

Verdiepend onderzoek bestuurlijke toekomst gemeente Voorschoten

9 mei 2018

Klaartje Peters

Marieke van Genugten

Inhoud

Hoofdstuk 1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	4
1.2 Doelstelling en vraagstelling.....	4
1.3 Afbakening van het onderzoek.....	5
1.4 Aanpak van het onderzoek.....	6
1.5 Opbouw van het rapport.....	6
Hoofdstuk 2 Maatschappelijke en bestuurlijke context.....	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Typering gemeente Voorschoten	7
2.3 Voorschoten in de regio	8
Hoofdstuk 3 Opgaven voor de komende tien jaar	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Ambities van Voorschoten	11
3.3 Ruimtelijke opgaven	11
3.4 Opgaven in het sociaal domein	13
3.5 Economische opgaven	14
3.6 Gemeente en samenleving: veranderende relatie.....	14
3.7 Financiële opgave	15
Hoofdstuk 4 Voorschoten en de WODV	16
4.1 Inleiding	16
4.2 Gevolgen aan de hand van criteria.....	16
Organisatie: bestuurlijke ondersteuning.....	16
Organisatie: kwetsbaarheid	18
Externe dienstverlening en beleidsprestaties	19
Financiële situatie.....	21
Voorzieningenniveau.....	22
Effectiviteit (bestuurlijke) samenwerking	22
Democratische legitimiteit en betrokkenheid.....	23
Nabijheid (toegankelijkheid en zichtbaarheid) van het bestuur	24
4.3 Samenvatting.....	25
Hoofdstuk 5 Voorschoten met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg.....	27
5.1 Inleiding	27
5.2 Gevolgen aan de hand van criteria.....	28
Organisatie : bestuurlijke ondersteuning.....	29
Organisatie: kwetsbaarheid	30

Externe dienstverlening en beleidsprestaties	30
Financiële situatie.....	31
Voorzieningenniveau.....	32
Effectiviteit (bestuurlijke) samenwerking	33
Democratische legitimiteit en betrokkenheid.....	35
Nabijheid (toegankelijkheid en zichtbaarheid) van het bestuur	36
5.3 Samenvatting.....	37
Hoofdstuk 6 Voorschoten in de Leidse regio	40
6.1 Inleiding	40
6.2 Gevolgen aan de hand van criteria.....	40
Organisatie : bestuurlijke ondersteuning	41
Organisatie: kwetsbaarheid	42
Externe dienstverlening en beleidsprestaties	42
Financiële situatie.....	44
Voorzieningenniveau.....	45
Effectiviteit (bestuurlijke) samenwerking	47
Democratische legitimiteit en betrokkenheid.....	48
Nabijheid (toegankelijkheid en zichtbaarheid) van het bestuur	49
6.3 Samenvatting.....	51
Tot besluit.....	53
Literatuur	57
Bijlage: Gebruikte bronnen	59
Colofon	62

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De gemeente Voorschoten bezint zich op haar bestuurlijke toekomst. Bestuurlijk gezien bevindt zij zich in een complexe situatie. De gemeente staat er financieel niet goed voor, de gezamenlijke werkorganisatie met buurgemeente Wassenaar wordt gereorganiseerd en staat voor forse uitdagingen, er ligt een bestuurskrachtonderzoek waarin enkele harde noten worden gekraakt en in de omliggende regio's spelen allerlei bestuurlijke ontwikkelingen die direct van invloed zijn op de gemeente. Het is daarom goed dat de gemeente het initiatief neemt om vanuit het belang van haar eigen inwoners na te denken over de beschikbare bestuurlijke opties en de gevolgen daarvan voor de gemeente.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Bij het afwegen van de diverse opties door de betrokken actoren in Voorschoten spelen verschillende soorten overwegingen een rol. Waar in de discussies behoefte aan is, is een objectief overzicht van de gevolgen van de diverse opties. Het betreft de gevolgen in brede zin, en de gevolgen voor zowel de gemeente als voor burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen in Voorschoten.

De centrale vraag in het onderzoek luidt dan ook als volgt:

Wat zijn, gezien de toekomstige opgaven van de gemeente Voorschoten, de gevolgen van de diverse bestuurlijke opties voor gemeente en inwoners?

Deze vraag kan worden opgesplitst in de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de belangrijkste bestuurlijke opties voor de gemeente Voorschoten?
2. Wat zijn de belangrijkste opgaven voor de gemeente Voorschoten in de komende tien jaar?
3. Kunnen de geschetste opgaven worden gerealiseerd in de onderscheiden bestuurlijke opties, en wat zijn de gevolgen voor de gemeente en haar inwoners?

De eerste deelvraag is bij de start van het onderzoek in samenspraak met de opdrachtgever al afgebakend. Voorschoten kan als zelfstandige gemeente verdergaan, al dan niet in een (voortgezette) ambtelijke fusie met buurgemeente Wassenaar, of mogelijk in een geïntensiverde samenwerking in de Leidse regio. Het alternatief is om bestuurlijk te fuseren met andere gemeenten in de regio: met Wassenaar, met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg, of met de gemeenten in de Leidse regio. Recent is er in de Voorschotense politiek sprake van een zekere kentering. In de maanden voor de gemeenteraadsverkiezingen hebben diverse politieke partijen de wens uitgesproken dat Voorschoten zich actiever op de Leidse regio gaat oriënteren.¹ Dat neemt niet weg dat in dit onderzoek alle meegegeven opties volledig zijn uitgewerkt. Vooraf moet duidelijk zijn dat de optie om niet samen te werken niet hoeft te worden besproken: Voorschoten kan het immers niet in zijn eentje. Dat geldt nu al, en dat zal de komende tien jaar zeker niet veranderen.

Bij de beantwoording van de derde deelvraag, de kern van het onderzoek, hebben we criteria gebruikt, ofwel aspecten waarop we het onderzoek richten. We kunnen immers niet in het wilde weg

¹ Dat is ook zichtbaar in sommige van de verkiezingsprogramma's die zijn opgesteld ten behoeve van de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018.

gevolgen gaan beschrijven. We beperken de criteria tot de volgende lijst, gebaseerd op de criteria die in vergelijkbare onderzoeken² worden gehanteerd:

- Organisatie: kwaliteit interne dienstverlening (bestuurlijke ondersteuning)
- Organisatie: kwetsbaarheid
- Kwaliteit externe dienstverlening (in brede zin, dus ook beleidsprestaties)
- Financiële situatie
- Voorzieningsniveau
- Effectiviteit (bestuurlijke) samenwerking
- Democratische legitimiteit en betrokkenheid
- Nabijheid (toegankelijkheid en zichtbaarheid) van het bestuur.

In deze criteria is onder meer de tweedeling te zien die vaak wordt gehanteerd in het denken over kwaliteit van bestuur, bestuurskracht en publieke waarden. Enerzijds is er de overheid die prestaties moet leveren, met bijbehorende vereisten van effectiviteit en efficiëntie; de eerstgenoemde criteria ten aanzien van de organisatie en kwaliteit interne dienstverlening, maar ook de criteria van de effectiviteit van samenwerking en de financiële situatie kunnen daaronder worden geschaard. Anderzijds is er de democratische dimensie, met de vereisten van democratische legitimiteit van het bestuur en een bestuur dat verbonden is met de gemeenschap; de laatste twee criteria hebben daarop betrekking.

Voor elk van de bestuurlijke opties zijn de geselecteerde criteria langsgelopen en zijn de gevolgen op hoofdlijnen geschetst. Het betreft tendensen, en geen exacte, cijfermatige analyses; daarvoor zijn onvoldoende betrouwbare cijfers voor handen.

1.3 Afbakening van het onderzoek

Het doen van onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van de gemeente is een complexe en gelaagde opdracht. Er zijn veel gegevens en er zijn uiteenlopende criteria die moeten worden gewogen. De blik is op de toekomst gericht, en dat betekent dat er hoe dan ook inschattingen van toekomstige ontwikkelingen moeten worden gemaakt, met alle mitsen en maren die daarbij horen. Bovendien is de onderliggende vraag naar de gewenste bestuurlijke toekomst er één waarbij waarden en emoties een belangrijke rol spelen.

In dit rapport is het beschikbare materiaal verzameld en geordend, om een zo goed mogelijke basis te bieden voor discussie, meningsvorming en besluitvorming over de bestuurlijke toekomst van Voorschoten. In het rapport worden nadrukkelijk geen voorkeuren uitgesproken voor of keuzes gemaakt tussen de verschillende opties. Dat is niet onze rol en niet onze opdracht. Doel is slechts om bestuur, raad en inwoners van Voorschoten te voorzien van informatie en argumenten om de discussie over de wenselijkheid van de verschillende opties te kunnen voeren.

Gezien de doelstelling en vraagstelling van dit rapport zal de lezer geen uitgebreide beschouwingen aantreffen over omstreden begrippen als bestuurskracht, gewenste schaalgrootte, dualisme en andere termen die overal in Nederland in discussies over bestuurlijke hervormingen in het lokaal bestuur worden gebruikt. Ook zijn we weggebleven van verhandelingen over recente en toekomstige ontwikkelingen in en om het openbaar bestuur, zoals de decentralisatiegolf, veranderende interbestuurlijke en financiële verhoudingen, de toekomst van de lokale democratie, de rol van de regio, digitalisering, etc. Daar waar nodig wordt soms met een of enkele zinnen aan deze discussies

² Daarbij kijken we onder meer naar onderzoeken naar bestuurlijke toekomstperspectieven voor individuele gemeenten of voor regio's, naar bestuurskrachtonderzoek en naar (voorbereidings)trajecten voor ambtelijke fusies.

gerefereerd, maar er zijn de afgelopen jaren diverse rapporten³ verschenen die dergelijke achtergrondinformatie bevatten.

Een andere belangrijke afbakening betreft de scope en de invalshoek van dit onderzoek. Dit rapport gaat over de gemeente Voorschoten. Vanuit het perspectief van Voorschoten worden de opgaven voor de toekomst beschreven en afgezet tegen de verschillende bestuurlijke opties die beschikbaar zijn voor het gemeentebestuur. In elk van die opties is een cruciale rol weggelegd voor de buurgemeenten, als potentiële samenwerkings- of fusiepartner. Maar in het rapport is geen aandacht besteed aan het perspectief van die buurgemeenten en de vraag hoe zij kijken naar hun eigen bestuurlijke toekomst en de relatie met Voorschoten. Dat is een bewuste keuze geweest van het gemeentebestuur.

1.4 Aanpak van het onderzoek

Bij aanvang van het onderzoek is overleg gevoerd met de opdrachtgever over de doelstelling en afbakening van het onderzoek.

Vervolgens is in overleg met de ambtelijke organisatie veel schriftelijke documentatie verzameld (visiedocumenten, beleidsstukken, raadsnotulen, onderliggende analyses, adviezen, (rekenkamer)onderzoeken, landelijke benchmarks zoals Waarstaatjegemeente.nl, verkiezingsprogramma's, regionale en provinciale documenten), waarvan in de bijlage een overzicht is gegeven. Daarnaast zijn 13 gesprekken gevoerd met ambtenaren en portefeuillehouders (in totaal 19 personen), waarbij steeds de vraag centraal stond: wat zijn de opgaven waar Voorschoten voor staat, en wat is er nodig om die opgaven aan te kunnen? De informatie uit die gesprekken is gebruikt om de informatie uit de documenten te duiden en aan te vullen. Een belangrijke kanttekening bij deze werkwijze is dat de analyse dus gebaseerd is op een grote hoeveelheid bestaande gegevens. Om die reden is ervoor gekozen om niet elke bewering van een verwijzing naar de bronnen te voorzien. Simpel gezegd zou dat ondoenlijk zijn en het rapport onleesbaar maken.

1.5 Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk wordt kort een profiel van de gemeente geschetst, gevolgd door Hoofdstuk 3 met de belangrijkste opgaven voor Voorschoten voor de komende tien jaar. Daarna volgen drie hoofdstukken met de bestuurlijke opties: Hoofdstuk 4 over voortzetting van de huidige situatie van een zelfstandig Voorschoten in een ambtelijke fusie met Wassenaar; Hoofdstuk 5 over de opties van een bestuurlijke fusie met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg; en Hoofdstuk 6 waarin de blik op de Leidse regio wordt gericht. Tot besluit zetten we alle afzonderlijke bevindingen in een verzameltabel bij elkaar.

³ Zie onder meer: Raad voor het openbaar bestuur (2016). *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag; Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, Den Haag; Denktank VNG (2016). *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*, Den Haag; Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016). *Op weg naar meervoudige democratie*. Ook het zeer recent verschenen BMC-onderzoek naar de mogelijke samenwerkingsvormen voor de gemeenten Heerlen en Landgraaf wijdt een mooie samenvattende paragraaf aan dit soort ontwikkelingen (zie: BMC Advies (2016). *Samen op basis van gelijkwaardigheid. Onderzoek naar een viertal samenwerkingsvarianten*).

Hoofdstuk 2 Maatschappelijke en bestuurlijke context

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we kort de maatschappelijke en bestuurlijke context van de gemeente Voorschoten. Zoals aangegeven in de inleiding gaan we hier niet in op allerlei bredere maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. We beperken ons tot een maatschappelijke en bestuurlijke schets van de gemeente Voorschoten en daarnaast een beschrijving van de regionale context.

2.2 Typering gemeente Voorschoten

Voorschoten ligt in de provincie Zuid-Holland in de nabijheid van twee grote steden, te weten Leiden en Den Haag. De gemeente grenst aan de gemeenten Leiden, Zoeterwoude, Leidschendam-Voorburg en Wassenaar. De gemeente Voorschoten heeft zich historisch gezien ontwikkeld van boerendorp tot forensengemeente of met andere woorden een woongemeente. Dit valt ook op te maken uit de zogenaamde functiemengingsindex van 29,2.⁴ De functiemengingsindex weerspiegelt de verhouding tussen banen en woningen, en loopt van 0 (alleen wonen) tot 100 (alleen werken).

In Voorschoten wonen 25.455 inwoners (peildatum januari 2018), verspreid over twaalf wijken. Inwoners zijn gemiddeld hoog opgeleid, welvarend en hebben een hoge levensverwachting (net als in omliggende gemeenten als Oegstgeest en Wassenaar). Het aantal mensen en huishoudens met een bijstandsuitkering is veel lager dan gemiddeld in Nederland. Dat Voorschoten relatief welvarend is, zie je ook aan de woningvoorraad, die relatief veel koopwoningen en weinig sociale woningbouw omvat. Hoewel er gemiddeld genomen sprake is van een hoog welvaartsniveau zijn er wel degelijk welstandsverschillen tussen de verschillende wijken (met Noord-Hofland en de Vlietwijk als de relatief minder welvarende wijken).

Daarnaast is sprake van een relatief vergrijsde bevolking. Dat leidt tot een demografische druk van 142,8%, wat hoog is vergeleken met die in heel Nederland, te weten 118,4%. De demografische druk geeft aan hoeveel 'niet actieven' (optelsom groene en grijze druk) er zijn ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking (20-64 jaar). Er wonen relatief weinig mensen uit de leeftijdscategorieën 20-30 en 30-40 jaar in Voorschoten, passend in het beeld van een gemeente gelegen tussen twee grote steden (Den Haag en Leiden) waar veel jongeren naartoe trekken. De verwachting is dat het aantal 65+'ers stijgt (ruim 32% in 2035).

Voorschoten heeft een groen en dorps karakter. Beide elementen zijn onderdeel van wat wel 'het DNA van Voorschoten' wordt genoemd. De gemeente ligt aan de rand van het Groene Hart en grenst aan de gemeenten Wassenaar en Leidschendam-Voorburg, waarmee gezamenlijk het Landschap Duin, Horst en Weide wordt gevormd. Aan de oostkant ligt het recreatiegebied Vlietland en aan de zuidwestkant de Duivenvoordecorridor, onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur van Nederland. De gemeente heeft een rijk vrijwilligers- en verenigingsleven dat de weg naar gemeenteraadsleden, college van B&W en ambtenaren gemakkelijk weet te vinden.

De gemeente heeft een gemeenteraad bestaande uit 21 zetels. De gemeenteraad telt in de raadsperiode 2018-2022 zeven fracties: VVD, GroenLinks, CDA, D66, Ons Voorschoten, SP en PvdA. In de periode 2014-2018 zaten dezelfde zeven fracties in de raad. Voorschoten werd in de periode 2014-2018 bestuurd door een college bestaande uit wethouders van VVD, ONS Voorschoten en CDA.

⁴ In 2016.

Die eerste twee partijen bestuurden samen in de periode 2010-2014. Sinds eind 2016 heeft Voorschoten een waarnemend burgemeester.

De gemeente Voorschoten heeft sinds januari 2013 geen eigen ambtelijke organisatie meer. De ambtelijke organisatie is opgegaan in een gezamenlijke werkorganisatie met de gemeente Wassenaar, onder de naam Werkorganisatie Duivenvoorde (WODV). De ambtenaren die eerst voor beide gemeenten afzonderlijk werkten, zijn in deze organisatie ondergebracht, met uitzondering van de griffiemedewerkers en (sinds kort) de beide gemeentesecretarissen. De beide gemeenten kennen een eigen gemeentebestuur: college van B&W en gemeenteraad.

De juridische grondslag van deze gezamenlijke werkorganisatie is een gemeenschappelijke regeling. Het bestuur van de organisatie wordt gevormd door een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Het AB bestaat uit de leden van de beide colleges van B&W, en het DB uit de beide burgemeesters en een wethouder uit elk van de beide gemeenten. Na een aanvankelijk tweehoofdige directie die werd gevormd door de gemeentesecretarissen van de twee gemeenten, is sinds januari 2018 sprake van een eenhoofdige directie (niet zijnde een van de gemeentesecretarissen).

Belangrijke doelstelling van de ambtelijke integratie was om efficiënter te werken. Bij de start werd een bezuinigingsstaakstelling van 10% meegegeven, die ruim werd gehaald. In andere opzichten is de ambtelijke integratie tot nu toe minder succesvol gebleken. De bestuurlijke aansturing van de werkorganisatie verloopt moeizaam en er heeft onvoldoende doorontwikkeling en professionalisering in de organisatie plaatsgevonden, zo blijkt uit diverse onderzoeken de afgelopen jaren. Een belangrijke factor hierbij is dat de ambtelijke integratie bij de start door velen als een tussenfase richting een bestuurlijke fusie met Wassenaar werd beschouwd. Dit heeft nooit zwart op wit gestaan, maar was een vrij breed gedeelde aanname. Dit pad is nooit officieel verlaten, maar er zijn de afgelopen vier jaar in feite geen stappen gezet in die richting. De praktijk is dat de werkorganisatie twee afzonderlijke gemeenten bedient, die in bestuurlijk opzicht niet of nauwelijks dichterbij elkaar zijn gekomen.

2.3 Voorschoten in de regio

De gemeente Voorschoten ligt op de grens van twee regio's. Aan de noordoostzijde is dat de Leidse regio (bestaand uit de gemeente Leiden, Oegstgeest, Leiderdorp en Zoeterwoude) en het grotere verband Holland Rijnland (de gemeenten uit de Leidse regio plus Alpen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Teylingen). Aan de zuidwestzijde is dat de Haagse regio met gemeenten als Wassenaar, Leidschendam-Voorburg, Den Haag, Zoetermeer en Delft.

Deze ligging betekent dat zowel het gemeentebestuur als de inwoners zich op beide regio's richten. De inwoners van Voorschoten zijn voor hun dagelijkse activiteiten en voorzieningen – werk, winkels, zorg en onderwijs – sterk gericht op de Leidse regio. Voorschoten maakt in dat opzicht duidelijk deel uit van het *daily urban system* van de Leidse regio. Tegelijkertijd is er ook intensief verkeer richting Den Haag, met name van hoogopgeleide werknemers die in de binnenstad van Den Haag werken.

De gemeente Voorschoten werkt ten aanzien van onder andere economie en de invoering van de Omgevingswet samen in de Leidse regio. In Holland Rijnland-verband is er samenwerking op ruimtelijk, economisch en sociaal gebied en ten aanzien van taken als leerplicht, woonruimteverdeling en doelgroepenvervoer. Op het punt van huishoudelijke ondersteuning, jeugdhulp en arbeidsmarktregio wordt samengewerkt in de Haagse regio en ten aanzien van werk en inkomen in kleiner verband met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg.

In de Leidse regio is de afgelopen tijd een serieuze poging ondernomen om tot intensivering van de samenwerking te komen. De provincie Zuid-Holland stuurt daar al enige tijd actief op. Eind 2016 hebben de vijf gemeenteraden unaniem de Toekomstvisie Leidse regio 2027 vastgesteld. De visie liet zien dat de gemeenten de Leidse regio zien als een samenhangend gebied met gezamenlijke opgaven. Tijdens het proces van totstandkoming bleek dat een groot deel van de inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties van binnen en buiten het gebied behoefte heeft aan intensievere samenwerking en meer eenduidig gezamenlijk optrekken in de Leidse regio. Naar aanleiding hiervan is de regio een traject gestart om te komen tot een samenwerkingsvorm om de gezamenlijke bestuurlijke slagkracht en realisatiekracht te versterken. Eind maart 2017 heeft de stuurgroep onder leiding van Elco Brinkman een conceptvoorstel opgeleverd om een Leidse regionaad in te stellen. Er bleek tussen de afzonderlijke gemeenteraden echter geen overeenstemming mogelijk over deze of enige andere bestuurlijke samenwerkingsvorm. Besloten werd om de uitvoering van de Toekomstvisie ter hand te nemen op de meest urgente en geschikte onderwerpen, in de bestaande (lichte) ambtelijke en bestuurlijke samenwerking.

In de tussentijd heeft de provincie Zuid-Holland aangegeven de ontwikkelingen in de Leidse regio onbevredigend te vinden. In de meest recente tussenrapportage van het programma Slimmer en sterker bestuur in Zuid-Holland van december 2017 stelt de provincie een daadkrachtige aanpak van de centrale opgaven in de Leidse regio van groot belang te vinden en actie te zullen ondernemen als een gedeeld regionaal eindbeeld uitblijft. Daarbij heeft de provincie benadrukt dat Voorschoten wat haar betreft een integraal onderdeel vormt van de Leidse regio, en dat zij in de gesprekken met Voorschoten hierop zal blijven toetsen.

Een verkenner heeft de afgelopen maanden gewerkt aan een uitvoeringsagenda, in opdracht van de gemeentesecretarissen van Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude. In maart 2018 is het rapport 'Ambtelijke verkenning samenwerking Leidse regio' verschenen. De verkenning laat zien dat er een breed ambtelijk en bestuurlijk draagvlak is voor de ambities van de Toekomstvisie Leidse regio en dat er een urgentie is om deze ambities in samenhang in de Leidse regio op te pakken. Tegelijkertijd wordt in de verkenning vastgesteld dat ondanks de bestaande samenwerking en de bestaande goede wil een integrale regionale aanpak in de Leidse regio niet van de grond komt. Deze is wel nodig om de ambities uit de Toekomstvisie te realiseren.

In Voorschoten wordt sinds jaar en dag door menigeen binnen en buiten de politiek met wantrouwen naar de grote buur Leiden gekeken. Oorzaak was de lange tijd weinig verholde wens van het Leidse gemeentebestuur om Voorschoten en de andere buurgemeenten in te lijven, gecombineerd met enkele pijnlijke dossiers waarbij Leiden ten koste van Voorschoten zijn zin heeft trachten/weten door te drukken (de RijnlandRoute, en in een verder verleden de grenscorrectie ten behoeve van de Stevenshof). Die houding wordt weerspiegeld in de resultaten van een bewonersenquête in de zomer van 2017, die laat zien dat een ruime meerderheid van de 2000 mensen die reageerden niet met Leiden wil fuseren.

Recentelijk is er op dit punt in zekere zin sprake van een kentering in de Voorschotense politiek. In de maanden voor de gemeenteraadsverkiezingen hebben diverse politieke partijen de wens uitgesproken dat Voorschoten zich actiever op de Leidse regio gaat oriënteren. Een bestuurlijke fusie gaat velen daarbij te ver, maar de voorkeur om in de toekomst meer aansluiting te zoeken bij de Leidse regio lijkt een belangrijke ontwikkeling.

Met een blik naar de Leidse regio en de Haagse regio zijn we er nog niet. Opvallend is dat de regionale Omgevingsvisie in een ander samenwerkingsverband is opgesteld, te weten 'Hart van

Holland'. Dit verband bestaat naast Voorschoten uit de vijf gemeenten van de Leidse regio, plus Wassenaar, Teylingen, Noordwijk, Katwijk en Kaag en Braassem.

Als we nog verder kijken volgt Voorschoten ook de ontwikkelingen in de metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH) op de voet. Op het niveau van de Leidse regio wil Voorschoten aansluiten op de ontwikkelingen binnen de MRDH en de Amsterdamse metropoolregio.

Hoofdstuk 3 Opgaven voor de komende tien jaar

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zetten we de belangrijkste toekomstige opgaven voor de gemeente Voorschoten op een rijtje. Een opgave is letterlijk 'een oefening of taak die moet worden gedaan', maar niet elke taak van de gemeente wordt hier opgesomd. We concentreren ons op de grote en belangrijke opgaven, die hoe dan ook veel van het gemeentebestuur zullen vergen. Die opgaven zijn deels opgelegd, bijvoorbeeld omdat ze voortvloeien uit wettelijke taken en verplichtingen of eerder gemaakte afspraken; deels zijn het maatschappelijke, economische en ruimtelijke ontwikkelingen waar opgaven voor de gemeente uit voortvloeien. De omvang van de opgaven wordt bovendien mede bepaald door de ambities van de gemeente zelf.

Deze verzamelde opgaven zijn op hoofdlijnen in kaart gebracht. De blik is daarbij gericht op de komende tien jaar, en slechts een enkele keer nog iets verder. De voornaamste reden om niet verder te kijken is pragmatisch: tot 2028 is nog redelijkerwijs te overzien wat de gemeente te doen staat; veel verder dan dat kun je niet kijken, omdat er te veel onzekere factoren zijn.

3.2 Ambities van Voorschoten

De ambities die Voorschoten heeft, zijn goed verwoord in de Toekomstvisie Voorschoten 2025, die in december 2014 is opgesteld door de lokale gemeenschap. We beschouwen deze ambities als richtinggevend en bepalend voor de opgaven van de gemeente, en zetten ze hier in verkorte vorm op een rijtje:

1. Voor elkaar en met elkaar: een actieve, hechte, open en inclusieve gemeenschap
2. Kwaliteit van ruimte en wonen: groen, dorps en duurzaam wonen, met goede bereikbaarheid en een evenwichtige verhouding qua type huishoudens
3. Nieuwe dynamiek in de economie: behoud van ondernemers en mogelijkheden voor een nieuw soort ondernemerschap
4. Centrum van Voorschoten: een aantrekkelijk centrum met veel culturele activiteiten
5. Toerisme en recreatie: stimuleren van toerisme en recreatie ten behoeve van de levendigheid en de economie
6. Internationaal Voorschoten: beter inpassen en gebruikmaken van de expatgemeenschap
7. De gemeente als medestander: een overheid die luistert en ondersteunt en mensen bij elkaar brengt.

3.3 Ruimtelijke opgaven

Ondanks het feit dat Voorschoten als een beheersgemeente kan worden getypeerd, kent de gemeente in het fysieke domein wel degelijk een aantal opgaven.

Een eerste forse, heel concrete opgave is de **riolering (en breder de bodemdaling)** in een deel van Voorschoten. Met name aan de oostkant, de wijken parallel aan de Vliet richting Leidschendam-Voorburg, speelt dit probleem, vanwege de veengrond waarop is gebouwd. De oudste wijk daar dateert uit 1960, en deze zakt met een centimeter per jaar. Het probleem is: de huizen blijven staan, de riolering ook, maar de aansluitingen op de riolering niet. De vernieuwing van de riolering is dus noodzakelijk. Dit is inmiddels uitgevoerd in de wijk Vlietwijk, een omvangrijk project van zo'n €11 miljoen. In twee andere wijken dienen de problemen zich ook al aan en de verwachting is dat er meer wijken volgen. De uitdaging voor de gemeente ligt in feite niet zozeer in de fysiek-technische aspecten van deze opgave, maar in de financiële consequenties hiervan. Voor de korte termijn is het geregeld, maar voor de langere termijn moet er een integrale water- en rioleringsplanning komen.

Dat gaat veel geld kosten en die financiële ruimte is er niet (zie paragraaf 3.7). Daarnaast ligt er voor de gemeente een uitdaging in het daadwerkelijk integraal werken en oog hebben voor het perspectief van de inwoners van de betreffende wijken. Hoe kan de gemeente deze ingrijpende operaties uitvoeren met zo min mogelijk overlast voor hen? Welke andere maatregelen in de openbare ruimte in deze wijken kunnen en moeten tegelijkertijd worden getroffen (bijvoorbeeld gericht op verkeersdoorstroom en klimaatadaptatie), zodat mensen in de jaren daarna niet weer opnieuw overlast hebben? Met andere woorden, welk ambitieniveau wordt gekozen en wat gaat dat kosten? En wat heeft dit voor consequenties voor andere opgaven?

Een tweede opgave is het behouden en beschermen van de **groene ruimte** en het **groene karakter**. Dat is een breed gedeelde wens in Voorschoten, het groene karakter wordt door iedereen als een belangrijke kernwaarde beschouwd, 'het DNA van het dorp'. Er lijken op dit moment geen concrete bedreigingen te zijn, maar in de volle, verstedelijkte Randstedelijke omgeving is dit voor de lange termijn zeker een opgave. Deze opgave sluit nauw aan bij de ambitie uit de Toekomstvisie Leidse regio 2027, die erop is gericht de grote behoefte aan woningen in de regio te verenigen met het behoud van het waardevolle groen.

Een derde opgave op de wat langere termijn is de **energietransitie**. Voorschoten moet over op meer duurzame energiebronnen. In 2040 moet de gemeente energieneutraal zijn. Dat heeft ook gevolgen voor de toch al schaarse openbare ruimte. Op de langere termijn moet Voorschoten ook van het gas af. De gemeente ligt enigszins excentrisch ten opzichte van de Warmterotonde, het unieke ringnet van leidingen waarin warm water wordt vervoerd door aanbieders als de Rotterdamse haven naar afnemers overal in Zuid-Holland, maar wil daar wel op worden aangesloten. Met de Leidse regio samen wordt gestreefd naar een regionale duurzaamheidsagenda en in Holland Rijnland-verband wordt sinds vorig jaar samen met de provincie Zuid-Holland, Omgevingsdienst West-Holland (ODWH) en het Hoogheemraadschap Rijnland uitvoering gegeven aan het Energieakkoord Holland Rijnland.

Een vierde opgave, die veel verder reikt dan het fysieke domein, betreft de lange termijn **bouw- en woonopgave** voor de gemeente Voorschoten. Er zal de komende decennia niet grootscheeps (kunnen) worden uitgebreid, en dus kan de vergrijzing niet meer met grootschalige nieuwbouw worden gekeerd of vertraagd. De gemeente zal iets moeten doen aan de samenstelling van de bestaande woningvoorraad, en daarnaast vrijkomende plekken (bijvoorbeeld vrijkomende accommodaties als scholen, gymzalen en het cultureel centrum) binnen de bebouwde kom zo goed mogelijk moeten gebruiken voor woningbouw, met behoud van het dorps karakter. Dit sluit ook aan bij de Toekomstvisie Leidse regio 2027, die kiest voor gerichte verdichting en transformatie. Voorschoten heeft veel relatief dure woningen, de wachttijden voor sociale huurwoningen zijn lang, en er zijn veel te weinig goedkopere huurwoningen. Dit alles maakt het voor jonge gezinnen lastig om zich in Voorschoten te vestigen. Op termijn is die instroom hard nodig, met name om de negatieve effecten van de vergrijzing te kunnen compenseren. Het gaat dan onder meer om de aanwas van vrijwilligers, die van groot belang zijn voor de lokale samenleving, maar ook om het voorzieningenniveau op peil te houden. Meer goedkope woningen, en voorzieningen voor jongeren bovendien, zijn hard nodig.

Daarnaast zijn er nog andere aspecten aan deze bouwopgave. Om tegemoet te komen aan de trend van langer zelfstandig wonende ouderen moet er **levensloopvriendelijk** gebouwd worden, met kleiner eenheden die geschikt zijn voor ouderen en mensen met een beperking. Ook de noodzakelijke **verduurzaming** van de woningvoorraad is een belangrijke opgave, die niet vanzelf wordt gerealiseerd.

Tot slot is er nog de opgave van de implementatie van de **Omgevingswet** in 2021. Deze opgave ligt weliswaar in het fysieke domein, maar net als bij het rioleringsproject heeft de feitelijke uitdaging voor de gemeente in belangrijke mate een organisatiekundig en organisatiecultureel karakter. De invoering van de wet vraagt een andere werkwijze van de gemeente ten opzichte van ruimtelijke initiatieven en de indieners daarvan. De gemeente experimenteert hier inmiddels op bescheiden schaal al mee, maar afhankelijk van de ambities van de gemeenteraad vraagt dit hoe dan ook om een bestuurlijke en ambtelijke cultuurverandering.

3.4 Opgaven in het sociaal domein

In het sociaal domein beginnen we met de opgave waar alle Nederlandse gemeenten voor staan. Nadat in 2015 belangrijke taken op het gebied van jeugd, zorg en participatie naar de gemeenten zijn gedecentraliseerd, is er in Voorschoten heel hard gewerkt en veel veranderd. In de komende jaren moet wat in het jargon ‘de **transformatie**’ is gaan heten grotendeels nog vorm krijgen. Voor de Wmo is deze al onderweg, maar met name op het gebied van jeugd en werk en inkomen moet deze feitelijk nog beginnen. Mensen moeten zelfredzamer worden en zich in toenemende mate met behulp van hun eigen netwerk redden. Dat vraagt een andere manier van werken van de gemeente en de professionele hulpverleners, namelijk een werkwijze die daadwerkelijk integraal is – dat wil zeggen uitgaat van de behoeften van de inwoner – en steeds meer op preventieve in plaats van curatieve zorg is gericht. De beperkte financiële middelen die het Rijk gemeenten ter beschikking stelt dwingen de gemeente daar ook toe. Zo is er een ingrijpende verandering en modernisering van het welzijnswerk nodig, dat meer dan voorheen gericht moet zijn op het aanspreken van mensen op wat ze zelf kunnen en voor elkaar kunnen doen. Het betekent ook een verschuiving van individuele voorzieningen (maatwerk) naar collectieve voorzieningen, en daar zijn inwoners nog lang niet allemaal op ingesteld. In de ogen van mensen is het nogal eens een achteruitgang, en eventuele onvrede daarover bereikt snel de Voorschotense politiek, zo leert de ervaring. Tegelijkertijd is de realiteit dat het tot stand brengen van deze transformatie voorlopig nog geen geld gaat opleveren (zoals beoogd op de langere termijn), maar vooral gaat kosten.

Vanwege de terugtrekkende overheid en de versoering van de verzorgingsstaat zullen er steeds meer **vrijwilligers** nodig zijn. Voorschoten doet het relatief goed op dit punt, maar er zal meer nodig zijn in de toekomst. Het organiseren hiervan is niet eenvoudig, zeker niet in een vergrijzende gemeenschap. Voor de wat langere termijn is dit een belangrijke opgave voor de gemeente en de lokale samenleving, dat realiseert iedereen zich. Er moet gezocht worden naar nieuwe manieren van vrijwilligerswerk en de organisatie ervan, met tegelijkertijd aandacht voor de grenzen van de vrijwilliger en de afbakening met professionele zorg.

De komende tijd komen er bovendien nog **nieuwe taken** bij. Met de nieuwe Wmo in 2015 heeft de gemeente het beschermd wonen als taak erbij gekregen. Op dit moment is er nog sprake van een overgangssituatie waarin de centrumgemeenten – voor Voorschoten is dat de gemeente Leiden – deze taak op zich nemen. Veel is nog onduidelijk, ook in termen van het financiële verdeelmodel van de rijksoverheid, maar alle gemeenten hebben de opgave om beschermde woonplekken vorm te geven in het geheel van de lokale maatschappelijke ondersteuning, samen met de maatschappelijke partners in het veld en het vrijwilligerswerk. Voor de komende jaren betekent dit een nieuwe regietaak voor de gemeente. Afhankelijk van de uitkomst van de gesprekken tussen gemeenten en provincie gaat de gemeente mogelijk ook het bovenregionaal vervoer voor gehandicapten erbij krijgen; dat wordt nu nog in opdracht van de provincie uitgevoerd door Valys. En de verwachting is dat er de komende jaren nog wel meer taken in het sociaal domein zullen volgen.

De grote bezuinigingen op de door de rijksoverheid overgehevelde budgetten voor de gedecentraliseerde taken zullen de komende jaren nog voelbaar blijven en verzwaren de toch al forse opgaven. Met name in de (gespecialiseerde, duurdere) jeugdzorg blijven de kosten stijgen, en de samenwerkende gemeenten in de Haagse regio hebben op dat vlak onvoldoende mogelijkheden om de vraag goed te beheersen. Ook op andere terreinen zijn er risico's door het openeinde-karakter van regelingen. De gemeente heeft nu al een tekort aan menskracht en er is geen ruimte voor ontwikkeling en professionalisering van medewerkers. Ook het budget in de hoek van werk en inkomen staat de komende jaren aanzienlijk onder druk en levert onzekerheden op.

3.5 Economische opgaven

De opgave op het terrein van economie behelst het behouden en mogelijk versterken van de **lokale economie**. De gunstige geografische en economische ligging in de Randstad (nabij Den Haag, Leiden en Schiphol) biedt hiervoor goede kansen. Tegelijkertijd zijn er in de regio wel flinke opgaven op het gebied van **verkeer en vervoer** die de bereikbaarheid juist negatief beïnvloeden: voor Voorschoten gaat het dan om de files op de A4 en de N44, de drukte op en rond het Lammenschansplein in Leiden, de RijnlandRoute en station De Vink.

Voor het behoud van het zo belangrijk geachte dorps karakter is het toekomstbestendig maken van het **centrum** van Voorschoten van belang. Deze relatief overzichtelijke opgave betekent met name het concentreren van publiek aantrekkende functies zoals de bibliotheek en horeca, en daarnaast het stimuleren van toerisme en recreatie. Daarnaast is het nodig om meer en nieuwe bedrijvigheid aan te trekken, zoals zorggerelateerde instellingen en bedrijven, en daarnaast ZZP'ers en starters. Als de bereikbaarheid en verkeersdoorstroom echter verslechteren, zal dat het aantrekken van bedrijvigheid, maar ook nieuwe inwoners (met het oog op de vergrijzing) ernstig bemoeilijken.

3.6 Gemeente en samenleving: veranderende relatie

Net als alle gemeenten in Nederland staat Voorschoten voor de opgave om zich op een andere manier tot de samenleving – inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven – te verhouden. Niet langer is sprake van een verticale relatie tussen overheid en samenleving, maar zijn verhoudingen in hoge mate gehorizontaliseerd: de overheid als 'medestander'. Dit betekent dat het niet alleen van belang is om als gemeente rechtmatig te handelen en politieke ambities in resultaten om te zetten, maar gaat het er ook om de verbinding te zoeken met de samenleving bij het bepalen van die ambities en het bereiken van resultaten (de **netwerkende overheid**). Een stap verder nog is als de overheid het initiatief bij de samenleving laat en alleen participeert en faciliteert indien nodig (de **participerende overheid**).⁵

De gemeente Voorschoten, maar ook de lokale gemeenschap zelf, ziet het meer en beter betrekken van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven als een belangrijke opgave, maar deze moet nog wel echt worden opgepakt. Dat vraagt om een ingrijpend veranderingsproces, waarbij wel voortgebouwd kan worden op van oudsher hechte relaties tussen het bestuur en de lokale samenleving. Dit veranderingsproces houdt een andere manier van werken, houding en gedrag in binnen de gemeenteraad, het college en de organisatie.

⁵ Planbureau voor de Leefomgeving en Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag.

3.7 Financiële opgave

Een belangrijke opgave betreft de **financiële positie** van de gemeente. De opgave is om de financiële situatie stabiel te houden en op een aantal aspecten te verbeteren. Dit is een zware opgave, ook in relatie tot de andere in dit hoofdstuk opgesomde opgaven. Er is een breed gedeeld besef dat hiervoor meer financiële discipline en verantwoord financieel beleid nodig is. Dit vraagt zowel binnen de raad als het college om een cultuurverandering: het vermogen om de rug recht en de hand op de knip te houden. De gemeente heeft een historie van structureel meer uitgeven dan er binnenkomt, taakstellingen die niet gerealiseerd worden, een forse inzet van reserves en voorzieningen en raadsbesluiten die reparatiemaatregelen overrulen. De meerjarenbegroting is eind 2017, na een periode van preventief toezicht, voor de periode tot en met 2022 (als de precariobelastinginkomsten wegvallen) wel sluitend gekregen, maar dat heeft veel moeite gekost. Enerzijds zijn er belangrijke uitgaven uitgesteld en ambities bijgesteld, anderzijds is er door Voorschoten in de ogen van de provincie teveel voor lastenverzwaring in plaats van bezuinigingen gekozen. Een belangrijke uitgestelde uitgave is die voor de nieuwe huisvesting van de WODV. Als de WODV de komende jaren blijft functioneren, zal dit op enig moment weer aan de orde komen en hiervoor is niet (voldoende) gereserveerd.

Waar Voorschoten in 2009 na de verkoop van haar NUON-aandelen een solvabiliteit had van zo'n 90%, is die aan het eind van de meerjarentermijn nog maar rond de 30%, wat als 'matig' kan worden gekwalificeerd. Een belangrijk onderdeel van de financiële opgave betreft de grote schuldenlast van de gemeente. De geprognosticeerde netto schuldquote haalt het predicaat 'matig' zelfs niet. De prognose is dat de gemeente de schuldenlast niet zelfstandig kan oplossen de komende jaren, omdat er nauwelijks ontwikkelcapaciteit is. Belastingverhoging lijkt evenmin een oplossing, omdat het belastingniveau in Voorschoten al hoog is.

Hoofdstuk 4 Voorschoten en de WODV

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zetten we op een rijtje wat de gevolgen zijn voor de gemeente en haar inwoners als Voorschoten zelfstandig blijft en met Wassenaar blijft samenwerken in een gezamenlijke werkorganisatie.

4.2 Gevolgen aan de hand van criteria

Zoals aangegeven in het inleidende hoofdstuk worden de volgende criteria gebruikt om de gevolgen van de bestuurlijke opties te beschrijven:

- Organisatie: bestuurlijke ondersteuning
- Organisatie: kwetsbaarheid
- Externe dienstverlening en beleidsprestaties
- Financiële situatie
- Voorzieningenniveau
- Effectiviteit (bestuurlijke) samenwerking
- Democratische legitimiteit en betrokkenheid
- Nabijheid (toegankelijkheid en zichtbaarheid) van het bestuur.

Organisatie: bestuurlijke ondersteuning

De bestuurlijke ondersteuning (ook wel: interne dienstverlening) omvat al het werk dat het ambtelijk apparaat voor of ten behoeve van het bestuur uitvoert: ambtelijke voorstellen en adviezen, strategische denkkraft, bijhouden en eventueel beïnvloeden van (landelijke en regionale) ontwikkelingen, de ondersteuning en professionalisering van de primaire processen.

De bestuurlijke ondersteuning wordt in de huidige constellatie geleverd door de WODV, die bestaat vanaf 1 januari 2013 en werkt voor de gemeenten Voorschoten en Wassenaar. De ambtelijke organisatie is in de afgelopen jaren vaak onderzocht en ook met regelmaat onderwerp van aanpassing en reorganisatie geweest. Voor dit rapport is van belang om vast te stellen hoe de kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning is in relatie tot de opgaven waarvoor Voorschoten is gesteld.

De bestuurlijke ondersteuning is niet optimaal in de huidige situatie, en zal naar verwachting niet beter worden als de komende tien jaar geen verandering zou komen in de bestuurlijke constellatie (van zelfstandige gemeente met de WODV). Er wordt hard gewerkt en de medewerkers zijn bevolgen en geëngageerd, maar zowel bestuurders als medewerkers hebben kanttekeningen ten aanzien van zowel de kwantiteit als de kwaliteit.

In kwantitatieve zin is het probleem in zekere zin overzichtelijk en in brede zin erkend. Op sommige dossiers wordt, soms tijdelijk, ondersteuning gemist. Een voorbeeld is het terrein openbare orde en veiligheid. Op diverse andere terreinen geven de ambtenaren zelf ook aan dat het krap is, en dat er structureel meer werk is dan mensen. Dat geldt bijvoorbeeld in het sociaal domein, waar de (strategische) opgaven de komende jaren aanzienlijk zijn. De bezuinigingen op de organisatie de afgelopen tijd hebben in dat opzicht niet goed uitgedaan. Het algemene beeld klopt met de cijfers, in die zin dat in het recente bestuurskrachtonderzoek is berekend (op basis van cijfers over 2015) dat de WODV een personeelstekort heeft van 18,5 fte. Hierin zijn de (lage) inhuurcijfers meegerekend.

Een belangrijke complicerende factor in dit verband is het feit dat de gezamenlijke werkorganisatie van Voorschoten en Wassenaar op verschillende regio's is gericht. Dat dit een bijzondere situatie is, blijkt ook wel uit de beschrijving van de WODV in het recente onderzoek naar ambtelijke fusies in opdracht van de provincies Zuid-Holland en Gelderland.⁶ Bij het onderdeel 'Effectiviteit (bestuurlijke samenwerking)' gaan we hier nader op in. Op dit punt is het van belang om te constateren dat de WODV door het verschil in bestuurlijke oriëntatie haar capaciteit niet efficiënt kan inzetten. Gemeentelijke samenwerking kost een gemeente sowieso veel tijd en energie, weten we uit onderzoek.⁷ Hoeveel precies valt moeilijk te kwantificeren. Behalve vergader- en overlegtijd telt ook mee dat beleidsontwikkeling met meerdere gemeenten een arbeidsintensief proces is. Voor een werkorganisatie die zich zowel richt op de Haagse regio (met in het verlengde de Metropoolregio Rotterdam Den Haag) als de Leidse regio (met in het verlengde Holland Rijnland), telt dit extra zwaar. Gezien de financiële situatie van Voorschoten zal het capaciteitsprobleem de komende 10 jaar naar alle waarschijnlijkheid niet kunnen worden opgelost, en mogelijk zelfs groter worden.

Ambtelijke fusie

Bij een ambtelijke fusie worden alle ambtelijke taken van twee of meer gemeenten gebundeld in een aparte juridische entiteit. De BEL-gemeenten zijn het eerste en bekendste voorbeeld hiervan. Een wat minder vaak voorkomende variant is het gastheermodel: de taken van de ene gemeente worden dan bij de gastheergemeente ondergebracht. Het bekendste voorbeeld in Nederland is de ambtelijke fusie van Groningen en Ten Boer.

De aan de ambtelijke fusie deelnemende gemeenten behouden hun eigen gemeenteraad, college, griffie en gemeentesecretaris. De gemeentebesturen zijn eigenaar en treden op als opdrachtgever richting de nieuw gevormde organisatie, die als opdrachtnemer diensten levert aan de opdrachtgevende gemeenten.

Bij een ambtelijke fusie houden de gemeenten hun eigen begroting. Ze brengen alleen al hun bedrijfsvoeringsmiddelen samen in de begroting van de ambtelijke fusieorganisatie. De financiële bijdrage aan de ambtelijke fusieorganisatie komt in de begroting terug in de paragraaf 'verbonden partijen'. Programmagelden blijven achter in de individuele gemeenten.

Sinds in 2006 de eerste ambtelijke fusie in Nederland ontstond, is er enig onderzoek beschikbaar naar de effecten van ambtelijke fusies.⁸ Het recent in opdracht van de provincies Zuid-Holland en Gelderland door Berenschot uitgevoerde onderzoek,⁹ met name het eerste hoofdstuk, biedt een goed overzicht van de laatste stand van zaken in dat opzicht.

In kwalitatieve zin is het beeld wat ingewikkelder. Hier speelt onder meer het probleem van de aansturing van de ambtelijke organisatie. Medewerkers spreken van het dienen van drie heren: de beide gemeentebesturen en de WODV. Zij willen het bestuur ondersteunen, maar weten niet altijd waarop ze zich moeten richten. De bestuurders ervaren in meer of mindere mate een ambtelijke

⁶ Berenschot (2018). *Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht*. Utrecht. p. 13.

⁷ Boogers et al. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Universiteit Twente in opdracht van het ministerie van BZK.

⁸ A.F.A. Korsten c.s. (2002). *Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*. Heerlen: Open Universiteit; M. Herweijer en R. Fraanje (2011). *Samen werken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alpen aan den Rijn: Kluwer; Rekenkamer Barendrecht (2016). *Samen en nog steeds apart. Realisatie doelstellingen BAR-samenwerking*. Rotterdam; L. Schaap en L. van den Dool (2015). *Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking*. Universiteit Tilburg in opdracht van de provincie Noord-Brabant en de Vereniging van Brabantse gemeenten; SeinstravandelAar B.V. (2016). *Samen sterker, maar toch apart*. Eindrapport en Bijlagenboek, in opdracht van het ministerie van BZK, Culemborg; L. Zwaan (2016). *Politiek of management? Perspectieven op intergemeentelijke samenwerking aan de hand van drie intergemeentelijke sociale diensten*. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁹ Berenschot (2018). *Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht*. Utrecht. p. 13.

organisatie die op afstand staat, en die niet altijd de bestuurlijke ondersteuning biedt die zij nodig achten. De ambtelijke organisatie heeft op haar beurt soms last van bestuurders die zelf direct mensen willen aansturen. De spanning op dat punt is overigens niet enkel te wijten aan het werken met een ambtelijke fusieorganisatie; in veel kleinere gemeenten speelt dat bestuurders direct de vakambtenaren willen aansturen, en dat wringt dan soms met de collegiale verantwoordelijkheid van B&W en de ambtelijke lijnen. Verder wordt onvoldoende integraal gewerkt en aangestuurd, iets waar zowel de bestuurders als de ambtenaren soms last van hebben, en niet te vergeten ook burgers en bedrijven. Daarnaast is er veel planning en coördinatie nodig, met enerzijds colleges die hun collegeprogramma in werkplannen laten uitwerken, en anderzijds een werkorganisatie die een concernplan heeft en dat weer in afdelings- en teamplannen uitwerkt. De diverse adviezen en onderzoeken die de afgelopen jaren over de WODV zijn uitgebracht geven wel handvatten om de organisatie te verbeteren en versterken, maar de bovengenoemde problemen zijn voor een deel onlosmakelijk verbonden met het werken in een ambtelijke fusieorganisatie. De grote verschillen tussen Voorschoten en Wassenaar qua financiële positie hebben het probleem versterkt, omdat deze het overleg tussen gemeentebesturen, het DB van de WODV en de ambtelijke leiding over de kostentoe rekening compliceren. Dat overleg was sowieso ingewikkeld, omdat tijdschrijven de afgelopen jaren niet systematisch plaatsvond. Hoewel er de afgelopen tijd diverse maatregelen zijn genomen qua organisatie en aansturing, is het niet aannemelijk dat als de huidige constellatie wordt voortgezet, de problemen zich (volledig) zullen oplossen.

Naast het probleem van de aansturing vindt er nogal eens onvoldoende terugkoppeling plaats tussen bestuurders en ambtenaren als het gaat om regionale samenwerking. Effectief opereren in de regio is gebaat bij een bestuurder en ambtenaar die als twee-eenheid functioneren. Gebrekkige terugkoppeling over wat binnen het ambtelijk regionaal overleg of het bestuurlijk regionaal overleg is gewisseld, doet daaraan af.

Verder valt in kwalitatieve zin nog een en ander te zeggen over de strategische en specialistische capaciteit van de organisatie. Beide lijken niet ruim aanwezig. Juist als het gaat om beleids- en visieontwikkeling (ook in regionaal verband) is behoefte aan strategische capaciteit. Met name op het gebied van Financiën en control en Omgevingsbeheer worden voldoende specialisten gemist. Zo zijn er op het gebied van Omgevingsbeheer geen mogelijkheden meer om de benodigde projectleiderskwaliteit in huis te houden of te krijgen. Dat geldt overigens niet alleen voor deze gemeente. In de huidige tijd is het voor kleinere gemeenten niet langer mogelijk om nog een groot eigen ingenieursbureau te hebben, maar gelet op de grote opgaven in het fysieke domein die er nog aankomen, is dit in Voorschoten wel een issue. Dit wordt nu voor een deel opgelost door met andere gemeenten in de regio (of zelfs daarbuiten) expertise en specialisten uit te wisselen (bijvoorbeeld met Haarlemmermeer, Rotterdam en Den Haag). Maar of dit voldoende is, moet blijken. En externe inhuur is in ieder geval duur.

Een laatste punt dat de interne dienstverlening betreft, is de interne ondersteuning op het gebied van ICT. De interne ICT-dienstverlening als het gaat om standaardwerkplekken wordt in het algemeen als goed beoordeeld. Daar waar maatwerk nodig is, bijvoorbeeld ten aanzien van het technische werk van Omgevingsbeheer, is dat, met het oog op de kosten, lastiger voor een relatief kleine organisatie als de WODV. Soms zijn daardoor voorzieningen niet beschikbaar die medewerkers nodig achten. De investeringsagenda ICT is door het preventief toezicht behoorlijk uitgedund, dus het zal de komende tien jaar niet meevallen om de interne dienstverlening op dit punt op peil te houden.

Organisatie: kwetsbaarheid

De ambtelijke organisatie, dat wil zeggen de WODV, is een stuk minder kwetsbaar dan als Voorschoten het zonder Wassenaar zou doen. Er is weliswaar op sommige terreinen soms tijdelijk en

soms meer structureel een tekort aan menskracht, maar door de gezamenlijke werkorganisatie met Wassenaar zijn er logischerwijs minder eenpitters¹⁰ en dubbelfuncties¹¹ dan in gemeenten met een vergelijkbare omvang als Voorschoten, en ook beduidend minder dan voorafgaand aan de samenvoeging van de beide ambtelijke organisaties. Dit betekent minder kwetsbaarheid in de zin van personeelsverloop en -uitval. Dit zal bij gelijkblijvende omstandigheden de komende tien jaar niet ingrijpend veranderen.

Hierbij moet worden aangetekend dat de samenvoeging van de beide ambtelijke organisaties in 2013 minder efficiëntiewinst heeft opgeleverd dan potentieel mogelijk is. Daarvoor worden in de stukken diverse oorzaken genoemd: meerdere publieksbalies, meer bestuurders dan vooraf gedacht, meer overleg, advies en informatie gevraagd door bestuurders, piekdrukke op hetzelfde moment in beide gemeenten en het bedienen van meerdere regio's en daardoor erg veel samenwerkingsverbanden waaraan wordt deelgenomen. Op dat laatste punt komen we later nog terug. Het bestuurskrachtonderzoek uit 2016 noemt ook het probleem van het ontwikkelen van visies en beleid voor twee gemeenten. De veronderstelling bij de aanvang was dat de samenvoeging van de beide ambtelijke organisaties tot beleidsharmonisatie op veel beleidsterreinen zou leiden. Die veronderstelling had ook te maken met het door velen gedeelde langetermijnperspectief van een bestuurlijke fusie. Op een aantal terreinen heeft die harmonisatie niet plaatsgevonden, en recent is er zelfs op een enkel terrein een terugtrekkende beweging te zien (onder andere op het terrein van Financiën), waarbij, voor de financiële advisering en regie op de P&C-cyclus, voor beide gemeenten een apart team is ingesteld. Het feit dat de bij aanvang van de WODV beoogde harmonisatie niet is geslaagd, wil overigens niet zeggen dat dit niet alsnog kan gebeuren. Dat zou wel een forse verandering betekenen, en ook enigszins tegen de geschetste tendens ingaan. Hiervoor is bestuurlijke wil vereist van zowel Voorschoten als Wassenaar, en die is er op dit moment onvoldoende.

In het kader van kwetsbaarheid moet verder worden opgemerkt dat de WODV recentelijk meer moeite heeft dan voorheen om tijdig goede medewerkers te werven. Op diverse terreinen is hiervan melding gemaakt. De oorzaken zijn niet systematisch onderzocht, maar in de organisatie is de indruk dat het ligt aan de krapte op de arbeidsmarkt, de matige reputatie van de WODV als werkgever en de negatieve berichtgeving over de slechte financiële positie van Voorschoten en het politiek-bestuurlijke klimaat in buurgemeente Wassenaar. Het werven van goede mensen in een arbeidsmarkt die wordt gedomineerd door grote steden in de nabije omtrek (met meer loopbaanmogelijkheden en betere salariëring) is natuurlijk ook een factor, maar dat is altijd al zo geweest. Als Voorschoten kiest voor de huidige bestuurlijke constellatie zal de zaak er op dit punt niet beter op worden. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat het voor een dubbel zo grote gezamenlijke werkorganisatie op zich gemakkelijker is om te werven én te behouden – ook vanwege loopbaanmogelijkheden – dan als Voorschoten het alleen zou moeten doen. Tot slot is van belang om op te merken dat er duidelijke signalen zijn dat medewerkers in de organisatie last beginnen te krijgen van de voortdurende onduidelijkheid over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten Voorschoten en Wassenaar en de eventuele gevolgen voor hun werk binnen de WODV. Bestuurlijke duidelijkheid kan de komende jaren op dit vlak broodnodige rust brengen.

Externe dienstverlening en beleidsprestaties

Voorschoten doet het goed qua publieksdienstverlening: met een 7 iets boven het landelijk gemiddelde. Op de landelijke ranglijst voor digitale volwassenheid scoort de gemeente heel goed;

¹⁰ Eén enkele persoon die een taak/taakveld behartigt.

¹¹ Een persoon die meerdere taakvelden behartigt.

volgens de burgerpeiling op Waarstaatjegemeente.nl waarderen burgers de digitale dienstverlening met een 6,5 iets onder het landelijk gemiddelde. Voor wat betreft de dienstverlening aan ondernemers zijn er geen gegevens bekend. Dienstverlening is ook de vergunningverlening: Voorschoten handelt jaarlijks 800 aanvragen af, wat relatief veel is vergeleken met gemeenten van gelijke omvang. Er is binnen de WODV een klantcontactcentrum waarin medewerkers hetzelfde zijn opgeleid, iedereen een eigen plek heeft, maar medewerkers wel uitwisselbaar zijn. Gezien het feit dat de organisatie op dit punt op orde is, is er niet veel reden om aan te nemen dat de kwaliteit de komende 10 jaar zal teruglopen. Maar een belangrijke kanttekening is wel dat er investeringen nodig zijn voor de doorontwikkeling en de digitalisering. De middelen daarvoor staan onder druk door de slechte financiële situatie van de gemeente.

Op het gebied van toezicht en handhaving staan zaken er minder goed voor. Hoewel uit de Burgerpeiling op Waarstaatjegemeente.nl blijkt dat de tevredenheid over nalevingstoezicht hoger is dan gemiddeld in Nederland, is het bestuur ervan doordrongen dat er te weinig handhavingcapaciteit is – zeker 's avonds en in het weekend is dat een probleem – en inwoners klagen daarover bij het bestuur. Gecombineerd met de terugtrekkende Nationale Politie – het lijkt erop dat de zo gewenste wijkagent er niet zal komen – is dit ook voor de komende jaren een serieuze uitdaging voor het gemeentebestuur. Als de link wordt gelegd met de grote, preventieve opgaven in het sociaal domein voor de komende jaren is dit extra zorgelijk, want problemen met verwarde personen (dichtbij de stad), jeugdoverlast en andere overlastgevers en huiselijk geweld vergen een snelle en integrale aanpak, waarbij ook politie en handhaving een rol spelen.

Over de staat van hun buurt qua onderhoud zijn inwoners over het algemeen zeer tevreden. Door de zwakke financiële situatie en het preventief toezicht van de provincie heeft de gemeente echter moeten besluiten om terug te gaan naar onderhoudsniveau C voor het beheer van de openbare ruimte. Dit zal geen directe achteruitgang betekenen, maar is op de langere termijn niet kostenefficiënt: uiteindelijk wordt het duurder als je het weer op goed niveau wilt brengen. Ook zijn er vanwege de financiële situatie diverse wegenonderhoudsprojecten uitgesteld. Deze stappen zijn in de huidige financiële situatie niet zomaar terug te draaien en de gevolgen zullen de komende jaren op enig moment merkbaar worden.

Voor wat betreft de dienstverlening is het sociaal domein een verhaal apart. Door de decentralisaties is die de afgelopen jaren enorm uitgebreid. De gemeente Voorschoten heeft, net als alle Nederlandse gemeenten, erg hard gewerkt om dit voor bestaande maar ook nieuwe cliënten zo soepel mogelijk te laten lopen. De cliëntervaringsonderzoeken op het gebied van Jeugd en Wmo laten zien dat er over het algemeen tevredenheid is over de wijze waarop mensen worden geholpen en over de geboden ondersteuning. Uit de evaluatie in 2017 bleek dat de bereikbaarheid van het CJG (voor de jeugdzorg) beter moest. Deze is, samen met de volwassenenzorg (Wmo), recent uitgebreid en ook anders georganiseerd, met meer ruimte voor directe afhandeling van vragen. Op het gebied van de Wmo is er bij een deel van de cliënten, zoals overal in het land, onvrede over de vermindering van het aantal uren huishoudelijke hulp en ook over de verhoging van de eigen bijdrage. Die zal de komende jaren voor de midden en hogere inkomens overigens omlaag gaan door de verplichte invoering van het abonnementssysteem.

Of de ondersteuning effectief is, is een vraag die in feite (nog) niet goed kan worden beantwoord. De krappe financiën van Voorschoten, en de steeds geringere budgetten die van rijkswege ter beschikking worden gesteld, zullen verbetering van de dienstverlening niet gemakkelijk maken de komende jaren. De druk op de Voorschotense politiek om individuele voorzieningen overeind te houden zal niet afnemen, en juist op middelen die worden ingezet voor preventie en een vrij

toegankelijk algemeen aanbod wordt vaker bezuinigd. Dat staat de daadwerkelijke transformatie in het sociaal domein en de verschuiving naar preventie en algemene voorzieningen mogelijk in de weg.

Tot slot is het van belang om hier te benadrukken dat goede dienstverlening in brede zin voor de gemeente Voorschoten een uitdaging is, in die zin dat burgers in toenemende mate van hun overheid verwachten dat die hen faciliteert, met hen meedenkt, hun perspectief en hun belang meeweegt of centraal stelt in de uitvoering van het beleid. Of het nu gaat om de burger die ondersteuning nodig heeft bij het zelfstandig blijven wonen, of de burger die overlast heeft van ingrepen in de openbare ruimte, zij verwachten een externe gerichtheid van de gemeentelijke organisatie die nog zeker niet overal heerst. Er is een behoefte onder inwoners en bedrijven om meer centraal te staan en meer betrokken te worden in alles wat de gemeente doet. De gemeente heeft hierin al stappen gezet. Zo is binnen de ambtelijke organisatie een traject 'Factor C' ontwikkeld, dat inhoudt dat bij de start van de ontwikkeling van nieuw beleid onder meer een krachtenveldanalyse wordt uitgevoerd onder begeleiding van interne facilitators. Ook loopt er een pilot met burgerparticipatie bij herontwikkeling. Ook zijn binnen de gemeenteraad, door de werkgroep 'Burgers Betrekken', voorstellen gedaan om inwoners beter te betrekken bij het college en de raad. Maar het daadwerkelijk veranderen vergt een ingrijpende cultuurverandering voor alle (gemeentelijke) overheden, en ook voor Voorschoten, zeker met de Omgevingswet die vanaf 2021 naar verwachting tot (grote) veranderingen in werkwijze zal leiden. Daarbij is het een reëel risico dat de gemeentebesturen van Voorschoten en Wassenaar een andere benadering kiezen in de voorbereiding van de Omgevingswet. De inrichting, werkwijze en cultuur van de organisatie zal door de veranderingen in het ruimtelijk domein op termijn sterk veranderen, zo is de verwachting. Als de verschillen tussen de beide gemeenten in de omgang met initiatieven van buiten te groot worden, zal dat voor één gezamenlijke werkorganisatie erg lastig worden om te managen.

Financiële situatie

De financiële opgave voor de gemeente Voorschoten zoals geschetst in Hoofdstuk 3 is groot, en de vraag is of Voorschoten als zelfstandige gemeente, met de gedeelde werkorganisatie met Wassenaar, in de komende tien jaar die opgave aankan, in combinatie met de andere opgaven waarvoor de gemeente staat.

Het antwoord op die vraag hangt van een aantal factoren af. Maar de voorgeschiedenis en de huidige uitgangssituatie zijn niet gunstig. Enerzijds is het weerstandsvermogen met een ratio van 3,5 nog steeds prima, anderzijds is de forse daling van de reserves en van de solvabiliteit in de afgelopen en de komende jaren een ongunstige trend die zal moeten worden bijgebogen. Dat is niet eenvoudig, want veel mogelijkheden om de inkomsten te vergroten zijn er in feite niet. En de druk vanuit de relatief welvarende en mondige inwoners en het maatschappelijk veld op de politiek om het hoge voorzieningenniveau in stand te houden, zal naar verwachting niet afnemen.

Financiële discipline is dan het woord dat steeds valt. De eerste stappen zijn hierin wel gezet. Zo is er naar aanleiding van het preventief toezicht een raadscommissie in het leven geroepen – de P&C-commissie – die ten aanzien van alle raadsvoorstellen (moties en amendementen) in beeld brengt voor de gemeenteraad wat de technisch-financiële consequenties zijn van raadsvoorstellen voor de houdbaarheid en de toekomstbestendigheid van de financiën. Maar zelfs als het gemeentebestuur breekt met de trend en de komende tien jaar aanzienlijke financiële discipline weet op te brengen, is serieus de vraag of het gaat lukken. Ergens zullen aanzienlijke middelen vandaan moeten komen voor de in Hoofdstuk 3 genoemde opgaven, waarvan sommige veel geld gaan kosten. En niemand weet hoe dat moet worden opgelost.

Vorzieningenniveau

Het huidige voorzieningenniveau van de gemeente is goed, zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht. Voor een deel betreft het voorzieningen die niet de verantwoordelijkheid van de gemeente zijn. De twee treinstations bijvoorbeeld zijn een belangrijke meerwaarde voor de inwoners, van wie er veel in Den Haag en in andere steden in de omgeving werken. Ziekenhuizen en andere zorgvoorzieningen zijn in dit deel van het land zeer nabij. Hetzelfde geldt voor natuur, polders, landgoederen en recreatievoorzieningen. Er zijn voldoende basisscholen in de gemeente – de in goede staat verkerende accommodaties zijn wel de verantwoordelijkheid van de gemeente –, en alle andere mogelijke soorten onderwijs zijn relatief dicht in de buurt. Winkels en bijvoorbeeld pinautomaten zijn in het dorpscentrum voorhanden, een belangrijke voorziening voor inwoners. Wel is recent besloten het cultureel centrum te verkopen. Voorschoten kent verder veel sportverenigingen en de sportaccommodaties zoals voetbalvelden en hockeyvelden (onder meer van olympisch formaat) zijn goed op orde. De gemeente heeft in de sportaccommodaties en de schoolgebouwen veel geld geïnvesteerd de afgelopen jaren. Ook de staat van de openbare ruimte in de gemeente stemt de inwoners tot tevredenheid.

Als er in de huidige bestuurlijke constellatie de komende tien jaar geen verandering komt, zal het voorzieningenniveau in Voorschoten voor wat betreft het gemeentelijk deel naar alle waarschijnlijkheid aanzienlijk naar beneden moeten worden bijgesteld. De moeilijke financiële situatie en de opgaven in het fysieke domein (met name riolering en bodemdaling die op een gegeven moment geen uitstel meer verdragen) zijn daarin belangrijke factoren. Onder 'externe dienstverlening en beleidsprestaties' beschreven we al dat het onderhoudsniveau van de openbare ruimte naar beneden is bijgesteld, en ook dat vanwege het preventief toezicht in 2017 wegonderhoudsprojecten zijn uitgesteld. De verwachting is dat een dergelijke beweging niet zonder meer kan worden teruggedraaid. Voor nieuwe onderwijsaccommodaties en sportvelden en -accommodaties is de komende jaren naar verwachting geen geld, en onderhoud van deze accommodaties zal een knop zijn waar mogelijk aan gedraaid gaat worden als de (meerjaren)begroting sluitend moet worden gemaakt. Voor het maatschappelijk vastgoed van de gemeente valt niet te ontkomen aan kostendekkende huurtarieven; dat gaat in het verenigingsleven in Voorschoten pijn doen en dat zal voor de Voorschotense politiek dus een lastige beslissing worden.

Een belangrijk punt tenslotte betreft het aanbod van voldoende betaalbare woningen, zoals beschreven in het opgavenhoofdstuk. Het betreft hier geen voorzieningen in de klassieke zin van het woord, maar het gemeentebestuur voelt zich begrijpelijkerwijs wel verantwoordelijk voor een breder aanbod voor jonge mensen, omdat de gevolgen voor de sociale samenhang en het vrijwilligerswerk op termijn groot zijn. In de huidige bestuurlijke constellatie is er echter niet veel mogelijk in dit opzicht.

Effectiviteit (bestuurlijke) samenwerking

Voorschoten ligt zoals in Hoofdstuk 2 is geschetst op de grens van twee regio's. Dat heeft er toe geleid dat in het verleden per domein verschillende samenwerkingskeuzes zijn gemaakt: soms voor samenwerking met gemeenten aan de noordoostzijde (Leiden e.o.) en soms aan de zuidzijde (Den Haag e.o.). Wassenaar richt zich begrijpelijkerwijs met name op de Haagse regio. Dit betekent voor de gezamenlijke werkorganisatie dat zowel bestuurlijk vanuit het college van B&W als ambtelijk in samenwerkingsverbanden in verschillende regio's wordt geparticipeerd en er dus meerdere oriëntaties zijn.

Bestuurlijk gezien wordt het werken met meerdere oriëntaties als lastig ervaren, omdat vraagstukken die steeds meer verweven raken en die integraal opgepakt zouden moeten worden aan

verschillende regionale tafels worden besproken. Dit belemmert de effectiviteit van samenwerking. Dit geldt bijvoorbeeld voor opgaven in het sociaal domein (bij jeugd betreft het zowel zorg, onderwijs als werk), maar ook voor opgaven in het fysieke domein (vanwege de verwevenheid tussen woonopgave, energietransitie, verkeer en vervoer en economie). Tevens geldt dat Voorschoten niet altijd als volwaardig partner kan deelnemen aan het regionaal overleg, omdat op deelterreinen of aanpalende terreinen in een andere regio wordt samengewerkt. Dit betekent dat Voorschoten nergens een echt volwaardige partner is en de ambtelijke capaciteit en middelen over meerdere regio's en regionale verbanden moeten worden gespreid. De wisselende oriëntatie raakt ook aan de betrouwbaarheid van Voorschoten als samenwerkingspartner. Het beeld van 'cherry picking' wordt breed gedeeld (zowel binnen de gemeente als in de regio): de gemeente Voorschoten die vooral vanuit het eigen, lokale belang deelneemt en te weinig vanuit het regionale belang denkt.

De samenwerking in de WODV versterkt dit probleem, omdat de gemeenten ten aanzien van een aantal verplichte samenwerkingsverbanden ook nog eens in twee verschillende regio's vallen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de veiligheidsregio (Veiligheidsregio Hollands Midden en Veiligheidsregio Haaglanden), de GGD (Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden en GGD Haaglanden) en de Omgevingsdienst (West Holland en Haaglanden). Dit betekent dubbelingen en efficiëntieverlies, doordat ambtelijke capaciteit aan twee regio's moet worden geleverd en ambtenaren steeds naar twee regio-overleggen moeten. Als voorbeeld worden de veiligheidsregio's genoemd waarbij in twee regio's moet worden geoefend, piketdiensten moeten worden gedraaid en werkmethoden moeten worden bijgehouden. De regio's vragen nu al om meer beleids capaciteit en de verwachting is dat dat niet minder zal worden. Die capaciteit kan de WODV niet leveren. Dit betekent dat de organisatie het overleg en de voortgang in de regio daarmee ook ophoudt. Dat zal er de komende jaren in deze constellatie zeker niet beter op worden, gezien de toenemende druk om regionale ambities op te pakken.

Door de concernstaf wordt momenteel een analyse gemaakt van de verbonden partijen en regionale samenwerking. Daarin wordt geïnterpreteerd in welke verbonden partijen en samenwerkingsverbanden Voorschoten participeert, welke positie en welke potentiële invloed Voorschoten en Wassenaar daarin hebben en wat de samenwerking kost in termen van ambtelijke capaciteit. Doel is om de bestuurders van informatie te voorzien die hen in staat stelt te bepalen aan welke verbonden partijen en samenwerkingsverbanden prioriteit moet worden gegeven. Dat zou in de toekomst een vermindering van benodigde capaciteit kunnen opleveren. Dat neemt niet weg dat in de constellatie van de WODV dubbelingen zullen blijven bestaan en dat die de efficiëntie en effectiviteit van samenwerking drastisch inperken en daarmee het effectief oppakken van de belangrijke opgaven vooral in het sociale en fysieke domein in de weg zitten.

Democratische legitimiteit en betrokkenheid

Een belangrijk criterium voor de beoordeling van de bestuurlijke opties betreft de gevolgen voor de democratische legitimatie, dat wil zeggen de mate waarin het bestuur van de gemeente aanvaard c.q. gedragen wordt door de bevolking, en de mate waarin burgers betrokken zijn bij het bestuur van hun gemeente. Inwoners van Voorschoten zijn betrokken bij de lokale politiek. Dat valt bijvoorbeeld af te leiden uit de relatief hoge opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen (in 2014 62,16% versus 53,8% landelijk; in 2018 63,64% versus 55% landelijk). Tevens hebben inwoners een bovengemiddeld vertrouwen in het gemeentebestuur (40% tegenover 29% landelijk). De vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad lijkt daarmee vanuit inwoners gezien te worden vervuld, maar dat geldt minder voor professionele organisaties in de lokale samenleving. Ondernemers en maatschappelijke organisaties zijn volgens het recente bestuurskrachtonderzoek minder te spreken over de manier waarop zij betrokken worden bij de totstandkoming en uitvoering

van beleid. Hun inbreng (bijvoorbeeld via inspraak in de gemeenteraad) wordt onvoldoende gehoord. Daarbij ervaren zij een gebrek aan communicatie en transparantie. Uit de beschikbare gegevens is moeilijk op te maken wat de oorzaak is van de ontevredenheid. Er zijn immers ook goede voorbeelden te geven, zoals bijvoorbeeld de ruimte die aan ondernemers en andere partijen is geboden bij de totstandkoming van de Economische visie en het Ondernemersfonds (Bedrijveninvesteringszone) in de Dobbewijk en bij de totstandkoming en het functioneren van de Werkgroep (voorheen: Taskforce) Voorstraat/Centrum. Er lijkt ook sprake van een tegenstelling tot de door velen opgemerkte hechte relaties tussen verenigingen en maatschappelijk leven met de Voorschotense politiek (zie hieronder bij 'Nabijheid van het bestuur').

Als Voorschoten kiest voor voortzetting van de huidige bestuurlijke structuur, is er geen reden om aan te nemen dat de betrokkenheid van inwoners en de vertrouwenscijfers substantieel zullen veranderen; niet zonder andere ingrepen althans. Voor inwoners is het feit dat hun gemeente een ambtelijke fusie kent nauwelijks relevant – uit onderzoek weten we dat zij zich daar vaak niet echt bewust van zijn¹² –, tenzij het directe gevolgen heeft voor de dienstverlening. Hoe de relaties met ondernemers en maatschappelijke organisaties zich zullen ontwikkelen is moeilijk in te schatten.

Een ander aspect van democratische legitimiteit betreft de mate waarin de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers namens hun kiezers erin slagen effectief kaders te stellen voor en controle uit te oefenen op het bestuur. De mate waarin de Voorschotense gemeenteraad zijn kaderstellende rol weet te vervullen is tamelijk beperkt. Zo is er tot op heden geen (gedragen) visie op regionale samenwerking en de toekomst van de WODV en dit geldt ook voor een aantal opgaven (zoals in het fysieke domein). Deze constatering kan worden verbreed naar het volledige gemeentebestuur, in die zin dat het college de afgelopen jaren weinig richting heeft gegeven aan dit type (strategische) visievorming. Tegelijkertijd is ook niet altijd helder waar en wanneer de gemeenteraad inbreng kan hebben op door het bestuur van de WODV te nemen besluiten. De eerder genoemde afstand met de ambtelijke organisatie die bestuurders soms ervaren en de beelden over en weer, lijken ook de – weliswaar indirecte – relatie en sturing tussen gemeenteraad en WODV te kleuren. Dit is een herkenbaar fenomeen bij ambtelijke fusieorganisaties, die gevoelsmatig op meer afstand komen te staan van gemeenteraden, wat weer kan leiden tot een minder gevoeld eigenaarschap van de ambtelijke organisatie. In deze bestuurlijke constellatie is het dan ook van belang dat gewerkt wordt aan duidelijkheid over de “betrokkenheid en een zuivere, constructieve inbreng van de gemeenteraad” om de autonomie van de gemeenteraad zoveel mogelijk te waarborgen.¹³ Dit punt kan ook worden doorgetrokken naar de rol van de gemeenteraad ten aanzien van alle andere regionale samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Voorschoten participeert. Net als in veel andere Nederlandse gemeenten is de gebrekkige democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden en het gebrek aan grip op de samenwerking een belangrijk thema in de gemeenteraad.¹⁴ Dat geldt zeker voor gemeenten die deelnemen aan een veelheid van samenwerkingsverbanden. Met het oog op de grote regionale opgaven is dit een thema dat ook in de toekomst aandacht vraagt.

Nabijheid (toegankelijkheid en zichtbaarheid) van het bestuur

In het algemeen wordt het college van B&W als aanspreekbaar, nabij en toegankelijk beoordeeld. De gemeente is in staat om direct contact te onderhouden met haar burgers, maatschappelijke

¹² Berenschot (2018). *Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht*. Utrecht, p. 47.

¹³ Idem.

¹⁴ Zie onder andere Raad voor het openbaar bestuur (2015). *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag.

organisaties en belangengroepen. Juist ook rondom de recente discussie over de bestuurlijke toekomst van de gemeente wordt duidelijk dat het gemeentebestuur benaderbaar is en zich graag laat voeden door initiatieven vanuit inwoners. Binnen de huidige bestuurlijke constellatie zal de korte afstand tussen inwoners en gemeentebestuur behouden kunnen blijven en dit is met het oog op bijvoorbeeld de opgaven in het sociaal domein (lokaal maatwerk, zorg dichtbij) van belang. Met het oog op deze opgaven is het tevens van belang dat Voorschoten een vrij sterke sociale cohesie kent, blijkend uit het rijke vrijwilligers- en verenigingsleven. Binnen de huidige constellatie lijkt dit goed behouden te kunnen blijven, mits er een stevige impuls en aanvulling op vrijwilligersinitiatieven mogelijk is, die door de toenemende vergrijzing onder druk staan. De soms nauwe banden tussen politiek en maatschappelijk leven zijn overigens voor het oplossen van de financiële problemen van de gemeente in de komende jaren niet per se goed, in die zin dat de druk om het voorzieningenniveau hoog te houden in de politiek sterk gevoeld wordt.

In bredere zin geldt dat veel belang wordt gehecht aan het dorps- en groene karakter van de gemeente ('het DNA van Voorschoten'). In dat opzicht zijn er veel overeenkomsten met Wassenaar. De beide gemeenten kennen een relatief welvarende en vergrijzende populatie, die hecht aan de groene omgeving in het omringende stedelijke gebied. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er cultuurverschillen tussen beide gemeenten zijn, die bestuurlijk gezien impact hebben, maar ook vanuit de opgaven van belang zijn. Zo heeft Voorschoten een cultuur die meer gericht is op samenhang en samenwerking en kent Wassenaar een meer individualistische cultuur.

Als het gaat om de nabijheid van het gemeentebestuur speelt ook de relatie met de ambtelijke organisatie een rol. Hier is het beeld niet eenduidig. In het algemeen wordt bij ambtelijke fusies een minder grote zichtbaarheid van de ambtelijke organisatie en minder verbinding met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties ervaren. Of dit in Voorschoten ook het geval is, hebben wij niet vast kunnen stellen. Wat wel blijkt, is dat de gemeenteraad een gebrek aan lokale kennis bij de ambtelijke organisatie ervaart. Ook dat is een fenomeen dat zich vaker voordoet bij ambtelijke fusies.¹⁵ In hoeverre dit waar is, is voor ons niet vast te stellen. Ambtelijke werkorganisaties ontwikkelen op de langere termijn een eigen identiteit. De afstand tussen ambtelijke fusieorganisatie enerzijds en gemeenteraad en lokale gemeenschap anderzijds is bij een ambtelijke fusie ook deels een fysieke afstand, aangezien de ambtenaren vaak fysiek verder weg zitten. Naarmate de ambtelijke fusieorganisatie langer bestaat, groeit bovendien de afstand. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat er nieuwe ambtenaren in de organisatie komen te werken die de oude situatie niet kennen en een minder directe relatie hebben met en kennis hebben van de deelnemende gemeenten.

4.3 Samenvatting

Samengevat in onderstaande tabel laat dit hoofdstuk het volgende beeld zien over de voor- en nadelen van een keuze voor voortzetting van de huidige situatie (in de WODV) voor de komende tien jaar.

	Zelfstandig in de WODV
Organisatie: bestuurlijke ondersteuning	krappe ambtelijke capaciteit, efficiëntieverlies door werken in twee regio's, coördinatielast van een ambtelijke fusieorganisatie
Organisatie:	enige kwetsbaarheid (aantal eenpitters, dubbelfuncties) door beperkte

¹⁵ SeinstraVandeLaar (2016) *Samen sterker, maar toch apart. Eindrapport en Bijlagenboek*, in opdracht van het ministerie van BZK, Culemborg; Berenschot (2018). *Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht*. Utrecht.

kwetsbaarheid	harmonisatie, kwetsbaar in werving
Externe dienstverlening en beleidsprestaties	goede publieksdienstverlening, uitdagingen op terrein toezicht en handhaving, tevredenheid over onderhoudsniveau openbare ruimte en dienstverlening sociaal domein, forse uitdagingen qua transformatie in sociaal domein en burgerbetrokkenheid in brede zin
Financiële situatie	forse financiële opgave (schulden) zonder zicht op oplossing, diverse opgaven hierdoor niet of moeilijk te realiseren
Voorzieningenniveau	goed voorzieningenniveau, maar verwachte daling
Effectiviteit bestuurlijke samenwerking	efficiëntieverlies en beperkte effectiviteit en integraliteit door werken in twee regio's, onvoldoende bijdrage en commitment aan realisatie regionale opgaven (in Toekomstvisie Leidse regio 2027 en de recente Verkenning)
Democratische legitimiteit en betrokkenheid	bovengemiddelde politieke betrokkenheid, afstand raad en organisatie, kaderstelling niet sterk
Nabijheid (toegankelijkheid en zichtbaarheid) van het bestuur	nauwe relatie bestuur en inwoners, verwachte afname ambtelijke nabijheid, duidelijke identiteit

Het beeld dat kan worden geschetst, is dat het in de huidige bestuurlijke constellatie een forse uitdaging wordt om de opgaven die er voor Voorschoten liggen te vervullen. De moeilijke financiële positie zit daarbij de andere opgaven op het gebied van de bodemdaling, in het sociaal domein en qua duurzaamheid in zekere zin in de weg. Daarbij komt dat de ambtelijke organisatie de beperkte capaciteit moet gebruiken om enerzijds te werken voor twee gemeentebesturen, die niet op (beleids)harmonisatie aansturen, en anderzijds om mee te draaien in twee regio's, wat tot inefficiëntie leidt en nog meer druk op de capaciteit legt. De bestuurlijke samenwerking is op deze manier ook niet effectief, kan daar aan worden toegevoegd. Tenzij er een omslag komt in het commitment van de beide gemeentebesturen, en er bovendien een harde regiokeuze wordt gemaakt, zal dit de komende jaren niet verbeteren. Dat heeft ook gevolgen voor de externe dienstverlening en de beleidsprestaties, die te lijden krijgen onder de krapte in met name het sociaal domein, maar ook op een aantal specialistische functies in de organisatie.

Hier tegenover staat een gemeenschap en gemeente waar het goed leven is, ook in de komende tien jaar, en waar het bestuur goed toegankelijk is. Het voorzieningenniveau zal weliswaar niet op het zelfde hoge niveau kunnen blijven, maar de locatie dicht bij de grote steden, het dorpse karakter en de groene omgeving blijven factoren die Voorschoten voor inwoners een prettige gemeente maken. In toenemende mate zullen inwoners wel last krijgen van de grote opgaven die blijven liggen, maar dat zal geleidelijk gaan.

Hoofdstuk 5 Voorschoten met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van de voor- en nadelen van een duidelijke keuze voor samenwerking met Wassenaar of met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg samen, gegeven de eerder geschetste opgaven voor Voorschoten. We richten ons daarbij op de opties van een bestuurlijke fusie met Wassenaar (een gemeente van ruim 50.000 inwoners) en met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg (een gemeente van zo'n 125.000 inwoners). Een ambtelijke fusie met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg is niet als serieuze optie in dit onderzoek meegegeven. De mogelijkheid van Voorschoten en Wassenaar (al dan niet gefuseerd) als onderdeel van de Leidse regio ook niet.

Voor dit hoofdstuk geldt, zoals in het inleidend hoofdstuk al gesteld, als belangrijke waarschuwing dat het geheel vanuit Voorschotens perspectief is geschreven. Anders gezegd: de gemeentebesturen van Wassenaar en Leidschendam-Voorburg is niets gevraagd. Dat is natuurlijk niet hoe je straks een samenwerkings- of fusietraject in zou willen gaan. Voordat het gemeentebestuur van Voorschoten zou kiezen voor deze optie zou vanzelfsprekend diepgaand met beide buurgemeenten moeten worden gesproken. En voor concrete voornemens zal altijd een business case moeten worden opgesteld.

Bestuurlijke fusie

Bestuurlijk fuseren of samenvoegen van gemeenten (herindeling) doen we al heel lang in Nederland. Het aantal gemeenten in Nederland neemt gestaag af, doordat er elk jaar wel enkele herindelingen plaatsvinden.¹⁶ Dat is niet overal gebruikelijk: in diverse andere Europese landen (zoals België en Denemarken bijvoorbeeld) gaan dit soort processen met één grote klap en besluit de nationale overheid eens in de 20 of 30 jaar tot een grootscheepse schaalvergroting.

Bij een bestuurlijke fusie ofwel herindeling worden twee of meer gemeenten samengevoegd tot één nieuwe gemeente. In tegenstelling tot een ambtelijke fusie is er na de bestuurlijke fusie dus slechts één gemeenteraad, college, griffie en gemeentesecretaris, en ook één ambtelijke organisatie en begroting. Het proces van een bestuurlijke fusie duurt jaren, en dat komt met name door het uitgebreide juridische traject waarbij de gemeenten, de provincie, de minister van Binnenlandse Zaken en het parlement zijn betrokken.

Deze gang van zaken in Nederland betekent dat in het lokaal bestuur bestuurlijke fusie of herindeling altijd een optie is wanneer wordt nagedacht over de bestuurlijke toekomst. Voor- en tegenstanders baseren zich daarbij op allerlei argumenten en emoties. Maar wat weten we eigenlijk over de effecten van de samenvoeging van gemeenten?

In wetenschappelijke zin is het antwoord op die vraag vrij onbevredigend. Volgens diverse onderzoeken nemen de bestuurskracht, professionaliteit, kwaliteit en het strategisch vermogen van de gefuseerde gemeente toe, en is de effectiviteit van het beleid verbeterd. Daarbij hebben de heringedeelde gemeenten in de regio en in verhouding tot medeoverheden een sterkere positie.¹⁷ Andere onderzoekers constateren juist alles overziend dat samengevoegde gemeenten over het geheel genomen niet beter blijken te presteren dan hun voorgangers, dat er geen sprake is van een meetbare verbetering van het beleid en de dienstverlening en

¹⁶ Decennialang ging dat met zo'n 10 à 20 gemeenten per jaar; de laatste jaren is dat tempo wat afgenomen en verliezen we elk jaar enkele gemeenten (Ministerie van BZK (2014). *Staat van het bestuur*, Den Haag, pp. 12-13).

¹⁷ J. Ferket, M. Schultz, M. van Twist & M. van der Steen (2014), 'Herwaardering van herindeling: een evaluatie van 10 jaar gemeentelijke herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel', in: *Bestuurswetenschappen* 68 (1), pp. 58-69.

dat de schaal van de nieuw gevormde gemeente niet beter aansluit bij de schaal van de maatschappelijke problemen en uitdagingen.¹⁸

Er is wel een zekere overeenstemming over het feit dat herindeling zelden tot significante kostenbesparingen leidt.¹⁹ En ook weten we dat de relatie tussen burgers en de gemeente er niet op vooruit gaat: het vertrouwen van burgers in het gemeentebestuur neemt licht af na een herindeling; de opkomst bij de eerstvolgende verkiezingen na de herindeling is lager dan bij de voorgaande verkiezingen, hoewel dat later wel weer bijtrekt; en voor andere vormen van burgerparticipatie en -betrokkenheid is het beeld gemengd: sommige activiteiten nemen toe, andere juist af na herindeling.²⁰ Volgens recent onderzoek in drie provincies ondervindt de gemeente als culturele gemeenschap last van een herindeling, ondanks de inspanningen die herindelende gemeenten ondernemen om dat te compenseren met bijvoorbeeld dorpsraden en meer aanwezigheid in de verschillende kernen.²¹

Bij deze constatering past een belangrijke kanttekening, op het gevaar af dat het lijkt alsof de resultaten van degelijk wetenschappelijk onderzoek worden gebagatelliseerd. Het verzamelde onderzoek naar de effecten van herindeling heeft altijd betrekking op een vergelijking van de voormalige gemeenten met de nieuw samengestelde gemeente. Oud versus nieuw. Kort door de bocht samengevat is de conclusie: het wordt er na de herindeling niet plotseling beter op.

De meeste bestuurders en politici die de herindelingsoptie serieus overwegen zal dit niet verbazen. Zij verwachten van die eventuele herindeling geen miraculeuze verbetering van de prestaties, het beleid, de dienstverlening of de relatie met hun inwoners. Maar zij willen weten: gaat onze gemeente het op de middellange termijn wel redden, en zo nee, kan herindeling dat voorkomen? Dat is een vraag die op grond van het wetenschappelijk onderzoek niet valt te beantwoorden, want die vraagt om een inschatting van toekomstige ontwikkelingen. Met enig gezond verstand kun je die inschatting voor echt kleine gemeenten – tot voor kort kende Nederland er nog heel wat – wel maken. Maar voor gemeenten vanaf pakweg 10.000 inwoners is die inschatting veel lastiger, en dus voer voor (politieke) discussie.

De optie bestuurlijk fuseren of herindelen ligt altijd gevoelig in het lokaal bestuur. Het is verstandig om de discussie te willen voeren aan de hand van zoveel mogelijk objectieve informatie over de effecten en de voor- en nadelen. Tegelijkertijd is het interessant om te zien wat er in gefuseerde gemeenten elders in het land is gebeurd nadat de stofwolken van moeilijke en emotionele debatten waren neergedaald en de fusie eenmaal een feit was.²² Onderzoek uit 2013²³ laat zien dat voor ongeveer tweederde van de betrokkenen in deze gefuseerde gemeenten de voordelen zwaar wegen; zij zouden het achteraf gezien opnieuw zo doen. Daarbij past wel de kanttekening dat dit wordt gezegd op het moment dat men niet meer terug kan; dat speelt ongetwijfeld een rol bij hun oordeel.

5.2 Gevolgen aan de hand van criteria

Zoals aangegeven in het inleidende hoofdstuk worden de volgende criteria gebruikt om de gevolgen van de bestuurlijke opties te beschrijven:

- Organisatie: bestuurlijke ondersteuning
- Organisatie: kwetsbaarheid

¹⁸ L. Schaap en L. van den Dool (2015). 'Gemeentelijke fusie in Nederland. Over diffuse en minder diffuse effecten', in: H. Reynaert (ed.) (2015). *Uitdagingen voor de lokale besturen 2015-2019*. Brugge: Vanden Broele, pp.37-59.

¹⁹ M. Allers en J.B. Geertsema (2014). *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform*. Universiteit Groningen en COELO. SOM Research Report 14019-EEF; M. Allers en B. Geertsema (2012). 'Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling'. In: *Me Judice*, 9 november 2012.

²⁰ L. Schaap en L. van den Dool (2015). 'Gemeentelijke fusie in Nederland. Over diffuse en minder diffuse effecten', in: H. Reynaert (ed.) (2015). *Uitdagingen voor de lokale besturen 2015-2019*. Brugge: Vanden Broele, pp.37-59.

²¹ J. Ferket, M. Schultz, M. van Twist & M. van der Steen (2014). 'Herwaardering van herindeling: een evaluatie van 10 jaar gemeentelijke herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel'. In: *Bestuurswetenschappen* 68 (1), pp. 58-69.

²² M. Boogers, M. Mentink en S. Ruizendaal (2014). Gemeentelijke herindelingen: lessen en leerervaringen. Onderzoek naar ervaringen met recente herindelingstrajecten. Universiteit Twente/BMC.

²³ Ferket c.s. (2014).

- Externe dienstverlening en beleidsprestaties
- Financiële situatie
- Voorzieningenniveau
- Effectiviteit (bestuurlijke) samenwerking
- Democratische legitimiteit en betrokkenheid
- Nabijheid (toegankelijkheid en zichtbaarheid) van het bestuur.

Organisatie : bestuurlijke ondersteuning

Een bestuurlijke fusie met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg zal zonder meer een gunstig effect hebben op de kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning. Het ambtelijk apparaat wordt aanzienlijk groter, en deze versterking van de ambtelijke capaciteit zal leiden tot een professioneler apparaat met meer deskundigheid, en dus betere ambtelijke adviezen en (raads)voorstellen. Hierbij speelt een rol dat Leidschendam-Voorburg qua ambtelijke capaciteit beduidend meer armslag heeft dan de WODV. De nieuwe grotere organisatie, die financieel gezien ruimer in haar jasje zal zitten (zie onder 'Financiële situatie'), kan meer specialistische kennis in huis halen en behouden. Dat betekent overigens niet dat altijd over alle benodigde specialismen kan worden beschikt; er zal zonder twijfel soms nog een beroep op externen of specialisten van andere (regio)gemeenten moeten worden gedaan. Het strategisch vermogen van de ambtelijke organisatie zal aanzienlijk worden versterkt, wat met name bruikbaar is op terreinen waar ingrijpende ontwikkelingen worden voorzien, zoals het sociaal domein, energie en duurzaamheid en de vormgeving van nieuwe relaties met burgers en andere maatschappelijke partijen. Voor de ambtenaren tenslotte betekent de grotere ambtelijke organisatie meer ruimte voor professionele ontwikkeling en doorstroming. Voor een bestuurlijke fusie met alleen Wassenaar zal dit alles veel minder het geval zijn.

Het werken met een ambtelijke organisatie en één gemeentebestuur, in plaats van zoals nu met de WODV, zal op termijn een aanzienlijke efficiëntieverbetering betekenen. Dit geldt voor een bestuurlijke fusie met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg, maar ook als enkel met Wassenaar wordt gefuseerd. Er hoeven minder bestuurders te worden bediend, de ambtelijke organisatie kan zich richten op één college en één portefeuillehouder per dossier, zij hoeft zich maar op één gemeenteraad te richten, één P&C-cyclus, het aantal overleg- en afstemmingsmomenten wordt minder, en ambtenaren en bestuurders hoeven zich niet meer op twee regio's te richten. Dat laatste, als het eenmaal is geregeld (zie onder 'Effectiviteit bestuurlijke samenwerking'), betekent een sterke verbetering qua focus, en dat levert voordelen op in termen van efficiëntie en effectiviteit, en is prettiger werken voor de medewerkers.

Bij al deze voordelen gelden enkele kanttekeningen. Afhankelijk van politieke keuzes, het verloop van het reorganisatieproces en het sociaal statuut voor de nieuwe gemeente kan het vele jaren duren voordat deze potentiële verbeteringen daadwerkelijk zichtbaar worden. Sterker nog: de kwaliteit van de interne (en externe) dienstverlening staat in de eerste jaren van een bestuurlijke fusie door alle reorganisatieperikelen stevig onder druk. De ambtelijke cultuur in Leidschendam-Voorburg verschilt volgens sommigen aanzienlijk van die in Voorschoten en Wassenaar. Daar komt bij dat de WODV als gemeenschappelijke regeling ontbonden zal moeten worden, en dat gaat veel tijd, energie en ook geld kosten. In het kader van dit onderzoek is geen eigen analyse hiervan gemaakt, maar op basis van een ruwe schatting kan worden gesteld dat de ontbinding minimaal enkele miljoenen gaat kosten, met name voor het uitkopen van het personeel. Die kosten zullen in de opties die in dit hoofdstuk worden besproken beduidend minder zijn, omdat de nieuwe fusiegemeente veel van de WODV-medewerkers zal kunnen overnemen. Een derde kanttekening is dat er weliswaar meer (strategische en specialistische) capaciteit ter beschikking komt, maar dat er ook beduidend meer ambtelijke capaciteit nodig zal zijn voor de nieuwe fusiegemeente. Dat geldt met name als voor een fusie met

Wassenaar én Leidschendam-Voorburg wordt gekozen. Ook al zijn er veel overeenkomsten tussen de vier grote kernen in termen van bevolkingsopbouw, toch zijn de verschillen in een aantal opzichten aanzienlijk – Leidschendam-Voorburg is bijvoorbeeld meer verstedelijkt dan Voorschoten en Wassenaar. Dat betekent grotere, complexere en gedifferentieerdere opgaven voor de nieuwe gemeente en dat vraagt extra capaciteit in termen van analyses en beleidsontwikkeling.

Tegenover de voordelen van een bestuurlijke fusie voor de kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning staat het nadeel van een grotere organisatie, althans in het geval van een fusie met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg: langere lijnen binnen de organisatie, de extra coördinatie- en administratieve last (meer ‘bureaucratie’), en minder directe contacten tussen ambtenaren en bestuurders. Dit punt moet echter wel worden beschouwd in de context van de huidige politiek-ambtelijke verhoudingen in Voorschoten. De relatief zware afstemmings- en coördinatielast in de gezamenlijke werkorganisatie vanwege twee gemeentebesturen, werken in twee regio’s en een op afstand staande ambtelijke organisatie maken dat Voorschoten niet goed vergelijkbaar is met een ‘gemiddelde’ gemeente van 25.000 inwoners, waar de lijnen in het algemeen wat korter zijn dan in Voorschoten en de WODV het geval is. Voor wat betreft een bestuurlijke fusie met Wassenaar zullen de veranderingen op dit vlak juist waarschijnlijk positief uitpakken; van een ambtelijke fusieorganisatie naar een ambtelijke organisatie van één gemeente zal de coördinatie- en administratielast juist verkleinen.

Organisatie: kwetsbaarheid

Als Voorschoten, Wassenaar en Leidschendam-Voorburg tot een bestuurlijke fusie besluiten, zal de ambtelijke organisatie van deze fusiegemeente aanzienlijk minder kwetsbaar zijn dan in de huidige situatie. Dat geldt nog meer als je het afzet tegen de optie van een volledig zelfstandige gemeente Voorschoten, zonder WODV. De nieuwe gemeente van 125.000 inwoners zal een ambtelijke organisatie hebben met veel minder eenpitters en dubbelfuncties. Wel leert de ervaring dat op de specialistische functies die in de fusieorganisatie (kunnen) worden gecreëerd, nieuwe kwetsbaarheden kunnen ontstaan. Dit voordeel van een flink kleinere kwetsbaarheid geldt niet als de fusieplannen tot enkel Wassenaar worden beperkt.

Externe dienstverlening en beleidsprestaties

Het is moeilijk om eenduidig aan te geven of de kwaliteit van de dienstverlening verbetert na een bestuurlijke fusie. De onderzoeken spreken elkaar tegen,²⁴ en lastig is ook dat het begrip ‘gemeentelijke dienstverlening’ heel verschillende soorten dienstverlening omvat. Op basis van het onderzoek en met inachtneming van de geschetste opgaven kunnen enkele verwachtingen worden geformuleerd.

Voor de kwaliteit van de dienstverlening publiekszaken maakt een bestuurlijke fusie waarschijnlijk niet veel verschil, onder de voorwaarde dat er een balie blijft in Voorschoten. Voor inwoners is het een belangrijke vraag of dat (op termijn) mogelijk blijft. Als met zowel Wassenaar als Leidschendam-Voorburg wordt gefuseerd kan de grotere ambtelijke organisatie in allerlei opzichten flexibeler zijn, maar het ligt niet voor de hand dat de prestaties en tevredenheidscijfers daardoor gaan stijgen. Of de dienstverlening op de Voorschotense locatie op peil blijft is uiteindelijk een politieke keuze van het gemeentebestuur van de nieuwe, gefuseerde gemeente. De digitale dienstverlening zal gezien de staat daarvan in Wassenaar en Leidschendam-Voorburg waarschijnlijk op niveau blijven. De ruimere bemensing in het geval van een fusie met beide buurgemeenten maakt wel meer flexibiliteit, bijvoorbeeld (telefonisch) in de avonduren, mogelijk. Als gekozen wordt voor een bestuurlijke fusie

²⁴ Boogers c.s. (2014) en Hiemstra c.s. (2013) zien in het algemeen een verbetering, maar bijvoorbeeld Schaap en Van den Dool (2014) zien in Súdwest-Fryslân een verslechtering die zij niet kunnen verklaren.

met zowel Wassenaar als Leidschendam-Voorburg zal in de aanloop naar de herindeling en in de eerste tijd na de start de kwaliteit van de dienstverlening mogelijk een dip doormaken door de reorganisatieperikelen. De publieksdienstverlening met het klantcontactcentrum voor Voorschoten en Wassenaar zal dan opnieuw moeten worden ingericht voor de nieuwe grote gemeente, en dat betekent een nieuwe gezamenlijke visie en een implementatietraject.

In de nieuwe fusiegemeente kan de capaciteit voor toezicht en handhaving mogelijk wat ruimer worden dan als Voorschoten het in zijn eentje moet doen de komende tien jaar. Dit geldt zeker als Leidschendam-Voorburg meedoet. Op het gebied van Omgevingsbeheer is een belangrijke factor dat Leidschendam-Voorburg een zogenaamde regiegemeente is (die veel uitbesteedt), terwijl de Voorschoten veel eigen diensten heeft. Wassenaar zit daar enigszins tussenin. Dat zal aanzienlijke overgangskosten opleveren richting een fusie. Plus een fundamentele keus: wat voor organisatie wil de nieuwe gemeente zijn? Verder betekent de vorming van de fusiegemeente dat de medewerkers van de eigen buitendienst van de WODV ingepast moeten worden in de nieuwe organisatie of in de organisatie van de externe dienstverlening. Voor contracten op het gebied van de openbare ruimte is de grote schaal van de fusiegemeente met Leidschendam-Voorburg geen voordeel, met name omdat nu al veel regionaal wordt ingekocht.

Het is onzeker hoe de kwaliteit van de dienstverlening in het sociaal domein zich zal ontwikkelen na een bestuurlijke fusie met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg. De grotere ambtelijke capaciteit en professionaliteit zijn zonder meer gunstig. Daar staat tegenover dat de kleinschaligheid, flexibiliteit en ambtelijke nabijheid in de huidige situatie waarschijnlijk te lijden zouden hebben in een gefuseerde gemeente. In een dergelijke context zal minder gemakkelijk even een onderzoekje (kunnen) worden gedaan onder 21 inwoners die in 2016 hebben afgezien van een Wmo-voorziening, zoals Voorschoten deed in 2016 (om te bepalen of de hogere eigen bijdrage daarvoor de reden is). In die zin neemt de overzichtelijkheid af en complexiteit toe. In de overgangsfase moet veel van wat in Voorschoten door de WODV is opgebouwd worden ontmanteld of ingrijpend aangepast. In welke mate is met name afhankelijk van de wijze waarop in Leidschendam-Voorburg de toegang tot voorzieningen is geregeld. Omdat voor het overgrote deel al in deze regio wordt ingekocht, zullen niet veel inwoners hoeven over te stappen.

Als we dienstverlening in het sociaal domein breder opvatten en we ook de kwaliteit en de ruimhartigheid van de (individuele) voorzieningen zelf meenemen, ontstaat een wat ander beeld. De nieuwe fusiegemeente zal er financieel gezien beter voor staan, en dus is een ruimhartiger beleid ten aanzien van de verstrekte (individuele) voorzieningen mogelijk. Als alleen voor fusie met Wassenaar wordt gekozen, zullen de veranderingen ten opzichte van de huidige situatie aanzienlijk kleiner zijn.

Financiële situatie

Leidt herindeling tot kostenbesparingen? Dat is een vraag waar onderzoekers het niet over eens zijn. Je kunt in ieder geval zeggen dat het minder bespaart dan vaak vooraf wordt gehoopt. Daarbij weegt mee dat de nieuwe, grotere gemeente allerlei nieuwe kosten maakt, zoals nieuwe huisvesting en investeringen in ICT. Er zijn besparingsmogelijkheden in de bedrijfsvoering door efficiëntere uitgaven (onder meer inkoop) en formatiereductie (personeel, huisvesting, ICT, etc.), maar uiteindelijk dalen de totale uitgaven²⁵ vaak niet, en stijgen ze zelfs.

Dat gezegd hebbend zou een bestuurlijke fusie met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg een forse verbetering betekenen van de financiële positie ten opzichte van een zelfstandige gemeente Voorschoten. Het probleem van de schuldenpositie van Voorschoten zou grotendeels worden

²⁵ Voor de nieuwe gemeente, vergeleken met de uitgaven van de voormalige, samengevoegde gemeenten tezamen.

opgelost, simpelweg omdat de financiën van Voorschoten geïntegreerd zouden worden met die van de beide andere gemeenten, die er (stukken) beter voor staan. Dit is het grote voordeel van een herindeling voor een gemeente in de financiële situatie waarin Voorschoten verkeert.

Een financieel voordeel betreft daarnaast de effecten van een bestuurlijke fusie op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de – soms aanzienlijke – bijdrage vanuit het Rijk aan de incidentele lasten (Arhi-gelden). Deze bijdragen zijn om allerlei redenen lastig te voorspellen. Gemeenten met herindelingsplannen kunnen een herindelingscan laten uitvoeren die hierover meer duidelijkheid biedt.²⁶

Geen duidelijk voor- of nadeel zien we als we kijken naar de belastingen en belastingtarieven die geharmoniseerd zullen moeten worden. Dat kan – soms forse – gevolgen voor inwoners en bedrijven hebben. Op basis van een vergelijking tussen de tarieven voor de OZB in Voorschoten, Wassenaar en Leidschendam-Voorburg kan de inschatting worden gemaakt dat het tarief voor woningen naar verwachting omlaag gaat, en de tarieven voor niet-woningen stijgen.²⁷ De afvalstoffenheffing zal naar verwachting gelijk blijven en de rioolheffing zal naar verwachting dalen.

De bovengenoemde voordelen van een bestuurlijke fusie gelden ook, zij het in mindere mate, als voor een bestuurlijke fusie met alléén Wassenaar wordt gekozen. Het grote verschil tussen een ambtelijke fusie en een bestuurlijke fusie is immers dat in het laatste geval ook de financiën van de gemeenten volledig worden geïntegreerd. Dat maakt voor Voorschoten een aanzienlijk verschil, aangezien Wassenaar fors ruimer in zijn jasje zit dan Voorschoten.

Ondanks de financiële voordelen van de bestuurlijke fusie zal deze op een aantal vlakken mogelijk ook extra kosten met zich meebrengen. De reorganisatie, die een stuk eenvoudiger zal zijn als het enkel om Wassenaar en Voorschoten gaat, zal zonder twijfel tijd, energie en dus geld kosten. Voor wat betreft het bestuur zal er extra geld nodig zijn voor het wachtgeld van wethouders die na de fusie teveel zijn.

Een tweede kostenpost betreft het proces van het harmoniseren en samenvoegen van de informatiesystemen. Ook dit geldt alleen voor de situatie waarin met zowel Wassenaar als Leidschendam-Voorburg wordt gefuseerd. Op de langere termijn is de verwachting dat de jaarlijkse ICT-begroting voor het Voorschotense deel hoger uitvalt dan de huidige inbreng van Voorschoten in de ICT-begroting van de WODV, omdat de WODV dit nu relatief goedkoop doet. En voor het zover is, heeft een kostbaar harmonisatietraject plaatsgevonden. Van elk geharmoniseerd informatiesysteem zal er een gezamenlijk informatiesysteem ingericht moeten worden. Daarna moet de data geconverteerd en ingelezen worden. De WODV kan getypeerd worden als een PinkRocade-gemeente, terwijl Leidschendam-Voorburg een Centric-gemeente is. Op het gebied van het sociaal domein en P&O zijn de informatiesystemen wel gelijk. Een grote groep medewerkers zal dus de overstap moeten gaan maken naar een nieuw informatiesysteem. De harmonisatie kent een lange doorlooptijd. Bij een bestuurlijke fusie zit hier een zekere tijdsdruk achter, omdat het streven is om bij de start van de gefuseerde gemeente de meest essentiële harmonisaties afgerond te hebben.

Voorzieningsniveau

Wat zou een bestuurlijke fusie met Wassenaar of met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg voor het voorzieningsniveau in Voorschoten betekenen? Voor een deel van de voorzieningen zal dit geen

²⁶ Uit te voeren door het ministerie van BZK en de provincie, of zelf al dan niet met hulp van een extern bureau (Ministerie van BZK (2014). *Handleiding gemeentelijke herindeling. Stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces*. Den Haag).

²⁷ Hierbij is uitgegaan van de opbrengst 2017 inclusief de extra OZB-opbrengst die bij de begroting 2017 is teruggedraaid (€ 1 mln.).

directe gevolgen hebben, aangezien die niet 'in handen' zijn van de gemeente. Het gaat dan bijvoorbeeld om de treinstations, de snelwegen, en ook zorgaanbieders bijvoorbeeld.

Maar de grotere fusiegemeente, zeker als Leidschendam-Voorburg meedoet, kan wel een actieve rol spelen in het beschermen van de groene ruimte in en om Voorschoten. Eventuele pogingen van andere overheden, en ook van andere partijen overigens, om hieraan te komen kunnen met wat meer slagkracht worden afgeweerd. De gemeente Voorschoten doet dat nu ook, maar hoe groter, hoe sterker. Wel is voor ons de vraag of er een kans is dat na een bestuurlijke fusie met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg behoefte ontstaat aan uitbreidingslocaties op Voorschotens grondgebied; wij kunnen dat niet beoordelen.

Diverse opgaven zijn gemakkelijker aan te pakken in een grotere gemeente. Op het gebied van duurzaamheidsbeleid en de energietransitie kan met meer schaalgrootte en draagvlak worden gewerkt. Er is dan ook in fysiek opzicht meer ruimte om bepaalde maatregelen te nemen. Belangrijk is wel de vraag of de (inwoners van) beide buurgemeenten op dit vlak ook ambitieus zijn en de nieuw te vormen gemeente deze opgave serieus wil oppakken. Op economisch gebied kan de uitbreiding met Leidschendam-Voorburg zorgen voor meer economische slagkracht voor de gemeente als geheel, meer diverse bedrijvigheid en ondernemers. Het kan tegelijkertijd ook meer directe concurrentie betekenen voor lokale ondernemers en met name het winkelcentrum van Voorschoten, maar of dat daadwerkelijk zo is, is lastig in te schatten. In het maatschappelijk leven en op het gebied van welzijnswerk en vrijwilligerswerk kan de grotere gemeente een impuls betekenen voor lokale organisaties om mee op te schalen en zodoende een vernieuwings- en professionaliseringsslag te maken, ten gunste van de transformatie in het sociaal domein.

Met de vorming van de fusiegemeente, of dat nu met Wassenaar alleen is of met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg samen, zullen sommige voorzieningen op termijn mogelijk verdwijnen of moeten worden ingeperkt. Het is niet op voorhand gezegd dat de fusiegemeente aan voorzieningen zal gaan sleutelen. Uit onderzoek in 2008 naar twaalf herindelingen in de provincie Zuid-Holland bleek dat na een herindeling het voorzieningenniveau niet was afgenomen.²⁸ Maar voor een aantal zaken zal zonder twijfel op termijn over spreiding over de kernen worden gesproken en zullen daarin afwegingen worden gemaakt. De bijdrage aan het zwembad zal – als er tegen die tijd geen alternatieve financiering is gevonden – opnieuw ter discussie komen, en dat geldt ook voor sommige sportaccommodaties en mogelijk ook buurtcentra. Het onderhoudsniveau van accommodaties zal mogelijk wat lager worden dan nu het geval is, maar aangezien de nieuwe gemeente er financieel beter voor zal staan hoeft niet te worden gevreesd voor een snelle afname. Wel is een reëel risico dat er vanwege meer afstand tussen Voorschotenaren en hun verenigingen enerzijds en het gemeentebestuur van de fusiegemeente anderzijds, minder aandacht zal zijn voor het Voorschotense dan nu het geval is.

Effectiviteit (bestuurlijke) samenwerking

Indien voor een bestuurlijke fusie met Wassenaar of met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg wordt gekozen betekent dit voor de nieuwe gemeentelijke organisatie dat ten aanzien van een aantal verplichte samenwerkingsverbanden niet langer in twee regio's gewerkt hoeft te worden: te weten twee veiligheidsregio's (Veiligheidsregio Hollands Midden en Veiligheidsregio Haaglanden), twee GGD-regio's (Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden en GGD Haaglanden) en twee omgevingsdiensten (West Holland en Haaglanden). Dat betekent efficiëntiewinst ten opzichte van de huidige situatie.

²⁸ Fraanje c.s. (2008). *Effecten van gemeentelijke herindelingen*. Universiteit Groningen en Berenschot.

Bovendien sluiten de twee fusievarianten aan bij al bestaande samenwerkingen op een aantal terreinen, met name het sociaal domein. De drie gemeenten werken nu bijvoorbeeld al samen op het terrein van werk en inkomen. In een fusie met Wassenaar kan dit blijven bestaan; in een fusie van de drie gemeenten zal dit onderdeel worden van de nieuwe gemeente. De gemeenten participeren ook in de arbeidsmarktregio Zuid-Holland Centraal, kopen jeugdhulp in met de H10 gemeenten in Haaglanden en huishoudelijke ondersteuning (Wmo) met de H6 gemeenten. Ook het toezicht op de Wmo wordt uitgeoefend vanuit die regio, door de GGD Haaglanden. Ook op andere terreinen zal de samenwerking naar alle waarschijnlijkheid meer in die regio moeten worden gezocht. Dat zal betekenen dat uitgetreden moet worden uit een aantal samenwerkingsverbanden binnen de Leidse regio en Holland Rijnland. Bij Hart van Holland ligt dit wellicht anders (zeker wanneer het alleen een fusie met Wassenaar betreft), omdat Voorschoten en Wassenaar hier beide al in participeren. In de Leidse regio gaat het meer concreet om uittreding uit de samenwerking op het gebied van economie en de invoering van de Omgevingswet in Economie071. Ook is er de samenwerking op het gebied van afvalwater en riolering. In het Holland Rijnland-verband gaat het om samenwerking op ruimtelijk, economisch en sociaal gebied en taken als leerplicht, woonruimteverdeling en doelgroepenvervoer. Dat uittredingsproces zal een lang traject zijn. Er zijn immers contracten afgesloten en afspraken gemaakt. Ten aanzien van de besluitvorming zullen hiervoor de gestelde termijnen in acht moeten worden genomen. Daarbij is niet alleen sprake van afhankelijkheid van besluitvorming binnen de nieuwe raad, maar ook die van het AB van de verschillende gemeenschappelijke regelingen. Bij definitief uittreden zal er een liquidatieplan moeten worden opgesteld, waarbij de frictiekosten voor rekening komen van de uittreder, Voorschoten. Dit hele proces kan per gemeenschappelijke regeling verschillen. Omdat het om zoveel verschillende verbanden gaat, is het niet goed mogelijk om iets over de kosten te zeggen. Vervolgens moeten die taken worden ondergebracht bij de Haagse regio/Haaglanden/MRDH.

Een belangrijke vraag is wel of op alle terreinen een dergelijke harde regiokeuze gemaakt kan worden. Als het gaat om verkeer en vervoer, ruimte, economie en werkgelegenheid is Voorschoten voor een groot deel afhankelijk van ontwikkelingen in die regio. Bovendien zijn inwoners in hoge mate op activiteiten en voorzieningen in die regio gericht (het *daily urban system*). De vraag is dus of helemaal afscheid genomen kan worden van de meerdere oriëntaties in deze bestuurlijke constellaties.

Niettemin zal door bestuurlijke fusie sprake zijn van een sterkere concentratie van samenwerking binnen de Haagse regio waardoor samenwerking effectiever kan worden. Waar de gemeente Voorschoten nu niet altijd als volwaardig partner kan deelnemen aan het regionaal overleg, en ook onvoldoende middelen en capaciteit ter beschikking heeft, zal een eenduidige oriëntatie van de nieuwe gemeente ertoe kunnen leiden dat deze zich als een betrouwbaardere partner kan opstellen dan Voorschoten nu. Dit zal de effectiviteit van samenwerking ten goede komen. Ook is het mogelijk om synergievoordelen te behalen vanwege het feit dat dezelfde bestuurders aan verschillende tafels zitten. Enerzijds is dit te verwachten omdat met dezelfde bestuurders over verschillende domeinen heen met elkaar wordt gesproken en thema's dus meer integraal kunnen worden opgepakt (met name op het sociaal domein is hier vooruitgang te verwachten). Anderzijds zijn er mooie voorbeelden in het land waar bestuurders merken dat een succes in samenwerking op het ene domein positieve invloed heeft op de samenwerking in het andere domein²⁹. Overigens werkt het ook de andere kant op. Indien de samenwerking in het ene domein niet goed loopt, kan dat ook nadelige consequenties hebben voor het andere domein.

²⁹ Van Genugten et al. (2017). *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking*. Nijmegen: Institute for Management Research/Radboud Universiteit.

In een fusiegemeente met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg zal de nieuwe gemeente door de grotere omvang een relatief grote speler worden en daardoor een stevigere invloed hebben binnen de samenwerking dan Voorschoten nu heeft in de regio. Dat betekent dat de gemeente meer sturend kan zijn in beleidsontwikkeling, processturing en regievoering. Dat kan positief zijn voor de effectiviteit van de regionale samenwerking. Samengevoegd zullen de gemeenten ook een krachtiger lobby in de regio kunnen voeren voor het behoud van groene buffers. Ook op economisch gebied kan geprofiteerd worden van elkaars sterke punten. In een fusie met alleen Wassenaar is het zeer de vraag of de nieuwe gemeente echt aan kracht wint als regiospeler.

Democratische legitimiteit en betrokkenheid

De vraag wat de gevolgen zijn van een bestuurlijke fusie met Wassenaar of Wassenaar en Leidschendam-Voorburg voor de democratische legitimatie van het gemeentebestuur is belangrijk, maar moeilijk te beantwoorden. Het beschikbare onderzoek laat zien dat de opkomst bij verkiezingen na een herindeling meestal lager is, maar dit trekt in de loop van de tijd weer bij. Wel is de opkomst in grotere gemeenten lager dan in kleinere gemeenten; dat effect verdwijnt dus niet.³⁰ Dat betekent dat vooral in een fusievariant van drie gemeenten rekening moet worden gehouden met een lagere opkomst. Na een herindeling geven inwoners in het algemeen een lager cijfer voor zaken die te maken hebben met vertrouwen in politiek en bestuur.³¹ Zeker is dat een bestuurlijke fusie leidt tot een vermindering van het aantal raadsleden (en dus tot meer inwoners per raadslid).³²

Ook voor wat betreft de rol en invloed van de gemeenteraad is het niet eenvoudig om de gevolgen te schetsen. De nieuwe, grotere gemeente bij een fusie van drie gemeenten heeft een grotere ambtelijke organisatie, wat de afstand tussen raad en ambtelijke organisatie mogelijk wat groter maakt. De afstand kan leiden tot vermindering van de politiek-bestuurlijke gevoeligheid van ambtenaren en betrokkenheid bij het politieke besluitvormingsproces in de raad. Tegelijkertijd hebben we in Hoofdstuk 4 beschreven dat in de huidige constellatie van de WODV al sprake is van een gevoelsmatig grote afstand tussen de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie. In hoeverre de afstand ten opzichte van de huidige situatie dus echt groter wordt, is niet goed te voorspellen. Wellicht verkleint deze zelfs iets als het alleen een fusie met Wassenaar betreft, omdat het dan voortaan één organisatie is die één gemeentebestuur bedient.

Een mogelijk positief gevolg van een grotere afstand en de toegenomen complexiteit van de gemeentelijke taken is een raad die meer op hoofdlijnen stuurt en controleert. De toegenomen ambtelijke capaciteit en professionaliteit kan een betere ondersteuning van bestuur en raad mogelijk maken, denk aan betere raadsvoorstellen en -advisering en een beter bemenste griffie. Dit geldt zeker als het om een fusie van drie gemeenten gaat, maar zou zich ook kunnen voordoen in een fusie met alleen Wassenaar omdat slechts één gemeenteraad hoeft te worden bediend. Ook de kwaliteit van bestuurders en raadsleden kan toenemen in de gefuseerde gemeente, door een grotere recruiteringspool, door meer trainingsmogelijkheden en ondersteuning en door meer specialisatie in de grotere raad. Dit zou ook een positieve bijdrage kunnen leveren aan (de huidige beperkte) visieontwikkeling binnen de gemeenteraad ten aanzien van regionale samenwerking en een aantal grote opgaven.

Zoals in de vorige paragraaf is besproken kunnen beide fusievarianten tot een relatief eenduidiger oriëntatie op een regio leiden. Dat wil niet zeggen dat het aantal samenwerkingsverbanden

³⁰ K. Peters (2010). 'Gemeentelijke schaalvergroting en het democratie-argument'. In: *Jaarboek Vereniging van Griffiers 2010*, pp. 80-91.

³¹ Idem.

³² Grotere gemeenten hebben wel meer raadsleden, maar de toename vlakkt wel af.

substantieel afneemt. In termen van democratische legitimiteit is in dat opzicht geen voordeel te verwachten van bestuurlijke fusie. Het kan wel zo zijn dat het voor een grotere gemeenteraad iets beter mogelijk is om grip te houden op wat in regionale samenwerkingsverbanden gebeurt.

Nabijheid (toegankelijkheid en zichtbaarheid) van het bestuur

Een bestuurlijke fusie zal mogelijk invloed hebben op de bestuurlijke nabijheid, dat wil zeggen de toegankelijkheid en zichtbaarheid van bestuurders. Uit onderzoek weten we dat als de omvang van de gemeente toeneemt, het voor bestuurders minder makkelijk wordt om directe relaties met alle lokale partijen te onderhouden, zeker als met meerdere gemeenten wordt gefuseerd. Voor raadsleden ligt het wat anders dan voor bestuurders. Raadsleden kunnen zich gemakkelijker als vertegenwoordiger van één of meer specifieke kernen opstellen; dat hoeft niet te veranderen na een bestuurlijke fusie.

In welke mate een bestuurlijke fusie de bestuurlijke nabijheid beïnvloedt, hangt af van de inspanningen en de politieke keuzes die worden gemaakt door college en raad van de nieuwe gefuseerde gemeente. De laatste jaren wordt in grote gefuseerde gemeenten soms heel bewust werk gemaakt van een actief kernenbeleid, waarbij de gemeente actief de band met dorps- en buurtbelangen aanhaalt. In de gemeente Súdwest-Fryslân, die na de fusie in 2011 maar liefst 69 kernen telde, is dit beleid met een verantwoordelijke wethouder en dorpscoördinatoren geslaagd volgens de verenigingen en de visitatiecommissie.³³ In die zin hoeft een grotere schaal niet in de weg te staan van nabijheid en een behoefte aan eigenheid van gemeenschappen en kernen. Op die eigenheid en identiteit komen we zo terug. Vooral bij een fusie van Wassenaar en Leidschendam-Voorburg is het zaak hier scherp op te zijn.

Een wat minder nauwe relatie tussen inwoners en maatschappelijke organisaties en verenigingsleven enerzijds en het gemeentebestuur anderzijds kan in sommige opzichten overigens ook positief zijn. We denken daarbij in het bijzonder aan de financiële problemen die zijn versterkt in Voorschoten doordat gemeenteraadsleden en collegeleden het soms moeilijk vinden om 'nee' te zeggen tegen wensen vanuit de samenleving die financieel niet goed te verantwoorden zijn, of die geïnspireerd zijn door NIMBY-achtige overwegingen. Ook de provincie heeft de afgelopen tijd meermalen gewezen op dit gebrek aan financiële discipline. Een grotere afstand kan bevorderlijk zijn voor het maken van impopulaire keuzes die wel urgent zijn, zoals het mogelijk verlagen van het voorzieningenniveau om grote problemen als bodemdaling en de effecten ervan voor onder meer de riolering aan te pakken.

Voor de medewerkers in de ambtelijke organisatie geldt dat door de bestuurlijke fusie naar verwachting de zogenaamde ambtelijke nabijheid afneemt, dat wil zeggen de mate waarin de ambtelijke organisatie maatwerk kan leveren met medewerkers die zich kunnen inleven in de lokale of individuele situaties. Het is een geleidelijk proces, dat wordt veroorzaakt en versterkt door de afstand tussen de grotere ambtelijke organisatie en de lokale gemeenschap en de instroom van nieuwe medewerkers. In welk tempo en welke mate dit gebeurt is niet te voorspellen. Bovendien is te verwachten dat dit effect groter is in een fusie met drie dan met twee gemeenten.

Tot slot belichten we de gevolgen van een bestuurlijke fusie voor de eigenheid en identiteit van het dorp Voorschoten. Recent onderzoek naar herindeling in drie provincies laat zien dat betrokkenen vinden dat de identiteit van de gemeente en de gemeenschap onder de herindeling hebben geleden.³⁴ In het geval van een herindeling tussen Voorschoten en Wassenaar ontstaat op dit punt een gemengd beeld. Enerzijds zijn er veel overeenkomsten tussen de inwoners van beide

³³ L. Schaap en L. van de Dool (2014). *Eindrapport Evaluatie Súdwest-Fryslân - Herindeling en Bestuurskracht*.

³⁴ J. Ferket, M. Schultz, M. van Twist & M. van der Steen (2014). 'Herwaardering van herindeling: een evaluatie van 10 jaar gemeentelijke herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel'. In: *Bestuurswetenschappen* 68 (1), pp. 58-69.

gemeenten: welvarend, ouder, wonend in een rustige, groene omgeving. De samengevoegde gemeente zou ook in termen van toerisme en recreatie samenhang vertonen. Dat was vele jaren geleden ook een belangrijk motief voor Voorschoten om zich in bestuurlijk opzicht richting Wassenaar (en in het begin ook Leidschendam-Voorburg) te wenden, namelijk de gedachte dat de gemeenten goed bij elkaar zouden passen. Tegelijkertijd is er de nuchtere constatering dat de inwoners van Voorschoten voornamelijk op de Leidse regio zijn georiënteerd voor school, werk en vrije tijdsbesteding, en in dit opzicht weinig op Wassenaar zijn gericht. De enige directe busverbinding die tussen Voorschoten en Wassenaar bestond, bleek onvoldoende rendabel omdat er te weinig gebruik van werd gemaakt. Het is dus de vraag of er daadwerkelijk een nieuwe gedeelde identiteit in de fusiegemeente zou ontstaan. In de fusievariant met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg ligt dat nog minder voor de hand.

Een belangrijk element van de herkenbaarheid van de gemeente is de locatie van gemeentelijke voorzieningen. Blijft het gemeentehuis zijn functie behouden of concentreert de nieuwe fusiegemeente alle gemeentelijke voorzieningen op een plek? Van beide zijn voorbeelden te vinden elders in het land. Een dergelijk besluit heeft gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening, maar ook voor iets ongrijpbaars als de identificatie met en herkenbaarheid van de gemeente. Ook andere elementen tellen mee bij die herkenbaarheid, zoals de naam van de nieuwe gemeente en de (sociale, culturele, economische en geografische) oriëntatie van inwoners. In zekere zin vindt in deze constellatie een breuk plaats met de oriëntatie van inwoners op de Leidse regio (het *daily urban system*). Wat de gevolgen hiervan zullen zijn, is niet eenvoudig in te schatten.

Naast identiteit gaat het hier ook om sociale cohesie. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat een bestuurlijke fusie directe gevolgen zal hebben voor de sociale cohesie in Voorschoten, zoals het verlenen van mantelzorg en vrijwilligerswerk en het verenigingsleven. Voor dat laatste is wel een voorwaarde dat de gemeente blijft zorgen voor goede voorzieningen.

5.3 Samenvatting

Samengevat in onderstaande tabel laat dit hoofdstuk het volgende beeld zien over de voor- en nadelen van een keuze voor een bestuurlijke fusie met Wassenaar (een gemeente van ruim 50.000 inwoners) en met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg (een gemeente van 125.000 inwoners).

	Bestuurlijke fusie met Wassenaar	Bestuurlijke fusie met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg
Organisatie: bestuurlijke ondersteuning	bepaalde toename ambtelijke capaciteit, beperkte efficiëntiewinst, lagere coördinatielast	toename ambtelijke capaciteit en kwaliteit bestuurlijke ondersteuning op middellange termijn, efficiëntiewinst naast hogere coördinatielast en meer benodigde capaciteit
Organisatie: kwetsbaarheid	geen vooruitgang	nauwelijks kwetsbaarheden
Externe dienstverlening en beleidsprestaties	geen of beperkte vooruitgang	mogelijke dip in dienstverlening op korte termijn door overgangsfase en reorganisatie, geen grote voor- of nadelen op iets langere termijn, wellicht ruimhartigere individuele regelingen
Financiële situatie	verbetering financiële situatie, beperkte besparingsmogelijkheden,	forse verbetering financiële situatie, besparingsmogelijkheden, opgaven veel

	iets meer mogelijkheden om opgaven te realiseren	gemakkelijker te realiseren; wel fusiekosten
Voorzieningenniveau	iets meer ruimte, slagkracht om voorzieningenniveau in stand te houden	meer ruimte en slagkracht om voorzieningenniveau in stand te houden, maar ook risico van spreiden voorzieningen kernen
Effectiviteit bestuurlijke samenwerking	efficiëntiewinst indien harde regiokeuze mogelijk is; ingeval van keuze voor Leidse regio meer bijdrage en commitment aan realisatie regionale opgaven (in Toekomstvisie Leidse regio 2027 en de recente Verkenning); kosten van uittreden, meer integraliteit	efficiëntiewinst indien harde regiokeuze mogelijk is; ingeval van (meest waarschijnlijke) keuze voor Haagse regio komen regionale opgaven met de Leidse regio in gevaar; kosten van uittreden uit Leidse regio, meer integraliteit, krachtiger regiospeler en lobby hogere overheden
Democratische legitimiteit en betrokkenheid	iets beperktere politieke betrokkenheid, mogelijk kleinere afstand raad en organisatie, betere ondersteuning raad	beperktere politieke betrokkenheid, grotere afstand raad en organisatie, betere ondersteuning raad en mogelijk ook professioneler opererende raad
Nabijheid (toegankelijkheid en zichtbaarheid) van het bestuur	mogelijk minder nauwe relatie bestuur en inwoners, geen of nauwelijks gevolgen voor ambtelijke nabijheid, gemengde gevolgen voor identiteit	minder nauwe relatie bestuur en inwoners, meer ruimte voor impopulaire maatregelen, afname ambtelijke nabijheid, ontstaan nieuwe gedeelde identiteit niet waarschijnlijk

* verwachte gevolgen afgezet tegen de huidige bestuurlijke constellatie WODV

Op basis van de in dit hoofdstuk gepresenteerde bevindingen kan een beeld worden geschetst van de gevolgen van een fusie met de gemeente Wassenaar en van een fusie met zowel Wassenaar als Leidschendam-Voorburg.

Als Voorschoten fuseert met **Wassenaar** dan heeft dat licht positieve effecten op aspecten die met de ambtelijke organisatie te maken hebben, te weten de kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning en de kwetsbaarheid van de organisatie. Fuseren betekent dat niet langer voor twee gemeentebesturen gewerkt hoeft te worden. Dit zal een verbetering van de efficiëntie en coördinatielast inhouden. Ten aanzien van de kwaliteit van de externe dienstverlening en beleidsprestaties voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties verwachten we geen of een beperkte vooruitgang.

Een belangrijk voordeel van de fusie met Wassenaar is een sterk verbeterde financiële situatie. Die zou een positief effect kunnen hebben op het voorzieningenniveau: op zijn minst zou dat in stand gehouden moeten kunnen worden. De verbeterde financiën zouden ook positieve gevolgen hebben voor bepaalde opgaven die op het bord van Voorschoten liggen. De investeringen die nodig zijn om de effecten van de bodemdaling tegen te gaan en de uitdagingen in het sociaal domein. De bescherming van de groene ruimte is in deze optie ook in goede handen. Een stuk lastiger ligt het met de regionale opgaven die Voorschoten met de Leidse regio heeft geïdentificeerd en die de basis vormen voor de samenwerking in die regio. De economische opgave, de opgaven qua bereikbaarheid en woningbouw, en de duurzaamheidsagenda, het wordt lastig om als nieuwe fusiegemeente op volwaardige wijze mee te werken aan deze regionale opgaven. Tenzij volledig voor aansluiting bij de Leidse regio wordt gekozen, iets wat moeilijk voorstelbaar is. Maar de nieuwe gemeente zal hoe dan

ook een duidelijke keuze moeten maken voor ofwel de Haagse ofwel de Leidse regio, al was het maar omdat je als gemeente op bepaalde terreinen nu eenmaal niet bij twee regio's kunt horen (denk aan de Veiligheidsregio).

In termen van de criteria democratische legitimiteit en nabijheid verwachten we zowel beperkte voor- als nadelen: de afstand tussen inwoners en gemeentebestuur wordt wat groter – dat moet immers twee voormalige gemeenten besturen –, maar de afstand tussen gemeentebestuur (inclusief raad) en ambtelijke organisatie wordt mogelijk juist wat kleiner, omdat er een duidelijke één-op-één relatie ontstaat. De goed functionerende gemeenschap in Voorschoten zal niet onder de fusie hoeven te lijden naar verwachting, maar een nieuwe gedeelde identiteit voor de nieuwe gemeente zal niet gemakkelijk ontstaan.

In het geval van een bestuurlijke fusie met **Wassenaar én Leidschendam-Voorburg** geldt hetzelfde voor wat betreft het werken aan de opgaven waarvoor Voorschoten zich gesteld ziet: enerzijds zorgen de ruimere financiën voor meer mogelijkheden, anderzijds komen diverse regionale opgaven in de Leidse regio onder druk. De fusie met Leidschendam-Voorburg erbij maakt aansluiting bij de Leidse regio alleen maar onwaarschijnlijker. De fusie met drie gemeenten maakt verder vooral de voordelen voor de ambtelijke organisatie groter: de kwetsbaarheid zal afnemen en de ambtelijke capaciteit zal toenemen. Tegelijkertijd zijn er ook nadelen van een grotere organisatie: een grotere schaal brengt meer complexiteit en differentiatie met zich mee en vraagt om meer capaciteit, terwijl ook de coördinatielast toeneemt. Door de overgangsfase en reorganisatie, die voor drie gemeenten weer een stuk complexer wordt, zullen de externe dienstverlening en beleidsprestaties op de korte termijn mogelijk een dip doormaken, waarna een vergelijkbaar niveau mag worden verwacht. Ten aanzien van de financiële situatie zijn de voordelen er juist wel, al moeten de kosten van ontvlechting en harmonisatie niet worden onderschat.

Ook ten aanzien van het voorzieningenniveau is een gemengd beeld te verwachten in de nieuwe grote fusiegemeente: enerzijds heeft deze meer ruimte en slagkracht om voorzieningen in stand te houden, anderzijds is er het risico van een spreiding van voorzieningen, waarbij de kern Voorschoten wellicht wat moet inleveren. Net als in het geval van een fusie met Wassenaar zijn er voordelen te verwachten op het criterium effectiviteit van samenwerking, indien ook in dit geval een harde regiokeuze kan worden gemaakt. Een voordeel dat vooral van de fusie van drie gemeenten mag worden verwacht is dat deze nieuwe gemeente een veel krachtiger regiospeler zal zijn. Nadelen verwachten we op de criteria die te maken hebben met democratische legitimiteit en nabijheid. Zowel de betrokkenheid van inwoners bij het bestuur als de nabijheid van het bestuur en de ambtelijke organisatie zullen naar verwachting afnemen.

Hoofdstuk 6 Voorschoten in de Leidse regio

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van de voor- en nadelen van een duidelijke keuze voor samenwerking met de Leidse regio, gegeven de eerder beschreven opgaven voor Voorschoten. We richten ons daarbij enerzijds op de (lange termijn)optie van een bestuurlijke fusie tot een gemeente van ruim 200.000 inwoners, maar we zullen ook uitdrukkelijk aandacht besteden aan de gevolgen van intensivering van de bestuurlijke samenwerking. Dat laatste doen we in het besef dat het richten van de bestuurlijke blik exclusief op de Leidse regio een nieuwe situatie zou zijn. Onduidelijk daarbij is of de WODV in deze situatie ontvlochten moet worden of kan worden voortgezet in deze of andere vorm. In dit hoofdstuk verkennen we beide mogelijkheden op hoofdlijnen. Een ambtelijke fusie met de gemeenten in de Leidse regio is niet als serieuze optie in dit onderzoek meegegeven.

Wat een bestuurlijke fusie inhoudt en wat de (uit onderzoek bekende) gevolgen ervan zijn, is uitgebreid besproken in het kader in Hoofdstuk 5.³⁵ Voor wat betreft de intensieve(re) bestuurlijke samenwerking in de Leidse regio kan worden verwezen naar de voornemens die er in 2016 in de Leidse regio bestonden, en die in 2017 zijn afgeketst, in ieder geval voorlopig. Het ging én gaat om samenwerking in het besef een samenhangend gebied met gezamenlijke opgaven te zijn, en met de erkenning dat voor succesvolle samenwerking bestuurlijke slagkracht en dus enige vorm van overdracht van zeggenschap nodig is. Dit laatste is een cruciaal punt dat hier moet worden benadrukt, met name gezien de voorgeschiedenis in de regio: die overdracht is noodzakelijk voor een daadwerkelijke vergroting van de bestuurlijke slagkracht van de regio.

Voor dit hoofdstuk geldt, zoals in het inleidende hoofdstuk al gesteld, als belangrijke waarschuwing dat het geheel vanuit Voorschotens perspectief is geschreven. Anders gezegd: de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude is niets gevraagd. Dat is natuurlijk niet hoe je straks een samenwerkings- of fusietraject in zou willen gaan. En gezien de gestaakte poging in het recente verleden om tot intensievere bestuurlijke samenwerking te komen in de regio zou het zo ook nooit succesvol kunnen worden. Voordat het gemeentebestuur van Voorschoten zou kiezen voor deze optie zou vanzelfsprekend opnieuw diepgaand met de buurgemeenten moeten worden gesproken. En voor concrete voornemens zal altijd een business case moeten worden opgesteld.

6.2 Gevolgen aan de hand van criteria

Zoals aangegeven in het inleidende hoofdstuk worden de volgende criteria gebruikt om de gevolgen van de bestuurlijke opties te beschrijven:

- Organisatie: bestuurlijke ondersteuning
- Organisatie: kwetsbaarheid
- Externe dienstverlening en beleidsprestaties
- Financiële situatie
- Voorzieningenniveau
- Effectiviteit (bestuurlijke) samenwerking
- Democratische legitimiteit en betrokkenheid
- Nabijheid (toegankelijkheid en zichtbaarheid) van het bestuur.

³⁵ Zie pp. 27-28.

Organisatie : bestuurlijke ondersteuning

Op het criterium bestuurlijke ondersteuning is het van essentieel belang om onderscheid te maken tussen de optie van intensivering van de samenwerking in de Leidse regio enerzijds, en een bestuurlijke fusie met de betreffende vijf gemeenten anderzijds.

Het staat buiten kijf dat de kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning na een bestuurlijke fusie met de gemeenten in de Leidse regio beter zal worden. Het ambtelijk apparaat wordt aanzienlijk groter, en deze versterking van de ambtelijke capaciteit zal leiden tot een professioneler apparaat met meer deskundigheid, en dus betere ambtelijke adviezen en (raads)voorstellen. De fusiegemeente, die financieel gezien ruimer in haar jasje zal zitten (zie onder 'Financiële situatie'), hoeft niet of nauwelijks nog een beroep te doen op kennis buiten de eigen ambtelijke organisatie, behalve in gevallen waar specifiek externe input gewenst is. Het strategisch vermogen van de ambtelijke organisatie zal aanzienlijk worden versterkt, wat met name bruikbaar is op terreinen waar ingrijpende ontwikkelingen worden voorzien, zoals het sociaal domein, energie en duurzaamheid en de vormgeving van nieuwe relaties met burgers en andere maatschappelijke partijen.

Het werken met een ambtelijke organisatie en één gemeentebestuur, in plaats van zoals nu met de WODV, zal op termijn een enorme efficiëntieverbetering betekenen. Er hoeven minder bestuurders te worden bediend, de ambtelijke organisatie kan zich richten op één college en één portefeuillehouder per dossier, zij hoeft zich maar op één gemeenteraad te richten, één P&C-cyclus, het aantal overleg- en afstemmingsmomenten wordt minder, en ambtenaren en bestuurders hoeven zich niet meer op twee regio's te richten. Dat laatste, als het eenmaal is geregeld (zie onder 'Effectiviteit bestuurlijke samenwerking'), betekent een sterke verbetering qua focus, en dat levert voordelen op in termen van efficiëntie, effectiviteit en mogelijk ook werkplezier.

Bij al deze voordelen gelden enkele kanttekeningen. Zo kan het – afhankelijk van politieke keuzes, het verloop van het reorganisatieproces en het sociaal statuut voor de nieuwe gemeente – vele jaren duren voordat deze potentiële verbeteringen daadwerkelijk zichtbaar worden. Sterker nog: de kwaliteit van de interne (en externe) dienstverlening staat in de eerste jaren van een bestuurlijke fusie door alle reorganisatieperikelen stevig onder druk. Daar komt bij dat de WODV als gemeenschappelijke regeling ontbonden zal moeten worden, en dat gaat veel tijd, energie en ook geld (minimaal enkele miljoenen) kosten. Een derde kanttekening is dat er ook beduidend meer ambtelijke capaciteit nodig zal zijn voor de nieuwe fusiegemeente dan voor de afzonderlijke gemeenten samen. De verschillen tussen de vijf kernen van de nieuwe fusiegemeente zijn aanzienlijk – met name met centrumstad Leiden – in termen van bevolkingsopbouw en verstedelijking. Dat betekent grotere, complexere en gedifferentieerdere opgaven voor de nieuwe gemeente en dat vraagt extra capaciteit in termen van analyses en beleidsontwikkeling.

Tegenover de voordelen staat het nadeel van een grotere organisatie: langere lijnen binnen de organisatie, de extra coördinatie- en administratieve last (meer 'bureaucratie'), en minder directe contacten tussen ambtenaren en bestuurders. Dit moet wel worden beschouwd in de context van de huidige situatie in Voorschoten, met de relatief zware afstemmings- en coördinatielast in de gezamenlijke werkorganisatie vanwege twee gemeentebesturen, het werken in twee regio's en de niet-optimale politiek-ambtelijke verhoudingen. Die factoren maken dat Voorschoten niet goed vergelijkbaar is met een 'gemiddelde' gemeente van 25.000 inwoners, waar de lijnen in het algemeen wat korter zijn dan in Voorschoten het geval is. Desondanks is de stap van een organisatie

van 377 fte naar één van meer dan 2000 fte een heel grote.³⁶ Dit zal gepaard gaan met een toename aan bureaucratie.

Het voorgaande geldt als gekozen zou worden voor een bestuurlijke fusie of herindeling met de gemeenten in de Leidse regio. Het wordt een heel ander verhaal als Voorschoten ervoor kiest om zelfstandig te blijven en 'slechts' de bestuurlijke samenwerking met Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude te intensiveren. In deze situatie gaan de hierboven beschreven verwachtingen niet op. Indien de WODV in stand wordt gehouden, zal er hoogstens een kleine verbetering van de bestuurlijke ondersteuning plaatsvinden, doordat Voorschoten wat meer kan profiteren van de ambtelijke capaciteit en deskundigheid van met name centrumgemeente Leiden, en wellicht ook van een eventueel nieuw te vormen regionale structuur (afhankelijk van de vorm). Maar de aanzienlijke efficiëntiewinst die na een bestuurlijke fusie kan worden verwacht treedt in dit scenario niet op. Samenwerken met vijf zelfstandige gemeenten met vijf gemeentebesturen die in strategisch en beleidsinhoudelijk opzicht met elkaar samenwerken levert voor de capaciteit en de kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning in Voorschoten geen winst op. Sterker nog: van Voorschoten zal ook gevraagd worden om op allerlei domeinen ambtelijke capaciteit voor de gezamenlijke vorming van agenda en visie en vervolgens uitvoeringsprogramma's te leveren, en dat zal voor Voorschoten nauwelijks mogelijk zijn. Indien de WODV wordt ontvlochten is het beeld nog minder positief, omdat de eigen ambtelijke capaciteit drastisch afneemt. Daar staat wel een lagere interne afstemmings- en coördinatielast tegenover.

Organisatie: kwetsbaarheid

Een bestuurlijke fusie met de gemeenten in de Leidse regio zal een einde maken aan de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie, met name omdat er niet of nauwelijks nog eenpitters en dubbelfuncties zullen zijn. Een kanttekening die hierbij moet worden gemaakt is wel dat op de specialistische functies die in de fusieorganisatie (kunnen) worden gecreëerd, nieuwe kwetsbaarheden kunnen ontstaan.

In het geval Voorschoten kiest voor intensivering van de bestuurlijke samenwerking in de Leidse regio ligt het volledig anders. In dat geval verandert er in de komende tien jaar niets aan de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie zoals geschetst in Hoofdstuk 4 indien de WODV behouden blijft. Als zou worden gekozen voor opheffing van de WODV zou de kwetsbaarheid zelfs aanzienlijk toenemen.

Externe dienstverlening en beleidsprestaties

Op grond van onderzoek is het niet goed mogelijk om eenduidig aan te geven of de kwaliteit van externe dienstverlening en beleidsprestaties verbetert na een bestuurlijke fusie. De onderzoeken spreken elkaar tegen,³⁷ en lastig is ook dat het begrip 'dienstverlening' heel verschillende soorten dienstverlening omvat. Op basis van het onderzoek en met inachtneming van de geschetste opgaven kunnen enkele verwachtingen worden geformuleerd.

Voor de kwaliteit van de dienstverlening publiekszaken maakt een bestuurlijke fusie waarschijnlijk niet veel verschil, onder de voorwaarde dat er een balie blijft in Voorschoten. De grotere ambtelijke organisatie kan in allerlei opzichten flexibeler zijn, maar het ligt niet voor de hand dat de prestaties en tevredenheidscijfers daardoor gaan stijgen. Of de dienstverlening op de Voorschotense locatie op peil blijft, is uiteindelijk een politieke keuze van het gemeentebestuur van de nieuwe, gefuseerde

³⁶ De gemeente Leiden had in 2016 1233 fte en 1369 mensen in dienst (Leiden in Cijfers 2016 - <http://www.leidenincijfers.nl/onderzoeksbank/2735-2017-26%20Gemeentepersneel%20Leiden%202006-20016.pdf>).

³⁷ Boogers c.s. (2014) en Hiemstra c.s. (2013) zien in het algemeen een verbetering, maar bijvoorbeeld Schaap en Van den Dool (2014) zien in Súdwest-Fryslân een verslechtering die zij niet kunnen verklaren.

gemeente. In de aanloop naar de herindeling en in de eerste tijd na de start zal de kwaliteit van de dienstverlening waarschijnlijk een dip doormaken door de reorganisatieperikelen. De publieksdienstverlening die nu in het gemeenschappelijk klantcontactcentrum voor Voorschoten en Wassenaar goed draait, moet daaruit worden gehaald (ontvlochten) en opnieuw moeten worden ingericht voor de nieuwe grote gemeente. Hoewel het geen hard gegeven is, is de kans reëel dat Voorschoten en de andere omliggende gemeenten zich zullen voegen naar het Leidse model. De ruimere bemensing maakt veel meer flexibiliteit mogelijk, bijvoorbeeld (telefonisch) in de avonduren. Een voor inwoners belangrijke vraag is of het (op termijn) mogelijk blijft om een loket in Voorschoten aan te houden. De digitale dienstverlening zal, gezien de goede staat daarvan in Leiden, naar verwachting op niveau blijven.

In de nieuwe fusiegemeente kan de capaciteit voor toezicht en handhaving mogelijk wat ruimer worden dan als Voorschoten het in zijn eentje moet doen de komende tien jaar. Heel veel ruimer is echter niet te verwachten, aangezien het centrum van Leiden verhoudingsgewijs veel van de beschikbare capaciteit naar zich toe zal trekken.

Op het gebied van Omgevingsbeheer betekent de vorming van de fusiegemeente dat de medewerkers van de eigen buitendienst van de WODV ingepast moeten worden in de nieuwe organisatie. De integratie van de afvalinzameling in een nieuwe organisatie zal weinig problemen opleveren, omdat Leiden een vergelijkbaar systeem als Voorschoten heeft. Voor contracten op gebied van de openbare ruimte is de grote schaal van de fusiegemeente geen voordeel, aangezien er nu al voordelig wordt ingekocht.

Wat er met de kwaliteit van de dienstverlening in het sociaal domein zal gebeuren na een bestuurlijke fusie met de gemeenten in de Leidse regio is niet gemakkelijk te voorspellen. De grotere ambtelijke capaciteit en professionaliteit zijn zonder meer gunstig. Daar staat tegenover dat de kleinschaligheid, flexibiliteit en ambtelijke nabijheid in de huidige situatie waarschijnlijk te lijden zouden hebben in een gefuseerde gemeente. In een dergelijke context zal bijvoorbeeld niet even een onderzoekje (kunnen) worden gedaan onder 21 inwoners die in 2016 hebben afgezien van een Wmo-voorziening, zoals Voorschoten recent deed (om te bepalen of de hogere eigen bijdrage daarvoor de reden is). In de overgangsfase moet veel van wat in Voorschoten door de WODV is opgebouwd worden ontmanteld of ingrijpend aangepast. De verschillen in beleid, en in opzet en werkwijze, tussen Voorschoten en de buurgemeenten zijn een serieuze barrière voor een soepele overgang. Zo wordt in de Leidse regio de toegang tot Wmo- en jeugdvoorzieningen op een wezenlijk andere manier georganiseerd, met wijkteams. Het ligt voor de hand dat ook Voorschoten op termijn met een dergelijk wijkteam zal gaan werken. Maar dergelijke veranderingen, en ook het feit dat mensen naar een andere zorgaanbieder moeten overstappen – voor hoeveel inwoners dit geldt is niet goed te bepalen –, is ingrijpend voor inwoners, ambtelijke organisatie en aanbieders in de regio.

Als we dienstverlening in het sociaal domein breder opvatten en ook de kwaliteit en de ruimhartigheid van de (individuele) voorzieningen zelf meenemen, ontstaat een wat ander beeld. De nieuwe fusiegemeente zal er financieel gezien beter voor staan, en dus is een ruimhartiger beleid ten aanzien van de verstrekte (individuele) voorzieningen mogelijk.

Voor zover de gevolgen van een bestuurlijke fusie. Als Voorschoten zou kiezen voor intensievere samenwerking in de Leidse regio, met behoud van de WODV, zal de externe dienstverlening op de hierboven genoemde terreinen niet onmiddellijk verbeteren. Wel zullen bepaalde opgaven (zoals geschetst in Hoofdstuk 3) mogelijk wat gemakkelijker gerealiseerd kunnen worden, zeker als sommige taken op regionaal niveau worden uitgevoerd. Onder 'voorzieningenniveau' komen we daar op terug. Als de WODV wordt ontvlochten, zijn de implicaties voor de externe dienstverlening

mogelijk ernstiger als gevolg van een beperktere ambtelijke capaciteit. Ook de publieksdienstverlening die nu in het gemeenschappelijk klantcontactcentrum voor Voorschoten en Wassenaar goed draait, moet dan worden ontvlochten en opnieuw worden ingericht voor Voorschoten.

Financiële situatie

Een geïntensiveerde samenwerking in de Leidse regio met behoud van de WODV zal de financiële situatie van Voorschoten niet wezenlijk veranderen, zo is de verwachting. Op een aantal vlakken zal er mogelijk enige efficiëntiewinst door schaalvoordelen worden geboekt, zoals met gezamenlijke aanbesteding bij grote (infrastructurele) projecten. Maar substantieel zal het niet zijn. We verwachten een verslechtering van de financiële situatie indien de WODV wel wordt ontvlochten, omdat deze ontvlochten gepaard zal gaan met aanzienlijke kosten. Op die kosten gaan we later in deze paragraaf verder in.

Maar wat betekent een bestuurlijke fusie? Leidt herindeling tot kostenbesparingen? Dat is een vraag waar onderzoekers het niet over eens zijn. In het kader in Hoofdstuk 5 gingen we hier al wat uitgebreider op in. Je kunt in ieder geval zeggen dat het minder bespaart dan vaak vooraf wordt gehoopt. Daarbij weegt mee dat fusiegemeenten in het algemeen allerlei nieuwe kosten maken, zoals nieuwe huisvesting en investeringen in ICT. Er zijn besparingsmogelijkheden in de bedrijfsvoering door efficiëntere uitgaven (waaronder inkoop) en formatiereductie (personeel, huisvesting, ICT, etc.), maar uiteindelijk dalen de totale uitgaven³⁸ vaak niet, en stijgen ze zelfs.

Dat gezegd hebbend zou een bestuurlijke fusie in de Leidse regio een enorme verbetering betekenen van de financiële positie ten opzichte van een zelfstandige gemeente Voorschoten. Het probleem van de schuldenpositie van Voorschoten zou grotendeels worden opgelost, simpelweg omdat de financiën van Voorschoten geïntegreerd zouden worden met die van de andere vier gemeenten. Dit is het grote voordeel van een herindeling voor een gemeente in de financiële situatie waarin Voorschoten verkeert.

Een financieel voordeel betreft daarnaast de effecten van een bestuurlijke fusie op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de – soms aanzienlijke - bijdrage vanuit het Rijk aan de incidentele lasten (Arhi-gelden). Deze bijdragen zijn om allerlei redenen lastig te voorspellen. Gemeenten met herindelingsplannen kunnen een herindelingscan laten uitvoeren die hierover meer duidelijkheid biedt.³⁹ Ook is het niet ondenkbaar dat de provincie Zuid-Holland, die immers graag ziet dat Voorschoten zich tot de Leidse regio wendt, bereid is tot een financiële bijdrage in welke vorm dan ook.

Een gemengd beeld wordt zichtbaar als we kijken naar de gevolgen voor de belastingen en belastingtarieven. Die zullen geharmoniseerd moeten worden wat tot – soms forse – gevolgen voor inwoners en bedrijven kan leiden. Op basis van een vergelijking van de bestaande tarieven kan worden geschat dat voor de OZB het tarief voor woningen licht omlaag gaat, maar de tarieven voor niet-woningen zullen verdubbelen.⁴⁰ De overige tarieven (afvalstoffenheffing, rioolheffing, etc.) zullen naar verwachting stevig dalen.

³⁸ Voor de nieuwe gemeente, vergeleken met de uitgaven van de voormalige, samengevoegde gemeenten tezamen.

³⁹ Uit te voeren door het ministerie van BZK en de provincie, of zelf al dan niet met hulp van een extern bureau (Ministerie van BZK (2014). *Handleiding gemeentelijke herindeling. Stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces*. Den Haag).

⁴⁰ Hierbij is uitgegaan van de opbrengst 2017 inclusief de extra OZB-opbrengst die bij de begroting 2017 is teruggedraaid (€ 1 mln.).

Binnen de Leidse regio participeren de gemeenten Leiden, Oegstgeest, Zoeterwoude en Leiderdorp in een shared service center, Servicepunt71. Bij een fusie of daadwerkelijk geïntensiveerde samenwerking ligt het voor de hand dat Voorschoten hierbij aansluit.

Ondanks de financiële voordelen van de bestuurlijke fusie in de Leidse regio zal deze op een aantal vlakken ook extra kosten met zich meebrengen. Allereerst zijn dat de forse kosten die ontvlechting en opheffing van de WODV met zich mee zullen brengen. Dat gaat jaren duren en veel geld kosten. In het kader van dit onderzoek is geen eigen analyse hiervan gemaakt, maar op basis van een ruwe schatting kan worden gesteld dat dit minimaal enkele miljoenen gaat kosten, met name voor het uitkopen van het personeel. Ondanks het feit dat de nieuwe fusiegemeente personeel zal kunnen overnemen, zal de opheffing zonder twijfel met aanzienlijke kosten gepaard gaan. Voor wat betreft het bestuur zal er extra geld nodig zijn voor het wachtgeld van wethouders die na de fusie teveel zijn.

Een tweede kostenpost betreft het proces van het harmoniseren en samenvoegen van de informatiesystemen. Op de langere termijn is de verwachting dat de jaarlijkse ICT-begroting voor het Voorschotense deel lager uitvalt dan de huidige inbreng van Voorschoten in de ICT-begroting van de WODV. Maar voor het zover is, heeft een kostbaar harmonisatietraject plaatsgevonden. De WODV kan getypeerd worden als een PinkRocade-gemeente, terwijl Leiden een Centric-gemeente is. Een grote groep medewerkers zal dus de overstap moeten gaan maken naar een nieuw informatiesysteem. De harmonisatie kent een lange doorlooptijd. Bij een bestuurlijke fusie zit hier een zekere tijdsdruk achter, omdat het streven is om bij de start van de gefuseerde gemeente de meest essentiële harmonisaties afgerond te hebben.

Voorzieningenniveau

Voor een deel van de voorzieningen in Voorschoten zal een andere bestuurlijke constellatie geen directe gevolgen hebben, aangezien die niet 'in handen' zijn van de gemeente. Het gaat dan bijvoorbeeld om de treinstations en zorgaanbieders. We bespreken hier dan ook eerst de gemeentelijke voorzieningen of in elk geval de voorzieningen waar de gemeente invloed op kan uitoefenen.

Als Voorschoten zich met of zonder de WODV op *intensievere samenwerking* in de Leidse regio zou richten, zou dat geen substantiële kansen voor verbetering van de voorzieningen betekenen. Integendeel, want de zelfstandige gemeente Voorschoten zou grote moeite hebben de komende tien jaar financieel het hoofd boven water te houden, gezien de opgaven die in Hoofdstuk 3 zijn geschetst. In die situatie zal het voorzieningenniveau in Voorschoten voor wat betreft het gemeentelijk deel naar alle waarschijnlijkheid aanzienlijk naar beneden moeten worden bijgesteld. Zonder de WODV is dit wellicht sterker het geval dan met de WODV. De moeilijke financiële situatie en de opgaven in het fysieke domein (met name riolering en bodemdaling die op een gegeven moment geen uitstel meer verdragen) zijn daarin belangrijke factoren. Het onderhoudsniveau van de openbare ruimte, dat recent naar beneden is bijgesteld, zal niet kunnen worden opgetrokken, en ook het onderhoud van de wegen zal passen en meten blijven. Voor nieuwe onderwijsaccommodaties en sportvelden en -accommodaties is de komende jaren naar verwachting geen geld, en onderhoud van deze accommodaties zal een knop zijn waar mogelijk aan gedraaid gaat worden als de (meerjaren)begroting sluitend moet worden gemaakt.

Op deze plek willen we toevoegen dat bepaalde opgaven op het gebied van wonen en verkeer en vervoer mogelijk net wat gemakkelijker kunnen worden gerealiseerd als wordt gekozen voor de Leidse regio, of dat nu 'slechts' in samenwerking is, of in de vorm van een bestuurlijke fusie. We denken dan onder meer aan de woonopgave zoals geschetst in Hoofdstuk 2, die samenwerking met andere gemeenten vereist. Voorschoten heeft zelf maar weinig mogelijkheden om het aantal

goedkopere woningen voor jonge gezinnen uit te breiden, en hiervoor kan de samenwerking in de Leidse regio zeker nuttig zijn. Tegelijkertijd blijft het een gegeven dat er in Voorschoten in feite niet of nauwelijks ruimte is om te bouwen, dus het zal enkel om kleine aantallen binnen de bestaande bebouwing gaan. Ook voor de bereikbaarheidsproblemen van Voorschoten is de samenwerking met Leiden hoognodig. Voor beide opgaven geldt dat een bestuurlijke fusie daadkrachtiger en efficiënter zal zijn dan bestuurlijke samenwerking, want het is niet eenvoudig om hier in een regionaal samenwerkingsverband goede afspraken over te maken. Desalniettemin kunnen serieuze, niet-vrijblijvende samenwerkingsafspraken in de Leidse regio een belangrijke impuls zijn voor het aanpakken van deze opgaven. In dat opzicht vormt de Regionale Agenda Omgevingsvisie 2040 van het Hart van Holland een mooi uitgangspunt.

Wat zou een *bestuurlijke fusie* met de gemeenten in de Leidse regio voor het voorzieningenniveau in Voorschoten betekenen? De grotere fusiegemeente brengt het risico met zich mee dat er aan de groene buffer wordt gemorreld. Dat kan zijn ten behoeve van infrastructuur, woningbouw of andere ruimtelijke ontwikkelingen. Hoe groot dat risico is, is heel moeilijk te zeggen. De gang van zaken rondom de RijnlandRoute enkele jaren geleden is geen gunstig voorteken. Anderzijds zal er in het gemeentebestuur van de fusiegemeente zonder twijfel een besef zijn dat de Voorschoten en de andere groene dorpen een belangrijke (woon)functie vervullen ten behoeve van het geheel. Die toonzetting spreekt ook uit de Toekomstagenda Leidse regio 2027.

Diverse andere (regionale) opgaven zijn gemakkelijker aan te pakken in een grotere gemeente. Op het gebied van duurzaamheidsbeleid en de energietransitie kan met meer schaalgrootte en draagvlak worden gewerkt. Er is dan ook in fysiek opzicht meer ruimte om bepaalde maatregelen te nemen. Belangrijk is wel de vraag of de (inwoners van) de buurgemeenten op dit vlak ook ambitieus zijn en de nieuw te vormen gemeente deze opgave serieus wil oppakken. Ook hier stemt de Regionale Agenda Omgevingsvisie 2040 van het Hart van Holland – waarin gezamenlijke ambities voor de ruimtelijke ontwikkeling zijn geformuleerd – optimistisch. Op economisch gebied zal de fusie met name met Leiden zorgen voor veel meer economische slagkracht voor de gemeente als geheel, meer diverse bedrijvigheid en ondernemers. Het kan tegelijkertijd ook meer directe concurrentie betekenen voor lokale ondernemers en met name het winkelcentrum van Voorschoten, maar of dat daadwerkelijk zo uitpakt, is lastig in te schatten. In het maatschappelijk leven en op het gebied van welzijnswerk en vrijwilligerswerk kan de grotere gemeente een impuls betekenen voor lokale organisaties om mee op te schalen en zodoende een vernieuwings- en professionaliseringslag te maken, ten gunste van de transformatie in het sociaal domein.

Met de vorming van de fusiegemeente zullen sommige voorzieningen in Voorschoten op termijn mogelijk verdwijnen of moeten worden ingeperkt. Het is niet op voorhand gezegd dat de fusiegemeente aan de voorzieningen zal gaan sleutelen. Uit onderzoek in 2008 naar twaalf herindelingen in de provincie Zuid-Holland bleek dat na een herindeling het voorzieningenniveau niet was afgenomen.⁴¹ Maar voor een aantal zaken zal zonder twijfel op termijn spreiding over de kernen ter sprake komen en zullen afwegingen daarin worden gemaakt. De bijdrage aan het zwembad zal – als er tegen die tijd geen alternatieve financiering is gevonden – opnieuw ter discussie komen, en dat geldt ook voor de bijdrage aan sommige sportaccommodaties en mogelijk ook buurtcentra. Het onderhoudsniveau van accommodaties zal mogelijk wat lager worden dan nu het geval is, maar aangezien de nieuwe gemeente er financieel beter voor zal staan, hoeft niet te worden gevreesd voor een snelle afname. Wel is een reëel risico dat er vanwege meer afstand tussen Voorschotenaren

⁴¹ Fraanje c.s. (2008). *Effecten van gemeentelijke herindelingen*. Universiteit Groningen en Berenschot.

en hun verenigingen enerzijds en het gemeentebestuur van de fusiegemeente anderzijds, minder aandacht zal zijn voor Voorschotense voorzieningen dan nu het geval is.

Effectiviteit (bestuurlijke) samenwerking

Indien een intensievere samenwerking wordt aangegaan in de Leidse regio of een stap verder wordt gegaan en bestuurlijk wordt gefuseerd, dan heeft dat verschillende consequenties voor de effectiviteit van samenwerking. Allereerst heeft de ambtelijke organisatie niet langer te maken met werken in twee regio's zoals twee veiligheidsregio's (Veiligheidsregio Hollands Midden en Veiligheidsregio Haaglanden), twee GGD-verbanden (Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden en GGD Haaglanden) en twee omgevingsdiensten (West Holland en Haaglanden). Dit voordeel is er niet als Voorschoten bij een keuze voor intensieve samenwerking in de WODV blijft.

Ten aanzien van het aantal samenwerkingsverbanden zijn er verschillende consequenties van beide bestuurlijke opties. Intensivering en concentratie van samenwerking in de Leidse regio zou kunnen leiden tot uittreding uit een aantal samenwerkingsverbanden (in de Haagse regio) en toetreding tot een aantal andere (in de Leidse regio). Of een dergelijke harde regiokeuze gemaakt kan worden, zal ook afhangen van de vraag of de samenwerking in de WODV behouden blijft. Het aantal samenwerkingsverbanden zal niet per definitie afnemen. Een wezenlijk ander verhaal is het wanneer bestuurlijk wordt gefuseerd. Dan zullen de samenwerkingsverbanden op het niveau van de Leidse regio vervallen, omdat die gemeenten samen een nieuwe gemeente vormen. Uittreden zal vooral aan de orde zijn bij de samenwerkingsverbanden in de Haagse regio en dan met name in het sociaal domein. Zo wordt op het gebied van werk en inkomen samengewerkt met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg en in de arbeidsmarktregio Zuid-Holland Centraal. Ten aanzien van Wmo en jeugdhulp wordt binnen de H6 samengewerkt ten aanzien van huishoudelijke ondersteuning, binnen de H10 op het gebied van inkoop jeugdhulp en wordt het toezicht op Wmo uitgeoefend door de GGD Haaglanden. Daarnaast is er de inkoop van gas en groene stroom met de Haagse regio en Delft, en de inkoop van wegenonderhoud. Dat alles betekent ontvlechten, wat een proces van jaren zal zijn. Er zijn immers contracten afgesloten en afspraken gemaakt. Die taken moeten dan worden ondergebracht bij Holland Rijnland. Behalve dat dit proces veel tijd en inspanningen zal kosten, is er ook het risico dat de kwaliteit van sommige beleidsprestaties minder wordt. De samenwerking in H10-verband is weliswaar vrij log en moeizaam, en Voorschoten heeft er slechts een relatief kleine stem, maar in de Leidse regio loopt de samenwerking nog minder goed.

Verder is te verwachten dat de effectiviteit van samenwerking zal toenemen in vergelijking met de huidige situatie (bij behoud van samenwerking in de WODV is dit het meest onzeker). Hoewel er bestuurlijk een klik is met de Leidse regio en met gemeenten in Holland Rijnland op vakinhoudelijke gebieden als economie, klimaat, wonen en ruimtelijke ordening en samenwerken schaalvoordelen (bijvoorbeeld gezamenlijke aanbesteding) en slagkracht (lobby bij Rijk/EU) kan opleveren, neemt de gemeente Voorschoten nu niet altijd als volwaardig partner deel aan het regionaal overleg. En heeft de gemeente ook onvoldoende middelen en capaciteit ter beschikking voor die samenwerking. Een eenduidige oriëntatie zal ertoe leiden dat Voorschoten zich als een betrouwbaardere partner kan opstellen en ook zo zal worden gezien door de andere gemeenten. Dit zal de effectiviteit van samenwerking ten goede komen. Zoals onderzoek keer op keer laat zien zijn onderling vertrouwen en samenwerkingscultuur belangrijke factoren voor effectieve samenwerking.⁴² Ook kunnen er synergievoordelen worden behaald uit het feit dat dezelfde bestuurders aan verschillende tafels

⁴² Boogers et al. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Universiteit Twente in opdracht van het ministerie van BZK; Van Genugten et al. (2017). *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking*. Nijmegen: Institute for Management Research/Radboud Universiteit.

zitten. Enerzijds is dit te verwachten omdat met dezelfde bestuurders over verschillende domeinen heen met elkaar wordt gesproken en thema's dus meer integraal kunnen worden opgepakt (met name in het sociaal domein is hier vooruitgang te verwachten). Anderzijds weten we uit voorbeelden elders in het land dat bestuurders merken dat een succes in samenwerking op het ene domein positieve invloed heeft op de samenwerking in het andere domein. Dit is ongelofelijk moeilijk te kwantificeren, maar een belangrijk aspect van het succes van samenwerkingsverbanden.⁴³ Overigens werkt het ook de andere kant op. Indien de samenwerking in het ene domein niet goed loopt, kan dat ook nadelige consequenties hebben voor het andere domein. In die zin is er nog wat werk te verzetten als het gaat om de onderlinge samenwerking in de Leidse regio. Het recente verleden laat zien dat gemeenten er onderling niet goed zijn uitgekomen. Om daadwerkelijk voordeel te hebben, zal eerst geïnvesteerd moeten worden in de onderlinge verhoudingen. De effectiviteit van de samenwerking kan ook toenemen doordat maatschappelijke organisaties en inwoners zich meer op deze regio oriënteren. Voor werk en inkomen is dat relevant omdat mensen naar werk leiden meer succes heeft als dat werk ook op korte afstand van de woonplaats wordt gevonden. Voor de regionale ruimtelijke en economische opgaven sluit samenwerking binnen de Leidse regio beter aan bij het *daily urban system* dat deze regio vormt.

De voordelen van intensivering en concentratie nemen niet weg dat de gemeente Voorschoten als zelfstandige, kleine gemeente (met of zonder de WODV) geen grote invloed zal hebben binnen die samenwerking. Het is daarom zinvol om na te denken over het smeden van coalities met de andere kleinere gemeenten binnen die regio om zo samen een sterkere positie in de regionale samenwerking te hebben. Bij een bestuurlijke fusie in de Leidse regio ligt dit anders. Zoals gezegd zal een aantal samenwerkingsverbanden (op het niveau van de Leidse regio) vervallen. In andere verbanden, zoals Holland Rijnland en Hart van Holland, maar ook in de Veiligheidsregio, zullen de onderlinge verhoudingen anders komen te liggen. De nieuwe gefuseerde gemeente zal een veel sterkere stem hebben in de regionale samenwerking binnen die samenwerkingsverbanden. Dat kan positief zijn voor de effectiviteit van de regionale samenwerking, al zal gewaakt moeten worden voor een te dominante positie van de nieuwe fusiegemeente. Dat komt de effectiviteit van samenwerking over het algemeen niet ten goede.⁴⁴

Democratische legitimiteit en betrokkenheid

Zoals in Hoofdstuk 4 is besproken zijn inwoners van Voorschoten betrokken bij de lokale politiek en hebben ze vertrouwen in het gemeentebestuur. In het geval van intensievere samenwerking in de Leidse regio waarbij Voorschoten zelfstandig blijft (met of zonder de WODV), zal dat naar verwachting niet veranderen. De gevolgen zijn minder goed in te schatten als het gaat om een bestuurlijke fusie. Het beschikbare onderzoek laat zien dat de opkomst bij verkiezingen na een herindeling meestal lager is, maar dit trekt in de loop van de tijd weer bij. Wel is de opkomst in grotere gemeenten lager dan in kleinere gemeenten; dat effect verdwijnt dus niet.⁴⁵ Na een herindeling geven inwoners in het algemeen een lager cijfer voor zaken die te maken hebben met vertrouwen in politiek en bestuur.⁴⁶ Zeker is dat een bestuurlijke fusie leidt tot een vermindering van

⁴³ Van Genugten et al. (2017). *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking*. Nijmegen: Institute for Management Research/Radboud Universiteit.

⁴⁴ Van Genugten et al. (2017). *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking*. Nijmegen: Institute for Management Research/Radboud Universiteit.

⁴⁵ K. Peters (2010). 'Gemeentelijke schaalvergroting en het democratie-argument'. In: *Jaarboek Vereniging van Griffiers 2010*, pp. 80-91.

⁴⁶ Idem.

het aantal raadsleden (en dus tot een andere ratio van inwoners per raadslid) ten opzichte van de oude situatie in fuserende gemeenten.⁴⁷

Als het gaat om de rol en invloed van de gemeenteraad in het geval van intensieve samenwerking dan is wellicht vooral een positief effect te verwachten op de ervaren afstand tussen gemeenteraad en ambtelijke organisatie, als de WODV wordt ontbonden. Die afstand wordt nu (in de situatie met de WODV) als vrij groot ervaren en zou met een terugkeer naar een zelfstandige ambtelijke organisatie weer kleiner kunnen worden. In een fusiegemeente ligt dit anders en zijn de gevolgen ook minder eenvoudig in te schatten. De nieuwe, grotere gemeente heeft een grotere ambtelijke organisatie, wat de afstand tussen raad en ambtelijke organisatie mogelijk wat groter maakt. De afstand kan leiden tot vermindering van de politiek-bestuurlijke gevoeligheid van ambtenaren en betrokkenheid bij het politieke besluitvormingsproces in de raad. Tegelijkertijd schetsten we hiervoor al dat dit in de huidige constellatie ook al wel zo wordt ervaren, dus mogelijk verandert er niet zoveel. Een mogelijk positief gevolg van een grotere afstand en de toegenomen complexiteit van de gemeentelijke taken is een gemeenteraad die meer op hoofdlijnen stuurt en controleert. De toegenomen ambtelijke capaciteit en professionaliteit kan een betere ondersteuning van bestuur en raad mogelijk maken, denk aan betere raadsvoorstellen en advisering en een beter bemenste griffie. Ook de kwaliteit van bestuurders en raadsleden kan toenemen in de gefuseerde gemeente, door een grotere recruteringspool, door meer trainingsmogelijkheden en ondersteuning en door meer specialisatie in de grotere raad. Dit alles zou kunnen bijdragen aan het in Hoofdstuk 4 aangestipte punt van het ontbreken van een (gedragen) visie binnen de gemeenteraad op regionale samenwerking en een aantal grote opgaven.

Zoals in de vorige paragraaf is besproken leiden intensivering van de samenwerking (zeker indien de WODV wordt ontvlochten) of een bestuurlijke fusie tot een eenduidige oriëntatie op de Leidse regio. In het geval van intensivering van de samenwerking zal dat niet leiden tot een afname van het aantal samenwerkingsverbanden en invloed daarbinnen. De betekenis voor de democratische legitimiteit zal dan ook te verwaarlozen zijn. Dat ligt anders indien voor een bestuurlijke fusie wordt gekozen. In dat geval mag worden verwacht dat de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur op het punt van de grip op samenwerkingsverbanden wat toeneemt. Enerzijds omdat de nieuwe gemeenteraad met een beperkter aantal samenwerkingsverbanden te maken heeft en anderzijds omdat de raad met meer leden en betere ondersteuning die rol ook wat beter kan vervullen.

Nabijheid (toegankelijkheid en zichtbaarheid) van het bestuur

In de huidige situatie wordt het college van B&W als aanspreekbaar, nabij en toegankelijk beoordeeld. De gemeente is in staat om direct contact te onderhouden met haar burgers, maatschappelijke organisaties en belangengroepen. Indien gekozen wordt voor intensieve samenwerking in de Leidse regio (met of zonder de WODV) zal de korte afstand tussen inwoners en gemeentebestuur behouden kunnen blijven en dit is met het oog op bijvoorbeeld de opgaven in het sociaal domein (lokaal maatwerk, zorg dichtbij) van belang. Voor de ambtelijke organisatie geldt dat deze wellicht weer wat dichterbij komt te staan indien de WODV wordt ontbonden, doordat de organisatie weer onderdeel wordt van de gemeente Voorschoten.

In het geval van een bestuurlijke fusie zal er waarschijnlijk wel een effect zijn op de bestuurlijke nabijheid, dat wil zeggen de toegankelijkheid en zichtbaarheid van bestuurders. De omvang van de gemeente neemt toe en dat betekent dat het voor bestuurders minder makkelijk wordt om directe relaties met alle lokale partijen te onderhouden, zeker als met meerdere gemeenten wordt gefuseerd. Voor raadsleden ligt het wat anders dan voor bestuurders. Raadsleden kunnen zich

⁴⁷ Grotere gemeenten hebben wel meer raadsleden, maar de toename vlakkt wel af.

gemakkelijker als vertegenwoordiger van één of meer specifieke kernen opstellen; dat hoeft niet te veranderen na een bestuurlijke fusie.

In welke mate een bestuurlijke fusie de bestuurlijke nabijheid beïnvloedt, hangt af van de inspanningen en de politieke keuzes die worden gemaakt door college en raad van de nieuwe gefuseerde gemeente. In Hoofdstuk 5 gaven we al een voorbeeld van hoe hier bewust werk van kan worden gemaakt. Niettemin ligt het in de verwachting dat de nabijheid afneemt. Een wat minder nauwe relatie tussen inwoners en maatschappelijke organisaties en verenigingsleven enerzijds en het gemeentebestuur anderzijds kan in sommige opzichten overigens ook positief zijn. We denken daarbij in het bijzonder aan de financiële problemen die zijn versterkt in Voorschoten doordat gemeenteraadsleden en collegeleden het soms moeilijk vinden om 'nee' te zeggen tegen wensen vanuit de samenleving die financieel niet goed te verantwoorden zijn, of die geïnspireerd zijn door NIMBY-achtige overwegingen. Ook de provincie heeft de afgelopen tijd meermalen gewezen op dit gebrek aan financiële discipline. Een grotere afstand kan bevorderlijk zijn voor het maken van impopulaire keuzes die wel urgent zijn, zoals het mogelijk verlagen van het voorzieningenniveau om grote problemen als bodemdaling en de effecten ervan voor onder meer de riolering aan te pakken.

Voor de relatie tussen inwoners en de ambtelijke organisatie geldt dat door de bestuurlijke fusie naar verwachting de zogenaamde ambtelijke nabijheid afneemt, dat wil zeggen de mate waarin de ambtelijke organisatie maatwerk kan leveren met medewerkers die zich kunnen inleven in de lokale of individuele situaties. Het is een geleidelijk proces, dat wordt veroorzaakt en versterkt door de afstand tussen de grotere ambtelijke organisatie en de lokale gemeenschap en de instroom van nieuwe medewerkers. In welk tempo en welke mate dit gebeurt is niet te voorspellen.

Nauw verband met de nabijheid van bestuur houdt de eigenheid en identiteit van het dorp Voorschoten. Recent onderzoek naar herindeling in drie provincies laat zien dat betrokkenen vinden dat de identiteit van de gemeente en de gemeenschap onder de herindeling hebben geleden.⁴⁸ Een belangrijk element van de herkenbaarheid van de gemeente is de locatie van gemeentelijke voorzieningen. Blijft het gemeentehuis zijn functie behouden of concentreert de nieuwe fusiegemeente alle gemeentelijke voorzieningen op een plek? Van beide zijn voorbeelden te vinden elders in het land. Een dergelijk besluit heeft gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening, maar ook voor iets ongrijpbaars als de identificatie met en herkenbaarheid van de gemeente. Ook andere elementen tellen mee bij die herkenbaarheid, zoals de naam van de nieuwe gemeente en de (sociale, culturele, economische en geografische) oriëntatie van inwoners. Aan de ene kant sluit bestuurlijke oriëntatie op de Leidse regio goed aan bij de dagelijkse bewegingen van inwoners (het *daily urban system*). Aan de andere kant identificeren inwoners van Voorschoten zich niet echt met het stedelijke karakter van Leiden en zijn inwoners. De nieuw te vormen fusiegemeente zal zonder twijfel een minder eenduidige identiteit kennen dan Voorschoten nu kent. Hierbij moet wel worden aangetekend dat er geen belemmeringen zijn voor het behoud van die Voorschotense identiteit. Het dorp Voorschoten verdwijnt niet, althans niet door het enkele feit van de bestuurlijke fusie. Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven is daarvoor wel een voorwaarde dat het gemeentebestuur in die nieuwe situatie zich bewust is van de meerwaarde van de dorps cultuur en de waarden in Voorschoten en de andere kernen.

Naast identiteit gaat het hier ook om sociale cohesie. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat een bestuurlijke fusie directe gevolgen zal hebben voor de sociale cohesie in Voorschoten, zoals het

⁴⁸ J. Ferket, M. Schultz, M. van Twist & M. van der Steen (2014). 'Herwaardering van herindeling: een evaluatie van 10 jaar gemeentelijke herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel'. In: *Bestuurswetenschappen* 68 (1), pp. 58-69.

verlenen van mantelzorg en vrijwilligerswerk en het verenigingsleven. Voor dat laatste is wel een voorwaarde dat de gemeente blijft zorgen voor goede voorzieningen in de kern Voorschoten.

6.3 Samenvatting

Samengevat in onderstaande tabel laat dit hoofdstuk het volgende beeld zien over de voor- en nadelen van een keuze voor een intensieve samenwerking in de Leidse regio en een bestuurlijke fusie in de Leidse regio (een gemeente van ruim 200.000 inwoners):

	Zelfstandig (met of zonder WODV) in geïntensiveerde samenwerking in de Leidse regio	Bestuurlijke fusie in de Leidse regio
Organisatie: bestuurlijke ondersteuning	gelijkblijvende ambtelijke capaciteit, efficiëntie en coördinatielast bij instandhouding WODV; zonder de WODV afname ambtelijke capaciteit en kwaliteit bestuurlijke ondersteuning, efficiëntiewinst door werken in één regio en lagere coördinatielast	aanzienlijke toename ambtelijke capaciteit en kwaliteit bestuurlijke ondersteuning op middellange termijn, efficiëntiewinst naast hogere coördinatielast en meer benodigde capaciteit
Organisatie: kwetsbaarheid	geen vooruitgang bij instandhouding WODV; verslechtering zonder de WODV	nauwelijks kwetsbaarheden
Externe dienstverlening en beleidsprestaties	geen directe verbetering bij instandhouding WODV; mogelijk verslechtering zonder de WODV (zie ook Voorzieningenniveau)	mogelijke dip in dienstverlening op korte termijn door overgangsfase en reorganisatie, geen grote voor- of nadelen op iets langere termijn, wellicht ruimhartigere individuele regelingen
Financiële situatie	geen vooruitgang bij voortzetting WODV; verslechtering zonder de WODV vanwege aanzienlijke kosten van ontvlechten WODV	forse verbetering financiële situatie, besparingsmogelijkheden, opgaven veel gemakkelijker te realiseren; wel aanzienlijke kosten van ontvlechten WODV en fusiekosten
Voorzieningenniveau	geen vooruitgang bij voortzetting WODV; aanzienlijke verslechtering zonder de WODV	meer ruimte en slagkracht om voorzieningenniveau in stand te houden, maar ook risico van spreiden voorzieningen kernen
Effectiviteit bestuurlijke samenwerking	enige vooruitgang in effectiviteit en integraliteit bij instandhouding WODV; zonder de WODV enige verbetering efficiëntie, effectiviteit en integraliteit in geval van harde regiokeuze; in beide opties meer bijdrage en commitment aan realisatie regionale opgaven (in Toekomstvisie Leidse regio 2027 en de recente Verkenning); zonder de WODV kosten van uittreden uit Haagse regio en relatief kleine stem	aanzienlijke verbetering efficiëntie, effectiviteit en integraliteit, maar ook kosten van uittreden uit Haagse regio, krachtiger regiospeler en lobby hogere overheden; meer mogelijkheden aanpak regionale opgaven (in Toekomstvisie Leidse regio 2027 en de recente Verkenning)

Democratische legitimiteit en betrokkenheid	geen verandering bij instandhouding WODV; wellicht verkleining afstand gemeenteraad en ambtelijke organisatie zonder de WODV	beperktere politieke betrokkenheid, grotere afstand raad en organisatie, betere ondersteuning raad en mogelijk ook professioneler opererende raad
Nabijheid (toegankelijkheid en zichtbaarheid) van het bestuur	geen gevolgen voor relatie bestuur en inwoners en identiteit, beperkte gevolgen voor ambtelijke nabijheid	minder nauwe relatie bestuur en inwoners, meer ruimte voor impopulaire maatregelen, afname ambtelijke nabijheid, ontstaan nieuwe gedeelde identiteit niet waarschijnlijk

* verwachte gevolgen afgezet tegen de huidige bestuurlijke constellatie WODV

Als we de analyse in dit hoofdstuk samenvatten, zien we het volgende beeld. Als Voorschoten kiest voor **intensieve samenwerking in de Leidse regio** heeft dat geen positieve effecten op aspecten die met de ambtelijke organisatie te maken hebben, te weten de kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning en de kwetsbaarheid van de organisatie. Als dit gepaard gaat met uittreding uit de WODV zal de kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning zelfs afnemen en de kwetsbaarheid toenemen. De kwaliteit van de externe dienstverlening en beleidsprestaties voor de burgers en andere partijen in de gemeenschap zal mogelijk wat toenemen doordat de samenwerkingspartners een handje kunnen helpen, maar als het zonder de WODV moet, wordt dat voordeel volledig teniet gedaan. Wel zal de integrale aanpak in de regio het gemakkelijker maken om bepaalde regionale opgaven aan te pakken, bijvoorbeeld op het gebied van wonen en bereikbaarheid, maar dit voordeel moet niet te groot worden ingeschat: effectief en daadkrachtig samenwerken met vijf aparte gemeentebesturen van vijf (qua bevolkingssamenstelling, ligging en omvang) zeer verschillende gemeenten is bepaald geen sinecure. Het vereist veel commitment en betekent hoge overleg- en afstemmingskosten. Voor de financiële situatie van Voorschoten maakt de intensivering van de samenwerking geen verschil: sommige taken kunnen mogelijk iets goedkoper, maar de samenwerking kost ook geld. Als de intensivering gepaard gaat met opheffing van de WODV, zal duidelijk worden dat de werkorganisatie toch relatief veel comfort en efficiëntiewinst bood. Het voorzieningenniveau zal dalen, omdat Voorschoten het alleen moet doen en niet alle voorzieningen overeind zal kunnen houden. Op de twee criteria voor democratische legitimiteit en nabijheid van bestuur zal de keuze voor intensivering van de samenwerking niet of nauwelijks invloed hebben naar verwachting.

In het geval van een **bestuurlijke fusie in de Leidse regio** liggen de zaken wezenlijk anders. De situatie is vrij helder. De voordelen voor de organisatie in termen van kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning en vermindering van kwetsbaarheid zijn evident. Ook de externe dienstverlening en beleidsprestaties en de effectiviteit van de bestuurlijke samenwerking in de regio zal enigszins verbeteren, zo kan worden verwacht. Financieel gezien staat de fusiegemeente er ook duidelijk veel beter voor dan de zelfstandige gemeente Voorschoten. De nadelen zitten op de twee criteria die te maken hebben met de democratische legitimiteit en de nabijheid van het gemeentebestuur: daarop zal naar verwachting moeten worden ingeleverd in de nieuwe fusiegemeente in de Leidse regio ten opzichte van de zelfstandige gemeente Voorschoten. De nieuwe grote gemeente kan wel veel effectiever de grote opgaven in de regio aan, onder meer op het gebied van bouwen en wonen, bereikbaarheid en duurzaamheid en energie, en is bovendien in het Holland Rijnland-verband een krachtige speler die daar kan sturen en bovendien de samenwerking een stevige impuls kan geven.

Tot besluit

In dit rapport hebben we de belangrijkste opties voor de bestuurlijke toekomst van Voorschoten geanalyseerd:

1. Een zelfstandig Voorschoten in een ambtelijke fusie met Wassenaar (de huidige situatie)
2. Een zelfstandig Voorschoten in een geïntensiveerde samenwerking in de Leidse regio (al dan niet met behoud van de WODV)
3. Voorschoten bestuurlijk gefuseerd met Wassenaar
4. Voorschoten bestuurlijk gefuseerd met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg
5. Voorschoten bestuurlijk gefuseerd met de gemeenten in de Leidse regio.

In elk van deze opties is een cruciale rol weggelegd voor de buurgemeenten, als potentiële samenwerkings- of fusiepartner. Maar: in het rapport is geen aandacht besteed aan het perspectief van die buurgemeenten en de vraag hoe zij kijken naar hun eigen bestuurlijke toekomst en de relatie met Voorschoten. Dat is een belangrijke beperking van het onderzoek.

Voor elk van de bestuurlijke opties is een lijst criteria langsgelopen en zijn de gevolgen – gezien de belangrijkste opgaven voor de toekomst – op hoofdlijnen geschetst. Het betreft tendensen, en geen exacte, cijfermatige analyses; daarvoor zijn onvoldoende betrouwbare cijfers voor handen.

Het is anno 2018 bijzonder prettig wonen in Voorschoten. Om dat zo te houden, zijn de belangrijkste opgaven voor de toekomst geïdentificeerd. Voorschoten heeft de komende tien jaar een forse klus aan het bestrijden van de effecten van bodemdaling aan met name de oostkant van de gemeente. Qua bereikbaarheid spelen er problemen die (een regionale) aanpak op niet al te lange termijn vergen. In de komende decennia zal Voorschoten duurzamer en zelfs energieneutraal moeten worden, wat een uitdaging is gezien de ligging en de beperkte ruimte. Er moet daarnaast op de wat langere termijn gezorgd worden voor een breder woningaanbod, om de vergrijzing af te remmen en de gemeente in termen van bevolkingssamenstelling en sociale cohesie gezond te houden. De grote opgave in het sociaal domein zal al eerder spelen: om de vele oudere inwoners, maar ook gezinnen en jongeren van de noodzakelijke ondersteuning en zorg te kunnen blijven voorzien zal de transitie naar meer zelfredzaamheid, integrale ondersteuning en preventie gemaakt moeten worden. Ook in meer algemene zin zal de gemeente zich op een andere manier tot haar inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers moeten gaan verhouden. Tot slot is er een forse financiële opgave: zonder te beschikken over additionele inkomstenbronnen zal de aanzienlijke schuldenpositie weggewerkt moeten worden.

In dit hoofdstuk vatten we onze bevindingen ten aanzien van de verschillende bestuurlijke opties – gezien deze toekomstige opgaven – in een verzameltabel samen. Daarin worden de verwachte gevolgen van de verschillende bestuurlijke opties afgezet tegen de huidige bestuurlijke constellatie van de WODV (kolom 2).

	Zelfstandig in de WODV	Zelfstandig (met of zonder de WODV) in geïntensiveerde samenwerking in de Leidse regio	Bestuurlijke fusie met Wassenaar	Bestuurlijke fusie met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg	Bestuurlijke fusie in de Leidse regio
Organisatie: bestuurlijke ondersteuning	krappe ambtelijke capaciteit, efficiëntieverlies door werken in twee regio's, coördinatielast van een ambtelijke fusieorganisatie	gelijkblijvende ambtelijke capaciteit, efficiëntie en coördinatielast bij instandhouding WODV; zonder de WODV afname ambtelijke capaciteit en kwaliteit bestuurlijke ondersteuning, efficiëntiewinst door werken in één regio en lagere coördinatielast	beperkte toename ambtelijke capaciteit, beperkte efficiëntiewinst, lagere coördinatielast	toename ambtelijke capaciteit en kwaliteit bestuurlijke ondersteuning op middellange termijn, efficiëntiewinst naast hogere coördinatielast en meer benodigde capaciteit	aanzienlijke toename ambtelijke capaciteit en kwaliteit bestuurlijke ondersteuning op middellange termijn, efficiëntiewinst naast hogere coördinatielast en meer benodigde capaciteit
Organisatie: kwetsbaarheid	enige kwetsbaarheid (aantal eenpitters, dubbelfuncties) door beperkte harmonisatie, kwetsbaar in werving	geen directe vooruitgang bij instandhouding WODV; verslechtering zonder de WODV	geen vooruitgang	nauwelijks kwetsbaarheden	nauwelijks kwetsbaarheden
Externe dienstverlening en beleidsprestaties	goede publieksdienstverlening, uitdagingen op terrein toezicht en handhaving, tevredenheid over onderhoudsniveau openbare ruimte en dienstverlening sociaal domein, forse uitdagingen qua transformatie in sociaal domein en burgerbetrokkenheid in brede zin	geen verbetering bij instandhouding WODV; mogelijk verslechtering zonder de WODV (zie ook Voorzieningenniveau)	geen of beperkte vooruitgang	mogelijke dip in dienstverlening op korte termijn door overgangsfase en reorganisatie, geen grote voor- of nadelen op iets langere termijn, wellicht ruimhartigere individuele regelingen	mogelijke dip in dienstverlening op korte termijn door overgangsfase en reorganisatie, geen grote voor- of nadelen op iets langere termijn, wellicht ruimhartigere individuele regelingen

Financiële situatie	forse financiële opgave (schulden) zonder zicht op oplossing, diverse opgaven hierdoor niet of moeilijk te realiseren	geen vooruitgang bij voortzetting WODV; verslechtering zonder de WODV vanwege aanzienlijke kosten van ontvlechten WODV	verbetering financiële situatie, beperkte besparingsmogelijkheden, iets meer mogelijkheden om opgaven te realiseren	forse verbetering financiële situatie, besparingsmogelijkheden, opgaven veel gemakkelijker te realiseren; wel fusiekosten	forse verbetering financiële situatie, besparingsmogelijkheden, opgaven veel gemakkelijker te realiseren; wel aanzienlijke kosten van ontvlechten WODV en fusiekosten
Voorzieningenniveau	goed voorzieningenniveau, maar verwachte daling	geen vooruitgang bij voortzetting WODV; aanzienlijke verslechtering zonder de WODV	iets meer ruimte, slagkracht om voorzieningenniveau in stand te houden	meer ruimte en slagkracht om voorzieningenniveau in stand te houden, maar ook risico van spreiden voorzieningen kernen	meer ruimte en slagkracht om voorzieningenniveau in stand te houden, maar ook risico van spreiden voorzieningen kernen
Effectiviteit bestuurlijke samenwerking	efficiëntieverlies en beperkte effectiviteit en integraliteit door werken in twee regio's, onvoldoende bijdrage en commitment aan realisatie regionale opgaven (in Toekomstvisie Leidse regio 2027 en de recente Verkenning)	enige vooruitgang in effectiviteit en integraliteit bij instandhouding WODV; zonder de WODV enige verbetering efficiëntie, effectiviteit en integraliteit in geval van harde regiokeuze; in beide opties meer bijdrage en commitment aan realisatie regionale opgaven (in Toekomstvisie Leidse regio 2027 en de recente Verkenning); zonder de WODV kosten van uittreden uit Haagse regio en relatief kleine stem	efficiëntiewinst indien harde regiokeuze mogelijk is; ingeval van keuze voor Leidse regio meer bijdrage en commitment aan realisatie regionale opgaven (in Toekomstvisie Leidse regio 2027 en de recente Verkenning); kosten van uittreden, meer integraliteit	efficiëntiewinst indien harde regiokeuze mogelijk is; ingeval van (meest waarschijnlijke) keuze voor Haagse regio komen regionale opgaven met de Leidse regio in gevaar; kosten van uittreden uit Leidse regio, meer integraliteit, krachtiger regiospeler en lobby hogere overheden	aanzienlijke verbetering efficiëntie, effectiviteit en integraliteit, maar ook kosten van uittreden uit Haagse regio, krachtiger regiospeler en lobby hogere overheden; meer mogelijkheden aanpak regionale opgaven (in Toekomstvisie Leidse regio 2027 en de recente Verkenning)
Democratische legitimiteit en	bovengemiddelde politieke betrokkenheid, afstand raad	geen verandering bij instandhouding WODV;	iets beperktere politieke betrokkenheid, mogelijk	beperktere politieke betrokkenheid, grotere	beperktere politieke betrokkenheid, grotere

betrokkenheid	en organisatie, kaderstelling niet sterk	wellicht verkleining afstand gemeenteraad en ambtelijke organisatie zonder de WODV	kleinere afstand raad en organisatie, betere ondersteuning raad	afstand raad en organisatie, betere ondersteuning raad en mogelijk ook professioneler opererende raad	afstand raad en organisatie, betere ondersteuning raad en mogelijk ook professioneler opererende raad
Nabijheid (toegankelijkheid en zichtbaarheid) van het bestuur	nauwe relatie bestuur en inwoners, verwachte afname ambtelijke nabijheid, duidelijke identiteit	geen gevolgen voor relatie bestuur en inwoners en identiteit, beperkte gevolgen voor ambtelijke nabijheid	mogelijk minder nauwe relatie bestuur en inwoners, geen of nauwelijks gevolgen voor ambtelijke nabijheid, gemengde gevolgen voor identiteit	minder nauwe relatie bestuur en inwoners, meer ruimte voor impopulaire maatregelen, afname ambtelijke nabijheid, ontstaan nieuwe gedeelde identiteit niet waarschijnlijk	minder nauwe relatie bestuur en inwoners, meer ruimte voor impopulaire maatregelen, afname ambtelijke nabijheid, ontstaan nieuwe gedeelde identiteit niet waarschijnlijk

Literatuur

Allers, M. en J.B. Geertsema (2014). *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform*. Universiteit Groningen en COELO. SOM Research Report 14019-EEF.

Allers, M. en B. Geertsema (2012). 'Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling'. In: *Me Judice*, 9 november 2012.

Berenschot (2018). *Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht*. Utrecht.

BMC Advies (2016). *Samen op basis van gelijkwaardigheid. Onderzoek naar een viertal samenwerkingsvarianten*. Rapport gemeente Landgraaf en gemeente Heerlen.

Boogers, M., P-J. Klok, B. Denters en M. Sanders (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Universiteit Twente in opdracht van het ministerie van BZK.

Boogers, M., M. Mentink en S. Ruizendaal (2014). *Gemeentelijke herindelingen: lessen en leerervaringen. Onderzoek naar ervaringen met recente herindelingstrajecten*. Universiteit Twente/BMC.

Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016). *Op weg naar meervoudige democratie*. Den Haag.

Denktank VNG (2016). *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*. Den Haag.

Ferket, J., M. Schultz, M. van Twist en M. van der Steen (2014). 'Herwaardering van herindeling: een evaluatie van 10 jaar gemeentelijke herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel'. In: *Bestuurswetenschappen* 68 (1), pp. 58-69.

Fraanje, R., M. Herweijer, R. Beerepoot, A. van Assenbergh, B. Brouwer en H. Heins (2008). *Effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen*. Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot.

Genugten, M. van, J. de Kruijf, P. Zwaan en S. van Thiel (2017). *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking*. Nijmegen: Institute for Management Research/Radboud Universiteit.

Herweijer, M. en R. Fraanje (2011). *Samen werken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alpen aan den Rijn: Kluwer.

Korsten, A.F.A. c.s. (2002). *Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*. Heerlen: Open Universiteit.

Ministerie van BZK (2014). *Handleiding gemeentelijke herindeling. Stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces*. Den Haag.

Ministerie van BZK (2014). *Staat van het bestuur*. Den Haag.

Planbureau voor de Leefomgeving en Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag.

Peters, K. (2010). 'Gemeentelijke schaalvergroting en het democratie-argument'. In: *Het huis van de democratie na de gemeenteraadsverkiezingen: achterstallig onderhoud?* Jaarboek Vereniging van Griffiers 2010, pp. 80-91.

Raad voor het openbaar bestuur (2016). *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag.

Rekenkamer Barendrecht (2016). *Samen en nog steeds apart. Realisatie doelstellingen BAR-samenwerking*. Rotterdam.

Schaap, L. en L. van den Dool (2015). *Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking*. Universiteit Tilburg in opdracht van de provincie Noord-Brabant en de Vereniging van Brabantse gemeenten.

Schaap, L. en L. van den Dool (2015). 'Gemeentelijke fusie in Nederland. Over diffuse en minder diffuse effecten', in: H. Reynaert (ed.) (2015). *Uitdagingen voor de lokale besturen 2015-2019*. Brugge: Vanden Broele, pp.37-59.

Schaap, L. en L. van den Dool (2014). *Eindrapport Evaluatie Súdwest-Fryslân - Herindeling en Bestuurskracht*. Tilburg.

SeinstravandeLaar B.V. (2016). *Samen sterker, maar toch apart. Eindrapport en Bijlagenboek*, in opdracht van het ministerie van BZK, Culemborg.

Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag.

Zwaan, L. (2016). *Politiek of management? Perspectieven op intergemeentelijke samenwerking aan de hand van drie intergemeentelijke sociale diensten*. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.

Bijlage: Gebruikte bronnen

Berenschot, Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht (januari 2018).

Berenschot, Benchmark ambtelijk apparaat, samenvatting (februari 2015).

BMC Advies, Bestuurskrachtonderzoek 2016. Leren en ontwikkelen (december 2016), plus bijbehorend raadsvoorstel.

Convenant economische agenda Leidse regio 2018-2020.

Deloitte, Meting aanbod digitale dienstverlening 2017 (meting digitale volwassenheid).

Gemeente Voorschoten, Advies Doorontwikkeling dienstverleningsmodel en netwerken sociaal domein 2016-2017 (2015).

Gemeente Voorschoten, concept-analyse verbonden partijen (november 2016).

Gemeente Voorschoten, Beleidsplan WMO 2015 (2014).

Gemeente Voorschoten, Concept-Beleidsplan Sociaal Domein (februari 2018).

Gemeente Voorschoten, Dorpsprofiel Voorschoten. Sociaal-maatschappelijke gebiedsvisie van Voorschoten en haar wijken (januari 2017).

Gemeente Voorschoten, Versterken met ruimte voor nieuwe Kansen. Economische Visie Voorschoten 2016-2019 (januari 2016).

Gemeente Voorschoten, Informatiebrief 078 Evaluatie Prestatieafspraken Voorschoten 2017 (incl. bijl.).

Gemeente Voorschoten, Informatiebrief 060 Terugkoppeling resultaten armoedeonderzoeken (augustus 2017).

Gemeente Voorschoten, Informatiebrief 055 Evaluatie CJG en start telefonisch loket sociaal domein, incl. bijl. (augustus 2017).

Gemeente Voorschoten, Informatiebrief 046 Resultaten onderzoek huishoudelijke ondersteuning bij kwetsbare inwoners (mei 2017).

Gemeente Voorschoten, Informatiebrief 018 Cliëntervaringsonderzoek jeugdhulp regio Haaglanden 2016, incl. bijl. (maart 2017).

Gemeente Voorschoten, Informatiebrief 031 Bestuursopdracht samenwerking Werk en Inkomen, conclusies en aanbevelingen (april 2017).

Gemeente Voorschoten, Informatiebrief Resultaten cliëntervaringsonderzoek Wmo (september 2016).

Gemeente Voorschoten, Informatiebrief Ontwikkelingen rondom bestuurlijke toekomst Voorschoten en de totstandkoming van een meerjarige sluitende begroting (augustus 2017).

Gemeente Voorschoten, Integraal Veiligheidsbeleid 2015-2018.

Gemeente Voorschoten, Jaarbericht burgemeester van Voorschoten (oktober 2017).

Gemeente Voorschoten, Jaarrekening 2016.

Gemeente Voorschoten, Informatiebrief vervolg bestuurskrachtonderzoek (maart 2017).

Gemeente Voorschoten, Memo Vervolgonderzoek handelingsperspectieven bestuurskrachtmeting (januari 2017).

Gemeente Voorschoten, Onderzoek effecten eigen bijdrage WMO (2016).

Gemeente Voorschoten, Openbare brief aan het college van Wassenaar inzake bestuurlijke toekomst (juni 2017).

Gemeente Voorschoten (en anderen), Prestatieafspraken Voorschoten wonen (december 2017).

Gemeente Voorschoten, Programmabegroting 2018.

Gemeente Voorschoten, Startnotitie Transformatie (sociaal domein) (juni 2015).

Gemeente Voorschoten, Groen, veilig en betrokken. Structuurvisie Voorschoten 2025 (maart 2017).

Gemeente Voorschoten, Verkeersplan Voorschoten 2017-2020.

Gemeente Voorschoten, Verslag Dorpsgesprek Op weg naar herstel (3 juli 2017).

Gemeente Voorschoten, Verslag inspraakavond 16 maart 2017.

Gemeente Voorschoten. Vertrouwen in mensen, verbinden van krachten. Coalitieakkoord Voorschoten 2014-2018 (mei 2014).

Gemeente Voorschoten, Werken aan de toekomst. Voorschoten Toekomstvisie 2025 (december 2014).

Gemeente Voorschoten, Woonvisie 2016-2019.

Gemeente Voorschoten, Verkenning samenwerkingsrichtingen totaal (2016).

Gemeente Voorschoten, Nota Samenwerkingsverbanden.

Hart van Holland, Omgevingsvisie 2040 (augustus 2017).

Partners+Pröpper, Voorschoten ambitieus op koers. Bestuurskrachtonderzoek 2006, door (januari 2007), plus reactie college.

Project Toekomstvisie Leidse Regio 2027, Verkenning van samenwerkingsvormen voor de Leidse regio (afronding beeldvormende fase, maart 2017).

Project Toekomstvisie Leidse Regio 2027, Facts en figures Leidse Regio (gepresenteerd op symposium).

Project Toekomstvisie Leidse Regio 2027, Infographic Toekomstvisie Leidse regio 2027.

Project Toekomstvisie Leidse Regio 2027, Toekomstbeelden om te komen tot de Toekomstvisie Leidse Regio 2027 (discussiedocument maart 2016).

Project Toekomstvisie Leidse Regio 2027, Toekomstvisie Leidse Regio (oktober 2016).

Provincie Zuid-Holland, Begrotingsscan Gemeente Voorschoten (mei 2017).

Provincie Zuid-Holland, Brief Gedeputeerde Staten inzake Nota financieel herstel (24 juli 2017).

Provincie Zuid-Holland, Brief Gedeputeerde Van de Sande inzake bestuurlijke toekomst Voorschoten (11 juli 2017).

Provincie Zuid-Holland, Notitie Slimmer en sterker bestuur in Zuid-Holland (december 2015).

Provincie Zuid-Holland, Tussenrapportages GS aan PS over Slimmer en Sterker Bestuur in Zuid-Holland (december 2016 en december 2017).

Rekenkamercommissie, Veel ambities, weinig aandacht voor financiën. Onderzoek ontwikkeling financiële positie gemeente Voorschoten 2002-2017 (september 2017).

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

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, Quick Scan van de kwaliteit van de begrotingsinformatie, 2015.

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, Grip op samenwerking, 2014.

RenM Matrix, Enquête Op weg naar herstel. Beschrijving belangrijkste uitkomsten (september 2017), plus begeleidende brief van burgemeester Bouvy-Koene, dd 6-10-2017.

Tordoir, P.P. en A. Poorthuis, Zuid-Hollandse netwerken. Analyse van ruimtelijke interactie tussen gemeenten en kernen, met begeleidende brief van GS aan PS (april 2017).

WODV, Bevlogenheidsonderzoek, 2014.

WODV, Concernplan 2017-2018.

WODV, Eindevaluatie ambtelijke integratie, 2015.

WODV, Organogram, november 2017.

WODV, Rapportage Eindevaluatie ambtelijke integratie. Rapportage naar aanleiding van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie (april/mei 2015).

Internetbronnen

Waarstaatjegemeente.nl

Leidseregio2017.nl

Verkiezingsprogramma's gemeenteraadsverkiezingen 2018

CDA, D66, GroenLinks, ONS Voorschoten PvdA, SP, VVD

Media/Kranten

Diverse recente krantenberichten over de discussie over de bestuurlijke toekomst van Voorschoten.

Colofon

Onderzoek uitgevoerd door Klaartje Peters Research in samenwerking met Marieke van Genugten (Institute for Management Research, Radboud Universiteit), in opdracht van de gemeente Voorschoten

Mei 2018