden van de overheidsparticipatieladder, waarbij de treden bestaan uit **reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren en loslaten**:



Bij de hoogste trede is er sprake van overheidssturing, terwijl de laagste trede, loslaten, de overheid vrijwel geheel afwezig is. Per beleidsveld kan een gemeente kiezen al dan niet een bepaalde rol op zich te nemen.

De afgelopen decennia zijn er talloze activiteiten ontplooid met de bedoeling om de participatie van burgers aan het politieke besluitvormingsproces te vergroten.

¹⁸ Hierbij is het onderscheid met burgerparticipatie van belang. Bij burgerparticipatie neemt de burger deel aan een initiatief vanuit de gemeente, bij overheidsparticipatie sluit de gemeente aan op een initiatief vanuit de samenleving.

Argumenten zijn onder meer het recht willen doen aan prioriteiten van burgers, het aanboren van creativiteit en ideeën uit de samenleving en het verhogen van het informatieniveau van inwoners en andere belanghebbenden. Willen we iets zeggen over de kwaliteit van de participatie, dan zijn drie factoren van belang, namelijk het *informatieniveau* waarop de participatie is gebaseerd, de *representativiteit* van de deelnemende burgers en de *intensiteit* waarmee burgers participeren. Het gaat in de kern om coproductie – over de rol van inwoners en de mate waarin zij impact hebben op de te nemen besluiten.

2. Gemeente als medeoverheid en partner in de regio

Gemeenten werken steeds vaker regionaal samen met andere gemeenten (en regionale partners, waterschappen en hogere overheden). Inmiddels wordt meer dan € 10 miljard van het gemeentelijke budget (€ 58 miljard totaal) via regionale samenwerkingsverbanden uitgegeven en werken gemeenten gemiddeld in zestien samenwerkingsverbanden samen. Denk aan sociale werkplaatsen, de gezamenlijke uitvoering van gemeentelijke taken, bestuurlijke samenwerkingsverbanden, veiligheidsregio's, de gemeentelijke gezondheidsdiensten en intergemeentelijke sociale diensten.

Door een toename van het aantal gemeentelijke taken en de complexiteit van die taken zoeken gemeenten steeds vaker naar een bundeling van krachten. Samenwerken kan een middel zijn om de bestuurskracht (en zelfstandigheid) te versterken en borgen. Soms op onderdelen (onder andere bedrijfsvoering) en soms breed voor het totale strategische, tactische en operationele terrein, zoals de WODV.

Partners kunnen naast de genoemde publieke ook (semi-)private partijen zijn (triple helix, publiek-private samenwerking). De afgelopen jaren zijn er bijvoorbeeld vele Economic Boards opgericht om de economische structuur van een gemeente of regio te versterken. Bedrijfsleven en kennis- en onderwijsinstellingen spelen daarbij een belangrijke rol.

Strategisch

Norm

- De gemeente heeft een strategische visie op samenwerking in de regio, de eigen belangen en inzet daarbij en draagt op basis van een zekere gelijkwaardigheid en bewustzijn over het eigen profiel bij aan bovenlokale opgaven. De lokale opgaven worden in regionaal perspectief beschouwd. Bestuurlijke partners waarderen de inzet en samenwerking met de gemeente.

Kernvraag is hoe de belangen voor een gebied op langere termijn het beste geborgd kunnen worden. Het begint dus bij de vraag naar het gedeelde (strategische) belang, bijvoorbeeld: het vitaal houden van een gebied door jongeren te behouden, door werkgelegenheid te versterken et cetera. Als partijen langere tijd samenwerken leidt dat tot **bestuurlijke partnerships**. Dat kan bijvoorbeeld worden vastgelegd in een strategische toekomstvisie voor een gebied. Bestuurlijke partnerships zijn sterker naarmate er sprake is van gedeelde doelen/belangen (maatschappelijke, ruimtelijke of economische opgaven), onderling vertrouwen en een mate van wederkerigheid.

Dat wil zeggen: partners (andere gemeenten, provincies, (semi-)private partijen) dragen bij aan de samenwerking, bijvoorbeeld via het leveren van kennis, kunde en capaciteit. Op strategisch niveau biedt samenwerking bijvoorbeeld extra lobbykracht richting hogere overheden zoals provincie, Rijk of Europa.

Met name als het gaat om het versterken van de economische belangen in relatie tot de werkgelegenheid is de triple helix-samenwerking sterk in opkomst. Bij een veelzijdige gemeentelijke overheid hoort ook de kwaliteit om speler zijn in een diversiteit van samenwerkingsverbanden. Zoals met de inwoner een zoektocht plaatsvindt naar nieuwe coöperatieve samenwerking, vindt dat door gemeenten ook plaats met andere overheden en private partijen. Niet de control staat daarbij voorop, maar de gezamenlijke belangen.

Tactisch

Norm

- **De gemeente draagt actief bij aan regionaal beleid en weet dit te verbinden aan lokale opgaven.**

Het gaat op dit niveau om het vinden van het juiste schaalniveau. Uitgangspunt: uitdagingen/toekomstige opgaven die er liggen ontstijgen de afzonderlijke gemeentegrenzen. Centraal daarbij staat de mate waarin er sprake is van **regievoering op regionale vraagstukken**. Het afstemmen van beleid leidt tot wederzijdse voordelen. Ook wel bekend als internaliseren van externe effecten. Het gaat dan bijvoorbeeld om betere afstemming over concurrerende voorzieningen zoals we de afgelopen jaren hebben gezien in de discussies over het ontwikkelen van (nieuwe) winkelgebieden en bedrijventerreinen. Of krachtenbundeling ten aanzien van de beleidsplannen voor de drie decentralisaties in het sociaal domein. De mismatch op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld een tekort aan technisch geschoold personeel) vereist bijvoorbeeld een regionale aanpak van werkgevers, onderwijs en gemeenten. Kern: het gezamenlijk oppakken van problemen en werken aan oplossingen op de schaal waarop de problemen zich voordoen.

Operationeel

Norm

- **De gemeente draagt actief bij aan (wettelijke) regionale samenwerkingsverbanden op uitvoerend niveau en weet daarbij voordelen te behalen op de vier K's.**

De operationele samenwerking van gemeenten bestaat onder meer uit de regionale omgevingsdienst, gezamenlijke ICT-diensten, afvalverwerking, archiefdiensten en dergelijke. Onderliggende reden zijn, naast de wettelijke opgelegde samenwerking vanuit het Rijk, veelal de vier K's, te weten: het versterken van de Kwaliteit, het verminderen van de Kwetsbaarheid, het verlagen van de Kosten en het vergroten van de Klantgerichtheid. Op dit niveau is het bedrijfseconomisch voordeel van **samenwerking** een zichtbaar resultaat.

3. Gemeente als organisatie

De ambtelijke organisatie van de gemeente Wassenaar en Wassenaar is samengevoegd in de gezamenlijke WODV. Waar voorheen gemeentelijke organisaties met name ingericht waren volgende de principes van het secretarie-dienstenmodel (direct na WOII) en onder meer het sectoren- of afdelingenmodel naar het directie- of afdelingenmodel, is de laatste jaren steeds meer aandacht ontstaan voor de relatie van de organisatie met haar omgeving. Onder het adagium: *hoe integraler, hoe beter*. Dit om de organisatie minder hiërarchisch te maken, meer met de blik naar buiten gericht. Belangrijke vragen hierbij: hoe functioneren gemeentebestuur en organisatie? Is de WODV vooruitgegaan als het gaat om kwaliteit, kosten, kwetsbaarheid en klantgerichtheid en waar blijkt dat uit?



Strategisch

Normen

- Er wordt structureel ingezet op goed werkgeverschap. Mensen hebben de mogelijkheid zich door te ontwikkelen en er wordt periodiek een MTO gehouden. Er is aandacht voor duurzame inzetbaarheid en een visie op de organisatieontwikkeling en -samenstelling (vitaliteit).
- De (aansturing en inrichting van de) organisatie is passend bij de ambities en is zodoende doelgericht en doelmatig. Er is sprake van een gedragen visie en missie, die samenhangt met de besturings- en managementfilosofie.
- De organisatiestructuur (harde kant) en -cultuur (zachte waarden) zijn in staat om snel in te spelen op veranderende omstandigheden en daarmee flexibel zonder de kernwaarden daarbij uit het oog te verliezen. Gericht op resultaten.

Hoe gaat de ambtelijke organisatie om met de verhouding tussen raad, college en ambtelijke organisatie? Is er sprake van eenduidige aansturing? Geven bestuur en leidinggevend (de hoofdrolspelers) het goede voorbeeld? Mogen er fouten worden gemaakt? Is er sprake van strategische personeelsplanning (SPP), ofwel: wordt er nagedacht over de toekomstbestendigheid van de organisatie en wordt hier actief naar gehandeld (bijvoorbeeld via het Generatiepact)? Centraal hierbij staat de wijze waarop kennis en expertise van ouderen behouden blijft of overgedragen wordt.

Dit hangt nauw samen met wat voor type gemeente (rol) je wilt zijn en of de gemeentelijke organisatie daarmee een aantrekkelijke werkgever is. Vanuit die strategie (besturings- en managementfilosofie) wordt een vertaalslag gemaakt naar welke structuur, cultuur en gevraagde competenties passend zijn. Er moet een verbinding zijn tussen beleid, organisatie en HRM. Ofwel: is de organisatie **doelgericht** en **doelmatig**? Medewerkers moeten zich optimaal kunnen ontwikkelen en doorontwikkelen. Pas dan is er sprake van **goed werkgeverschap**, ook wel aangeduid met de term *high-performance organisatie*. De kernwaarden zijn vervat in een **missie en visie**, die gedragen worden door bestuur en organisatie.

Leidinggevend en genieten daarbij vertrouwen, zijn integer, een voorbeeld, bereid tot interventies wanneer nodig, een coach en inspirator. Daarbij speelt ook steeds meer het vraagstuk van adaptiviteit, oftewel **flexibiliteit**. Organisaties moeten wendbaar zijn en zich relatief snel en eenvoudig aan kunnen passen aan veranderingen in de omgeving (denk aan wetgeving, maatschappelijke trends en ontwikkelingen et cetera). Zijn de structuur, cultuur en mensen hiervoor geschikt?

Tactisch

Normen

- De bestuurs- en personeelslasten zitten niet boven de normen vanuit de benchmarks met vergelijkbare gemeenten. De organisatie is efficiënt en effectief ingericht.
- Organisatiegezondheid (vitaliteit): onder andere leeftijd, verzuim, instroom, inhuur.
- Er is aandacht voor de ontwikkeling naar ambtelijk vakmanschap in de 21^{ste} eeuw. Medewerkers worden uitgedaagd om (van elkaar) te blijven leren en ontwikkelen.

Medewerkers kunnen competenties en vaardigheden ontwikkelen die nodig zijn¹⁹. De organisatieopbouw is voldoende divers en kent voldoende verjonging, vitaliteit en mobiliteit. De organisatie is **efficiënt** en **effectief** ingericht, als afgeleide van de besturings- en managementfilosofie. Er is een balans tussen kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en klantgerichtheid (vier K's). Hierbij kijken we naar de gemiddelde leeftijd, ziekteverzuim, instroom, mate van externe inhuur en doorgroeimogelijkheden. De competenties en vaardigheden van de ambtenaar van de toekomst zijn in beeld en worden actief gestimuleerd. Er wordt tijd- en plaatsonafhankelijk gewerkt. Medewerkers worden in staat gesteld om continu te leren, waarmee het **lerend vermogen** als organisatie gestimuleerd wordt.

Operationeel

Normen

- Er is aandacht gezamenlijke en individuele ontwikkeling. Leidinggevend en hebben een voortrekkersrol.
- Er is sprake van tijd en ruimte voor reflectie op het eigen en functioneren van de organisatie of het organisatieonderdeel.
- De ondersteunende diensten (PIJOFACH-taken/bedrijfsvoering) optimaliseren het besturende en primaire proces.

Er is sprake van gezamenlijke en individuele **ontwikkeling** en de mate waarin en wijze waarop dit **gestimuleerd** wordt door leidinggevend en (via periodieke feedback). Er is ruimte voor **reflectie** op het eigen en organisatorisch functioneren.

¹⁹ Ambtelijk vakmanschap in de 21^{ste} eeuw behelst o.a. : omgevingsbewust, duiding, integer, communicatief vaardig, samenwerken, verbinden, resultaatgericht, innovatief, open en aanspreekbaar.

Medewerkers worden uitgedaagd om werkprocessen en uitvoering (digitaal) te **optimaliseren**. Zij worden hierbij ondersteund, onder meer door digitale mogelijkheden.

Mede door de opkomst van interactief (participatief) besturen (besturen in netwerken vanuit een niet-hiërarchische verhouding) komen ambtenaren ook zelf steeds vaker in situaties terecht waarin afwegingen gemaakt moeten worden. In deze situaties spelen communicatieve vaardigheden een belangrijke rol, evenals het kunnen duiden en afwegen van (soms tegengestelde) belangen. Medewerkers zijn vaardig op het gebied van sociale media.

4. Gemeente als dienstverlener

In de relatie tussen gemeente en burger, waar de gemeente zich manifesteert als 'loket', zijn in de eerste plaats de producten, zoals de taken die de gemeente heeft op het terrein van reiniging en afvalverwerking en verschillende publiekszaken (verstrekken van paspoorten en rijbewijzen) te onderscheiden. Een andere loketfunctie is die van de zogenoemde regeltoepassing. Hierbij kunnen we denken aan het verlenen van bouwvergunningen en het verstrekken van uitkeringen door de sociale dienst. Ten slotte fungeert de gemeente als loket bij het verstrekken van overheidsinformatie, bijvoorbeeld over bestemmingsplannen. In de rol van 'loket' of dienstverlener heeft de lokale overheid de taak om zo snel en goedkoop mogelijk producten te leveren

Strategisch

Normen

- Er is een strategische visie op (digitale) dienstverlening.
- De dienstverlening sluit aan op de wensen en behoeften van de gemeenschap(pen).
- De dienstverlening wordt periodiek gemeten (benchmark) en hierbij wordt niet onder het landelijk gemiddelde gepresteerd.

De vraag naar goede dienstverlening op maat is groeiende. Hogere eisen van inwoners moeten zich vertalen in een toenemende **kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening**. Daarbij hoort het monitoren (bijvoorbeeld via benchmarks waarin imago en het feitelijk presteren onderzocht worden) en voortdurend leren (en bijsturen). Idealiter sluiten de **identiteit** van de gemeente en het dienstverleningsconcept op elkaar aan. Dienstverlening in een stad met 500.000 inwoners is nu eenmaal iets anders dan in een plattelandsgemeente met 30 kernen. Centraal staat maatwerk. Soms is de inwoner klant (publiekszaken), soms ook partner (als wijkbewoner of vertegenwoordiger van de hockeyclub). Dit uit zich bijvoorbeeld door bewust aandacht te besteden aan de identiteit van kernen of wijken met behulp van kern- en wijkgericht beleid (en waar mogelijk budgetoverdracht aan inwoners om zelf bijvoorbeeld het groenonderhoud te doen).

Tactisch

Norm

- Er is inzicht in de wensen en behoeften van diverse doelgroepen, waardoor er sprake is van vraaggerichte dienstverlening.

De relatie tussen gemeente en inwoners ontwikkelt zich steeds meer naar een gelijkwaardige relatie. Er is direct contact, er is continu feedback en dat stelt eisen aan de dienstverlening van de gemeente. **Vraaggerichte dienstverlening** en **aansluiten bij de**



wensen en behoeften van inwoners, ondernemers en organisaties vormen belangrijke uitgangspunten. Steeds vaker vindt communicatie en uitwisseling van informatie digitaal en via social media plaats. Heeft de gemeente een actief social media beleid (webcare), kunnen meldingen over de openbare ruimte via een app of de website gedaan worden, kunnen afspraken voor het afhalen van reisdocumenten online gemaakt worden, zijn de openingstijden conform de behoeften van inwoners, hoe functioneert het KCC?

Operationeel

Het is belangrijk dat er een zekere mate van herkenbaarheid en **interactie** is. Dat vraagt ook iets van de **competenties** van hen die als politicus, bestuurder of ambtenaar de gemeente vertegenwoordigen. Communicatieve vaardigheden en het denken vanuit de inwoner (als eindgebruiker) staan hierbij centraal.

Bijlage 2 Bronnenlijst

Documenten (literatuurstudie)

Vanuit de gemeente zijn vele documenten aangeleverd. Daarnaast is er op basis van actualiteiten een scan gemaakt naar relevante ontwikkelingen (denk aan krantenartikelen of actuele besluiten in de gemeenteraad).

Berenschot, *Benchmark ambtelijk apparaat*, februari 2015.
 BMC Advies, *100 bestuurskrachtonderzoeken als basis voor een nieuwe methode*, 2009.
 BMC Onderzoek, *Tevredenheid W&I Klanten 2015*.
 Gemeente Wassenaar, *Beleidsplan Jeugd 2015-2016*.
 Gemeente Wassenaar, *Beleidsplan Participatiewet en WWB Maatregelen 2015-2016*.
 Gemeente Wassenaar, *Beleidsplan Transitie Sociaal Domein 2015-2016*.
 Gemeente Wassenaar, *Beleidsplan WMO 2015-2016*.
 Gemeente Wassenaar, *Coalitieakkoord 2014-2018: Vernieuwen, Verbinden, Vertrouwen*, 2014. Inclusief de uitwerking hiervan (d.d. 19 augustus 2014).
 Gemeente Wassenaar, *Economische visie 2016-2019*.
 Gemeente Wassenaar, *Informatiebrief aan de raad over het Implementatieplan Dienstverlening 2015&2016*, 26 mei 2015.
 Gemeente Wassenaar, *Informatiebrief aan de raad over de Omgevingswet*, 30 november 2015.
 Gemeente Wassenaar, *Jaarstukken 2015*.
 Gemeente Wassenaar, *Koersdocument Structuurvisie Wassenaar 2015-2025*.
 Gemeente Wassenaar, *Nota Grondbeleid 2015-2019*.
 Gemeente Wassenaar, *Nota Samenwerkingsverbanden*, 2015.
 Gemeente Wassenaar, *Programmabegrotingen 2016-2019 en 2017-2020*.
 Gemeente Wassenaar, *Raadsbesluit Samenspraak* (incl. Adviesnota), 13 januari 2015.
 Gemeente Wassenaar, *Startnotitie Transformatie*, 2015.
 Gemeente Wassenaar, *Toekomstvisie: Wassenaar 2025, een Zuid-Hollands dorp welgelegen tussen zee, duin, horst en weides*, 2015.
 Gemeente Wassenaar, *Woonvisie Wassenaar 2016-2021*.
 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Trends en ontwikkelingen voor de gemeenten van de toekomst*, 2014.
 Partners + Pröpper, *Quo Vadis Bestuurskrachtonderzoek*, 2010.
 Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, *Grip op samenwerking*, 2014.
 Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, *Quick Scan van de kwaliteit van de begrotingsinformatie*, 2015.
 Rekenkamercommissie, *Monitoring en evaluatie integratie Wassenaar-Voorschoten*, juni 2016.
 TU Twente, *Effecten regionaal bestuur: Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*, 2015.
 WODV, *Bevlogenheidsonderzoek*, 2014.
 WODV, *Concernplan 2015-2018*.
 WODV, *Eindevaluatie ambtelijke integratie*, 2015.

WODV, *Jaarplan 2016-2017*.

WODV, *Jaarrekening 2015*.

WODV, *Ontwerpbegroting 2017*.

WODV, *Organigram*, 2016.

WODV, *Plan van aanpak ambtelijke integratie Voorschoten-Wassenaar*, 2012.

WODV, *Uitgangspunten en ambities*, 2014.

Websites zoals: www.waarstaatjegemeente.nl, Wassenaar.incijfers.nl, CBS Statline.

Participatie en consultatie

Generatiegesprek (niet-professionele partners)

Ten behoeve van het generatiegesprek is gekozen om vanuit de gemeentelijke basisadministratie een loting te verrichten. Dit om een willekeurige selectie te maken van inwoners gericht op een zo betrouwbaar mogelijk beeld vanuit de samenleving. Uiteindelijk hebben iets meer dan 30 inwoners deelgenomen.

Werkateliers met organisatie en ondernemers (professionele partners)

Op basis van de door de opdrachtgever aangereikte lijst van contactpersonen is een- ieder uitgenodigd om input te leveren. Daar waar zij niet in de gelegenheid waren om bij deze avond aanwezig te zijn, is een aparte afspraak ingepland. In totaal zijn zo bijna 40 vertegenwoordigers van organisaties en ondernemers gesproken.

Gesprekken met buurgemeenten en regionale samenwerkingsverbanden

In overleg met de begeleidingscommissie zijn buurgemeenten en regionale samenwerkingsverbanden geselecteerd. Bij buurgemeenten is gesproken met burgemeester en/of gemeentesecretaris. Bij regionale samenwerkingsverbanden met een afvaardiging van het ABen/of DB of de secretaris.

Interviews en sessies gemeenteraad, college van B&W en werkorganisatie

Met de gemeenteraad is zowel op individueel (fracties) als groepsniveau (raad als bestuursorgaan) gesproken. Ook is zowel met het voltallige college van B&W als met de individuele collegeleden gesproken. In de werkorganisatie zijn tientallen interviews gehouden met medewerkers vanuit alle afdelingen en schalen zodat een representatief beeld is ontstaan over het functioneren van de organisatie. Met het MT zijn aparte sessies belegd.

Bijlage 3 Opbrengsten generatiegesprekken en werkateliers

De krachtenveldanalyse (stap 2, De spiegel) is mede tot stand gekomen op basis van input van inwoners en maatschappelijke partners uit Wassenaar. Voor de maatschappelijke partners zijn er thematische werkateliers georganiseerd (werkatelier Fysiek-economisch en werkatelier Sociaal-maatschappelijk). Met de inwoners is een generatiegesprek gevoerd. Navolgend de input op hoofdlijnen.

Werkatelier Fysiek-economisch Aanwezigen: vertegenwoordigers van >15 organisaties Wassenaar als aantrekkelijke plek Met de aanwezigen is een Word Cloud²⁰ (woordwolk) gemaakt. Wassenaar wordt gewaardeerd op het groene, kleinschalige en authentieke karakter. De lijnen met lokaal bestuur zijn kort (slagvaardig).  Samenwerking met de gemeente <i>Wat gaat goed:</i> - Goede afweging tussen ecologische en recreatieve waarden. - Diverse beleidsplannen/overlegvormen worden gewaardeerd: structuurvisie, verkeersbeleid, ondernemersregister, Economische Overleg Wassenaar en BIZ-plan (t.b.v. centrum Wassenaar). - Bestuurlijke bereikbaarheid.	Werkatelier Sociaal-maatschappelijk Aanwezigen: vertegenwoordigers van >20 organisaties Wassenaar als aantrekkelijke plek Met de aanwezigen is een Word Cloud (woordwolk) gemaakt. Wassenaar wordt gewaardeerd op het groene, rustige en authentieke karakter.  Samenwerking met de gemeente <i>Wat gaat goed:</i> - Juiste aanpak decentralisaties sociaal domein. - Duidelijke keuzes sociale woningbouwopgave. - Bestuurlijke bereikbaarheid. <i>Wat kan beter:</i> - Wisselende ambtelijke bereikbaarheid (o.a. voor	Generatiegesprek (op basis van loting uit de GBA) Aanwezigen: >30 inwoners Wassenaar als aantrekkelijke plek Met de aanwezigen is een Word Cloud (woordwolk) gemaakt. Wassenaar wordt gewaardeerd op het groene, rustige en ruimtelijke karakter, met nabijheid van zee en strand.  Samenwerking met de gemeente <i>Wat gaat goed:</i> - De verkeersproblematiek wordt goed aangepakt (bijvoorbeeld tunnel Den Deijl en project Drie Assen). - Digitale dienstverlening is goed, vermindert bezoeken/wachttijd fysiek loket.
--	--	---

²⁰ Een Word Cloud is een visuele weergave van een lijst met woorden. Hoe vaker een woord voorkomt hoe groter het wordt afgebeeld.

Wat kan beter:

- Wisselende ambtelijke bereikbaarheid en bereidwilligheid.
- Burgerinitiatieven komen niet van de grond / worden niet serieus genomen.

sportverenigingen).

- Zorg en Inkomen staan op afstand (Leidschendam-Voorburg). Minder benaderbaar voor lokale organisaties.

Niet sociaal-gerelateerde verbeterpunten:

- Strategisch vermogen gemeente bij complexe dossiers (bijvoorbeeld Rijnland-route en Amerikaanse ambassade).
- Huisvesting (spreiding) WODV draagt niet bij aan slagvaardigheid.

Het werkatelier in beeld:

d.d. 24 oktober 2016

Wat kan beter:

- (te) Veel inzet op wijk/centrum, minder op de buitenranden.
- Feedback inwoners wordt niet meegenomen in projectontwikkeling.
- Inwoners wordt sporadisch om input gevraagd.
- Burgerinitiatieven komen niet van de grond (bijvoorbeeld buurt-whatsappgroepen).
- Realisatie betaalbare huurwoningen voor jongere doelgroep.
- Investering in duurzaamheid nog onvoldoende.

Het generatiegesprek in beeld:

d.d. 1 november 2016