

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

Bestuurskrachtonderzoek Voorschoten

Leren en ontwikkelen



Verleden



Heden



Toekomst

BMC Advies B.V.
december 2016
ing. J.H.R. van Luijk
J. de Wit MSc
drs. R. Wever
S. van Die MSc
Correspondentienummer: AD-0812-83249

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL80.86.63.598 B.01

INHOUD

HOOFDSTUK 1	VERLEDEN, HEDEN, TOEKOMST	3
1.1	Voorschoten: groen dorp met rijke geschiedenis	3
1.2	Wat verstaan we onder bestuurskracht?	3
1.3	De meerwaarde van bestuurskrachtonderzoek	4
1.4	Onderzoeksdoel bestuurskrachtonderzoek Voorschoten: leren en ontwikkelen	5
1.5	Methodologische verantwoording	7
HOOFDSTUK 2	DE GEMEENTE VAN DE TOEKOMST	9
2.1	De veranderende rol van de gemeente: trends en ontwikkelingen	9
2.2	Demografie en migratie	10
2.3	Economie en arbeidsmarkt	10
2.4	Sociaalmaatschappelijk: netwerksamenleving	10
2.5	Technologie en informatisering	11
2.6	Ecologie: energie, duurzaamheid en milieu	12
2.7	Politiek, bestuur en organisatie	12
HOOFDSTUK 3	PROFIEL EN AMBITIES VAN VOORSCHOTEN	14
3.1	In het kort	14
3.2	Bevolking	14
3.3	Bestuur en organisatie	14
3.4	Interactie met de samenleving	17
3.5	Dienstverlening	18
3.6	Sociaal	18
3.7	Fysiek	19
3.8	Economie	20
3.9	Financiële positie	21
3.10	Samenwerking in de regio	24
3.11	Bestuurskrachtonderzoek uit 2006	25
HOOFDSTUK 4	ANALYSE OP BASIS VAN HET NORMENKADER	26
4.1	Gemeente als bestuur & beleidsmaker	27
4.2	Gemeente als medeoverheid in de regio	30

4.3	Gemeente als organisatie	33
4.4	Gemeente als dienstverlener	36
4.5	Samengevat: de bestuurskracht van Voorschoten	37
HOOFDSTUK 5	HANDELINGSPERSPECTIEVEN	40
BIJLAGE 1	NORMENKADER BESTUURSKRACHT	41
BIJLAGE 2	BRONNENLIJST	52
BIJLAGE 3	OPBRENGSTEN GENERATIEGESPREKKEN EN WERKATELIERS	54

Hoofdstuk 1 Verleden, heden, toekomst

1.1 Voorschoten: groen dorp met rijke geschiedenis

De gemeente Voorschoten, met ruim 25.000 inwoners, had oorspronkelijk een langgerekte vorm, ontstaan door lintbebouwing in de middeleeuwen. Dat is nog terug te vinden in de Voorstraat, die vroeger en ook nu nog als markt fungeert. Dit langgerekte plein met dorpspomp, oude lindebomen en gaslantaarns is een beschermd dorpsgezicht. Het dorp had tot ver in de 20^{ste} eeuw een bekende klank vanwege zijn zilverindustrie. Tot de Franse tijd was de kasteelheer van Duivenvoorde ambachtsheer van Voorschoten, nadien werd Voorschoten een zelfstandige gemeente. Voorschoten is nu vooral een forensenplaats. De gemeente is sterk gegroeid: van bijna 5.500 inwoners in 1934, via ruim 9300 begin 1946 naar meer dan 20.000 in 2000 en ruimte 25.000 in 2016. De gemeente heeft een groen karakter, vooral aan de zuid- en westkant, waar de Duivenvoordecorridor een onderdeel is van de ecologische hoofdstructuur van Nederland.

De rust, het groen, de ruimte en voorzieningen onder de rook van Leiden en Den Haag zijn vanuit de historie, en nu nog steeds, redenen voor mensen 'van buiten' om zich te vestigen in Voorschoten. Die groei bracht in de afgelopen decennia belangrijke en kenmerkende karaktereigenschappen van dorp en stad bijeen: openheid, vrijheid, geborgenheid en betrokkenheid. De Paardenmarkt, het Weekend van Voorschoten, de aantrekkelijke Voorstraat met horecagelegenheden: Voorschoten is een dorp met een sterke samenlevingskracht en eigen identiteit.

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



1.2 Wat verstaan we onder bestuurskracht?

Van gemeenschap naar gemeente. Het is voor een gemeentebestuur een behoorlijke uitdaging: aan de ene kant wordt zij geconfronteerd met mondiale problemen, zoals het klimaat, de economische crises, terrorisme en decentralisaties in het sociale en fysieke domein, die zich doorvertalen naar vraagstukken op lokaal niveau. Alle gemeenten werken daarom samen met andere gemeenten, gemiddeld in 16 samenwerkingsverbanden.¹

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

Aan de andere kant zijn gemeenten in toenemende mate afhankelijk van maatschappelijke partners, die op belangrijke thema's steeds vaker eindverantwoordelijk zijn voor de uitvoering (ook wel *vermaatschappelijking*), zonder dat zij onder jurisdictie van de gemeente vallen. Te denken valt hierbij aan zorg- en welzijnsinstelling en corporaties, maar soms ook bedrijven en semi-publiekrechtelijke instellingen.

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

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

De definitie zoals gehanteerd in dit onderzoek luidt als volgt:

Bestuurskracht

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

1.3 De meerwaarde van bestuurskrachtonderzoek

Koster et al (2013)² concluderen dat er vijf positieve ervaringen zijn op het gebied van werken met een bestuurskrachtonderzoek.

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

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

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

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

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

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

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

Bestuurskrachtonderzoeken maken onderlinge vergelijking van gemeenten goed mogelijk.

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

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

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

1.4 Onderzoeksdoel bestuurskrachtonderzoek Voorschoten: leren en ontwikkelen

De gemeente Voorschoten heeft een onderzoeksvraag geformuleerd waarin zij haar gemeentelijke ambities afzet tegen de mogelijkheden om deze ambities waar te maken.

Dit is in de centrale vraag als volgt omschreven:



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

De bijbehorende onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Wat is de status quo van de gemeente Voorschoten op het terrein van politiek en bestuur en is zij in staat haar ambities waar te maken?
2. Wat is de status quo van de gemeente Voorschoten op het terrein van de gemeentelijke werkorganisatie en is zij in staat haar ambities waar te maken?
3. Wat is de status quo van de gemeente Voorschoten op het terrein van de regionale samenwerking en is zij in staat haar ambities waar te maken?
4. In hoeverre slaagt de gemeente Voorschoten erin om inwoners, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven te betrekken in de (uitvoering van) gemeentelijke opgaven?
5. Hoe ziet de bestuurskracht van de gemeente Voorschoten eruit in vergelijking met andere gemeenten en eerder uitgevoerde bestuurskrachtonderzoeken?

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

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

Verleden

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

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

Heden

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

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

Toekomst

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

1.5 Methodologische verantwoording

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

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

De interne focus van het bestuurskrachtonderzoek wordt bepaald door middel van documentenstudie, tientallen interviews (zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk, zowel op groepsniveau als individueel) en werksessies. Waarbij de documentenstudie als basis dient en de interviews en werksessies dienen ter verdieping, aanscherping en verduidelijking.

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

Hoofdstuk 2 De gemeente van de toekomst

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

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

2.1 De veranderende rol van de gemeente: trends en ontwikkelingen

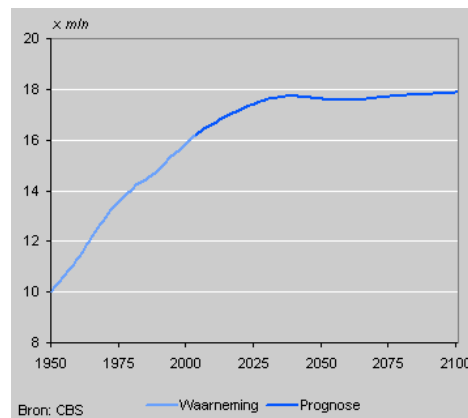
Het Ministerie van BBZK heeft, mede naar aanleiding van de decentralisaties in het sociaal domein, de belangrijkste trends en ontwikkelingen visueel geschetst³. De hoeveelheid en diversiteit van de trends en ontwikkelingen toont aan dat gemeenten voor een complexe en uitdagende opgave staan. En dat gemeenten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



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

2.2 Demografie en migratie

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



2.3 Economie en arbeidsmarkt

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

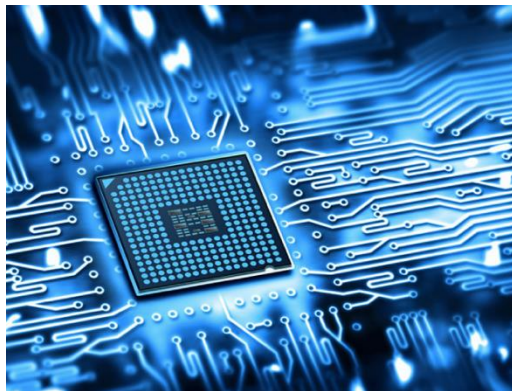
2.4 Sociaalmaatschappelijk: netwerksamenleving

De klassieke verticale opbouw van de samenleving, waarvan overheid, kerk en het democratisch bestel de verticale pijlers vormen, schuurt steeds vaker aan tegen de *horizontale netwerksamenleving*, waarin autoriteit en gezag op niet-klassieke (niet-hiërarchische) wijze zijn georganiseerd. Die netwerksamenleving ontwikkelt zich snel en onvoorspelbaar; individuen én organisaties kiezen steeds weer opnieuw hun eigen plaats en rol daarin. In een aantal decennia is onze samenleving flink veranderd.

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

2.5 Technologie en informatisering

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



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

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

Het gebruik van social media en groter wordende hoeveelheden data zijn van belang voor een effectieve gemeente. Beleidsmatig kan er bijvoorbeeld slim gebruik worden gemaakt van data. Een gemeente die weet waar de hotspots voor criminaliteit zijn, kan de aanwezige politiecapaciteit optimaal inzetten.

Een gemeente die weet hoe de lokale vervoersstromen lopen en ongelukgevoelige kruispunten kent, kan gericht investeren in verkeersmaatregelen en alternatieve routes. Ook de Omgevingswet kent een belangrijke digitale component: voor inwoners en bedrijven is het straks mogelijk om de gehele vergunningaanvraag digitaal te volgen.

2.6 Ecologie: energie, duurzaamheid en milieu

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

2.7 Politiek, bestuur en organisatie

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

Recent zijn er diverse publicaties verschenen die ingaan op de veranderingen in het lokaal bestuur. Zo wijst de *Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur* in haar oproep op de meervoudigheid van het lokaal bestuur: het lokaal bestuur moet de meervoudigheid van de democratische samenleving erkennen en daar ook naar handelen. Het moet uitnodigend zijn voor vernieuwing en verbreding van democratische vormen en ruimte geven aan variëteit. Het moet investeren in en zoeken naar een constructieve samenwerking tussen (verticale) representatieve en (horizontale) participatieve democratische vormen ('doe-democratie', de opkomst van gelote inwonertoppen in de geest van de G1000). En investeren in democratische kwaliteit van processen, mensen en organisaties binnen de overheid en in de lokale samenleving. Dat bestuur geeft ook zelf het goede voorbeeld door een respectvolle omgang met inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld, geeft ruimte voor dialoog en staat spelverruwing niet toe. Onze samenleving vraagt om *flexibiliteit* in de manier waarop het bestuur de maatschappelijke opgaven oppakt. Daarvoor is verscheidenheid nodig, zowel in werkwijze als in structuur. En duidelijkheid over de rollen en posities van hen die samen het openbaar bestuur vormen.

Dit is recent herhaalt door honderden bestuurders, politici, inwoners, ondernemers en wetenschappers in de *Code Oranje* waarin wordt opgeroepen tot meer ruimte voor experimenten om de kloof tussen inwoners en bestuur kleiner te maken.



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

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

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

Hoofdstuk 3 Profiel en ambities van Voorschoten

3.1 In het kort

Voorschoten is een gemeente in de provincie Zuid-Holland. De gemeente telde op 1 januari 2016 25.211 inwoners en heeft een oppervlakte van 11,59 km² (CBS Statline). Voorschoten is in het noorden vast gebouwd aan Leiden, waarvan het gescheiden wordt door een kanaal en de spoorlijn Den Haag-Leiden. Voorschoten grenst aan de gemeenten Wassenaar en Leidschendam-Voorburg. Gezamenlijk vormen zij het Landschap Duin, Horst en Weide. Het gebied fungeert hiermee als groen leef- en woonmilieu met verschillende toeristische en recreatieve mogelijkheden in een verstedelijkte regio. Het landelijk weekblad Elsevier plaatst Voorschoten al jaren in de landelijke top van beste woongemeenten. In het drukke Zuid-Holland wordt de bijzondere woonomgeving met een hoge kwaliteit van voorzieningen, hoogwaardige zorg, cultuur, groen, water en recreatie gewaardeerd. Als gemeenschap scoort Voorschoten hoog op 'samenhorigheid van de bevolking': meer dan 3000 inwoners zetten zich in als vrijwilliger.

3.2 Bevolking⁵

Voorschoten is fors kleiner dan de omliggende gemeenten Den Haag (516.000 inwoners), Leiden (121.000 inwoners), Leidschendam-Voorburg (74.000 inwoners). Wassenaar (25.800 inwoners) kent een vergelijkbaar inwonersaantal. Sinds 2004 is het inwonertal in Voorschoten met ongeveer 2.600 personen gegroeid (toename van ruim 9%). De groei ligt boven het gemiddelde van de Leidse regio (+3,1%), de provincie Zuid-Holland (+3,4%) en Nederland (2,8%). Dit komt o.a. door de aanleg van twee nieuwbouwwijken. Voor de periode tot 2020 wordt een lichte stijging van het aantal inwoners voorspeld.

Binnen de leeftijdsopbouw van de bevolking hebben de leeftijdscategorieën 20-30 en 30-40 jaar een lager aandeel dan in Nederland. Dit past in het beeld van een gemeente gelegen tussen twee grote steden (Den Haag en Leiden) waar veel jongeren naar toe trekken. De verwachting is dat het aantal 65+'ers stijgt (ruim 32% in 2035). In vergelijking met Wassenaar en Oegstgeest heeft Voorschoten een relatief lage vergrijzing.

Het aandeel 'hoge inkomens' is in Voorschoten met 18,9% hoger dan landelijk gemiddeld. Dit heeft mede te maken met het relatief lage aandeel lager opgeleiden in de beroepsbevolking: 132 per 1.000 inwoners versus 181 per 1.000 landelijk.

3.3 Bestuur en organisatie

Bestuur

Gemeenteraad (totaal 19 zetels)

VVD	4 zetels
ONS Voorschoten	4 zetels
CDA	4 zetels
D66	3 zetels
GroenLinks	2 zetels
SP	1 zetel
PvdA	1 zetel

College van B&W

Burgemeester Pauline Bouvy-Koene (wnd.)
 Wethouder Inge Nieuwenhuizen (VVD)
 Wethouder Bianca Bremer (ONS Voorschoten)
 Wethouder Eppe Beimers (CDA) tot 8.12.16
 Daan Binnendijk (CDA) vanaf 8.12.2016

⁵ Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Na de verkiezingen van maart 2014 is er een coalitie van VVD, ONS Voorschoten en CDA gevormd. De coalitiepartijen hebben samen een meerderheid van 12 van de 19 zetels en werken op basis van het coalitieakkoord 'Vertrouwen in mensen, verbinden van krachten'. Vergeleken met de vorige bestuursperiode (2010-2014) is het CDA aan de huidige coalitie toegevoegd. Wethouder Nieuwenhuizen nam ook in de vorige periode deel aan het college van B&W. De overige wethouders uit periode 2010-2014 nemen niet meer deel aan het college. Burgemeester Jeroen Staatsen is met ingang van 1 september 2016 waarnemend burgemeester van Zevenaar geworden. Voorschoten heeft na dit vertrek een waarnemend burgemeester gekregen. Pauline Bouvy-Koene is als waarnemer benoemd met de uitgesproken verwachting dat dit voor minimaal een jaar zal zijn. Wethouder Eppe Beimers heeft in november 2016 zijn vertrek aangekondigd vanwege persoonlijke omstandigheden. Hij wordt naar alle waarschijnlijkheid per 8 december 2016 opgevolgd door Daan Binnendijk (voormalig wethouder van de gemeente Rijnsburg en de gemeente Katwijk).

Organisatie

Vanaf 1 januari 2013 vormen de ambtenaren van de gemeente Voorschoten en Wassenaar één ambtelijke organisatie voor twee gemeenten onder de naam 'Werkorganisatie Duivenvoorde' (WODV). De ambtenaren die eerst voor beide gemeenten afzonderlijk werkten, zijn in deze organisatie ondergebracht (met uitzondering van de griffiers). De beide gemeenten kennen een eigen gemeenbestuur: college van B&W (incl. eigen gemeentesecretaris) en gemeenteraad. De Werkorganisatie bedient twee colleges van B&W en twee raden. De raad was niet unaniem bij het besluit tot de ambtelijke fusie.

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

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

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

In 2014⁶ is de ambtelijke integratie door de rekenkamercommissie voor het eerst geëvalueerd; het betrof de eerste twee criteria - met vooraf vastgestelde indicatoren (nulmeting). Conclusie: op deze indicatoren wordt goed gescoord. Ook de taakstelling (- 10% fte) is gerealiseerd. Er zijn verbeterpunten genoemd op het gebied van communicatie, afstemming van de werkprocessen en ICT (verminderen werkbelasting). Er is in hetzelfde jaar ook een bevoegenheidsonderzoek onder personeelsleden gehouden.

⁶ Rekenkamercommissie; monitoring en evaluatie integratie Wassenaar-Voorschoten; 24.06.2016

De organisatie scoort goed op de modules bevoegdheid en inhoud van het werk (in lijn met conclusies rekenkamercommissie). Het blijkt dat de onderlinge en interne communicatie, het werkplezier, de samenwerking tussen de afdelingen en resultaatgerichtheid verbeterd kunnen worden. Hierop volgend is voor de periode 2015-2018 een nieuw concernplan opgesteld (en een jaarplan voor de periode 2016-2017) die moet(en) inspelen op de verbeterpunten. De geformuleerde ambities zijn o.a. goed opdrachtgever- en opdrachtnemer-schap, versterking eigenaarschap bij bestuurders, leidinggevend en medewerkers, resultaat afspraken DB-concerndirectie, kwaliteit/potentie medewerkers in beeld (Studio Duivenvoorde) en standaardisatie van werkprocessen.

In 2015⁷ heeft op de ambtelijke inzet (omvang functies) een benchmarkonderzoek (Berenschot) plaatsgevonden. Daaruit blijkt dat het ambtelijk apparaat **26,3 fte** boven het gemiddelde in de referentiegroep ligt. De referentiegroep zijn gemeenten uit dezelfde grootteklasse als de WODV en is gecorrigeerd voor taken die gemeenten verzelfstandigen, uitbesteden of via een GR uitvoeren. De specifieke werkvorm van de WODV, te weten het werken voor twee gemeenten, wordt gezien als van belang op de omvang van de benodigde formatie. Gewezen wordt op inefficiënties (denk aan meerdere publieksbalies en meer overleg, advies en informatie t.a.v. bestuurders), het ontwikkelen van visies en beleid voor twee gemeenten en het bedienen van meerdere regio's en samenwerkingsverbanden. Volgens het Berenschot-onderzoek vraagt de organisatievorm 'werkorganisatie' om een extra inzet van in totaal **ca. 30,5 fte** (12 fte voor de inhoudelijke taken en 18,5 fte voor de overhead).

Tenslotte is in aangegeven dat de inhuurkosten van Duivenvoorde fors lager (-47%) zijn dan gemiddeld in de referentiegroep. Rekening houdende met een gemiddeld inhuurtarief van € 70 en een taakomvang van 1.400 uur per jaar voor een fulltimer, beschikt de gemeente over **14,3 fte** minder inhoudelijke formatie als gevolg van de lage inhuurkosten.

Samengevat leidt dit tot de volgende conclusie:

- | | |
|--|-----------|
| 1. Extra formatie boven de benchmark: | 26,3 fte |
| 2. Extra benodigde formatie vanwege construct WODV | 30,5 fte |
| 3. Tekort formatie door minder inhuur | 13,8 fte. |

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

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

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

Bovenstaande berekening gaat uit van de netto formatie, omdat dit volgens het rapport van Berenschot het beste vergelijkende beeld geeft.

⁷ Berenschot; Benchmark ambtelijk apparaat; februari 2015.

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

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

Een dergelijke vergelijking is echter lastig te maken, aangezien er in de afgelopen vier jaar beduidend andere eisen aan de gemeenten zijn gesteld. Enerzijds zijn de samenleving en het besturen complexer geworden. Anderzijds heeft de crisis in heel Nederland een reductie noodzakelijk gemaakt van de ambtelijke formatie bij gemeenten. In *hoofdstuk 2* hebben wij de trends uit het onderzoek van het Ministerie van BZK geschetst. De hoeveelheid en diversiteit van de trends en ontwikkelingen toont aan dat gemeenten voor steeds complexere en uitdagender opgaven staan. Onderstaand overzicht geven wij enkele hoofdpunten weer:

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

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

3.4 Interactie met de samenleving

In het coalitieakkoord en in de programmabegroting is als belangrijk onderdeel genoemd het meer en beter betrekken van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. In het verleden zijn er goede voorbeelden van *samenspraak* geweest via het burgerpanel voor de boortunnel of het taskforce centrum.

⁸ Presentatie van MT aan DB WODV 22.08.2016.

Hiervoor zijn nieuwe uitgangspunten voor samenspraak vastgesteld en is de inspraakverordening gewijzigd. De mate van samenspraak wordt georganiseerd rondom de zes treden van de participatieladder:

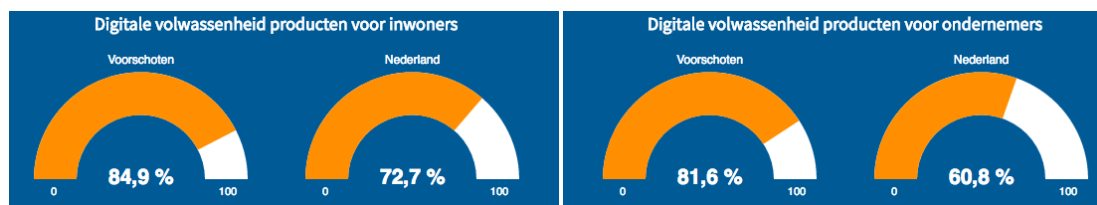
1. Zelf organiseren
2. (Mee)beslissen
3. Coproduceren
4. Adviseren
5. Raadplegen
6. Informeren

In 2016 is daarnaast vanuit de werkgroep Burgers Betrekken (bestaande uit zeven raadsleden uit alle fracties) een voorstel gedaan voor het beter betrekken van inwoners. Acties zijn o.a. aansluiten bij werkbezoeken van het college, het organiseren van themabijeenkomsten, het toepassen van de vragenboom burgerparticipatie bij beleidsontwikkeling (eerder opgesteld in 2008) en het houden van uitgebreid spreekrecht bij de commissievergadering. De uitvoering wordt geborgd door een werkgroep.

3.5 Dienstverlening⁹

Inwoners van Voorschoten zijn tevreden met de dienstverlening van de gemeente (een 7,0 tegenover 6,7 landelijk gemiddeld). Bij betere dienstverlening hoort in de visie van het college van B&W ook dat de gemeente haar openingstijden aanpast aan de momenten dat inwoners tijd hebben om bij de gemeente langs te gaan. De avondopenstelling op donderdag blijkt een succes. De ambitie van de gemeente is om in 2017 alle dienstverlening aan bedrijven en burgers in ieder geval voor het eerste contact langs digitale weg af te handelen.

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



De leefomgeving beoordelen inwoners als schoon (77% versus 65% landelijk) en er is veel waardering voor de buurt (8,2 versus 7,9 landelijk).

3.6 Sociaal¹⁰

De gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar hebben zich in 2014 samen voorbereid op de drie grote decentralisaties. Om continuïteit te waarborgen is er eind 2014 gekozen voor een haalbaar dienstverleningsmodel dat voor de toegang tot niet-vrij toegankelijke voorzieningen, nog is gebaseerd op de drie sectoren jeugd, Wmo en participatie. Naast de sectorale toegangen is een gebiedsteam ingericht; het ACT-team. Dit ACT-team jaagt de netwerken in de wijken en buurten aan door sector overstijgende intervisie- en themabijeenkomsten te organiseren voor professionals.

⁹ www.waarstaatjegemeente.nl

¹⁰ www.waarstaatjegemeente.nl

In de Startnotitie transformatieagenda (juni 2015) komen de sectorale ontwikkelrichtingen in samenhang bij elkaar. De agenda wordt gebruikt als onderlegger bij alle activiteiten die direct of indirect verband houden met de transformatie.

Kijkende naar het aantal personen dat in Voorschoten gebruik maakt van een bijstandsuitkering valt op, dat dit fors onder het landelijk gemiddelde zit: 224 per 10.000 inwoners versus 405 landelijk.

Het sociaal-cultureel kapitaal (hierbij draait alles om de sociale interacties binnen een samenleving, kernbegrippen zijn sociale rechtvaardigheid en maatschappelijke betrokkenheid) is met een score van 60 van de 100 bovengemiddeld (landelijke score: 48 van de 100).

3.7 Fysiek

*Wonen*¹¹

In 2016 bedroeg het aantal woningen in de gemeente Voorschoten 11.186 (voorschoten.incijsers.nl). 61,8% van de woningvoorraad maakt onderdeel uit van de koopsector. Dit aandeel is beduidend hoger dan gemeenten uit dezelfde grootteklasse. 38,3 % van de woningen bevindt zich in de huursector. Van de huurwoningen bevindt 69,6% zich in de sociale huursector en 30,4% in de particuliere huursector (in Nederland is gemiddeld 68,7% sociale huursector en 31,3% particuliere huursector). De gemiddelde WOZ-waarde is met € 284.000,- hoger dan het gemiddelde in Zuid-Holland (€ 194.000,-). De functiemengingsindex (FMI) weerspiegelt de verhouding tussen banen en woningen en varieert tussen 0 (alleen wonen) en 100 (alleen werken). Bij een waarde van 50 zijn er evenveel woningen als banen. In de gemeente Voorschoten bedraagt de FMI: 29,2. Daarmee is de gemeente duidelijk meer woon- dan werkgemeente.

De hoofddoelstelling van het woonbeleid voor Voorschoten:

‘Behoud van Voorschoten als aantrekkelijke woongemeente voor de brede groep inwoners en bewaking van en sturen op slaagkansen van de verschillende groepen op de woningmarkt.’

De speerpunten van het beleid zijn:

- Alle doelgroepen (starters, gezinnen, ouderen, alleenstaanden) kunnen goed wonen in Voorschoten.
- Vergroten van de slaagkansen voor lagere inkomens en middeninkomens.
- Een levensloopvriendelijke gemeente: langer zelfstandig wonen in de wijk in een passende woning voor ouderen en mensen met een beperking. Aandacht voor kwetsbare groepen.
- Verduurzaming van de woningvoorraad.
- Het borgen van de uitvoering van het woonbeleid door goede samenwerking en monitoring.

Voorschoten is onderdeel van de woningmarktregio Holland-Rijnland. Op deze schaal worden prestatieafspraken gemaakt tussen de 14 gemeenten (243.977 huishoudens) en 15 woningcorporaties. Daarnaast heeft Voorschoten recent geparticipeerd in de totstandkoming van de Regionale Omgevingsvisie Hart van Holland 2040 (pilot in het kader van de Omgevingswet).

¹¹ CBS Statline, laatste meting 2013.

Samen met negen andere gemeente zijn een ruimtelijke visie en samenwerkingsagenda opgesteld voor de leefomgeving en het grondgebied van het Hart van Holland. De bijdrage vanuit het Voorschotense profiel: een aantrekkelijke groene woongemeente, tussen Leiden en Den Haag, met historische dorpskern, landschappen (duin horst weide), twee stations en landgoederen.

Grondbeleid

De gemeente Voorschoten wenst in plaats van in belangrijke mate actief grondbeleid te voeren, zich zoveel mogelijk te focussen op faciliterend grondbeleid. Er wordt (verwacht) verlies geleden op projecten. Alle grondexploitaties van de projecten woningbouw Noord-Hofland, Vlietwijk, Deltaplein en Dobbewijk zijn in 2015 afgesloten. Er zijn voor deze projecten reserves voor nakomende werkzaamheden gevormd. Er loopt nog één project waarin de gemeente een grondpositie heeft (Duivenvoorde Corridor). Hiervoor is een voorziening gevormd om de haalbaarheid te garanderen. De raad heeft besloten de systematiek van de grondexploitaties (grondbedrijf en Meerjarenprogramma Grondexploitaties) te beëindigen. Er worden geen grote nieuwe ruimtelijke projecten opgestart, zoals is aangegeven in het coalitieakkoord.

3.8 Economie

Ambities

In het coalitieakkoord 2014-2018 is de lokale economie bestempeld als topprioriteit. Het college van Voorschoten wil werken aan een bloeiende economie, goede werkgelegenheid en toekomstbestendige bedrijventerreinen en winkelcentra. In 2016 is een Economische Visie opgesteld. De economische visie gaat o.a. in op het versterken van het dorpscentrum en de bedrijventerreinen. Er is in de visie ruimte voor nieuwe kansen en mogelijkheden zoals het beter benutten van het toerisme (passantenhaven) en de vestiging van innovatieve zorgbedrijven. Tussen Voorschoten en Wassenaar is er in juli 2016 het Toeristisch Overleg gestart. Ook wordt er nadrukkelijk aandacht geschonken aan de sterk groeiende groep van Voorschotense zzp'ers. Voorschoten kent drie winkelconcentraties (detailhandel): het Centrum (grootste concentratie), wijkwinkelcentrum Hofland en buurt(winkel)centrum Adegeest. De gemeente heeft daarbij de duidelijke ambitie om twee gebieden te versterken: recreatief winkelgebied Centrum van Voorschoten en boodschappencentrum Hofland. De sector groot- en detailhandel is wat betreft de werkgelegenheid de grootste sector in de gemeente. Voorschoten kent een tweetal bedrijventerreinen: Dobbewijk en Rouwkoopplan. Voor de uitvoering van de visie is een Economische Werkprogramma 2016-2019 opgesteld.

Bureau Louter publiceert ieder jaar een lijst met economische toplocaties: een ranglijst van de economische prestaties van gemeenten en regio's. De gemeente Voorschoten scoorde de afgelopen jaren de volgende posities:

Jaartal	Plaats op de ranglijst
2000	289
2014	305
2015	335

Werkgelegenheid

De omvang van de beroepsbevolking is in totaal 10.600 (CBS Statline, laatste meting 2013). Hiervan zijn zo'n 10.000 personen ook daadwerkelijk aan het werk, waarvan ongeveer 30% binnen de gemeente.

Dit betekent dat 7.000 personen buiten de gemeente werken. 6.000 Voorschotenaren werken binnen de provincie Zuid-Holland, voornamelijk in Leiden (2.100 personen) en Den Haag (1.500 personen). 2.500 forensen werken in Voorschoten en komen voornamelijk uit Leiden (1.400 personen). De totale werkgelegenheid in Voorschoten is 4.900 banen (LISA-vestigingenregister, 2014). 60% van de beroepsbevolking is hoogopgeleid (opleiding op hbo- of wo-niveau), gemiddeld in Nederland is dit 30%.

Inkomen

Het gemiddeld besteedbaar inkomen van particuliere huishoudens in de gemeente bedraagt € 42.600,- en is hoger dan het gemiddeld besteedbaar inkomen in de groep gemeenten van vergelijkbare bevolkingsomvang (€ 36.700,-). Dit ligt ook boven het gemiddelde van € 34.800,- in Nederland.

3.9 Financiële positie

Bij de start van de werkorganisatie in 2013 was de opdracht om 10% fte te bezuinigen. Naast deze bezuinigingsmaatregel is in Voorschoten een amendement aangenomen om nog eens een bezuiniging van € 255.000,- te realiseren per 1 januari 2016. De bijdrage aan de werkorganisatie is met ingang van 2016 met (meer dan) € 255.000,- verlaagd. De bezuiniging is hiermee gerealiseerd. Voor de begroting 2017 wordt een bijdrage boven het niveau van 2015 verwacht. Als oorzaak worden ontwikkelingen op het personeelsgebied genoemd (verwachte landelijke cao-afspraken en individueel keuzebudget).

Voorschoten:	€ 13.536.401	(Jaarrekening 2015)
Voorschoten:	€ 13.067.778	(Vastgestelde bijdrage 2016)
Voorschoten:	€ 14.140.820	(Begroting 2017)

De Rekenkamercommissie WVOLV heeft in 2013 en 2014 een onderzoek laten verrichten. Het daaruit komende advies was om een stresstest uit te voeren voor het voorspellen van het verloop van de financiële vermogenspositie op de middellange termijn. Uit de stresstest (2015) blijkt dat de verwachte schulden (zeer) hoog zijn (verwachte netto schuldquote 108% in 2015, 137% in 2016 met een lichte stijging latere jaren) en tegenvallers niet kunnen worden opgevangen. De VNG hanteert een kritische grenswaarde van 100%. Boven de 130% is er sprake van code rood en zijn herstelmaatregelen nodig ter verlaging van de netto schuldquote. Verder blijkt uit dit onderzoek dat de netto schuld per inwoner in de afgelopen tien jaar is omgeslagen van een voordeel van € 500 naar een nadeel van € 2.000, terwijl de prognose is dat dit verder oploopt naar € 2.750. Oorzaken zijn aanvullende kredieten voor investeringsprojecten als de Rijnlandroute, reconstructie Vlietwijk, Knooppunt Voorschoten en grondverwerving van de Duivenvoorde Corridor.

Uit de programmabegroting 2016-2019 blijkt dat de netto schuldquote de komende jaren ('slechts') oploopt met een ratio van 89,8% in 2017. Daarna neemt de ratio af tot 75,1%. In het verleden is veel geïnvesteerd en zijn de kosten geactiveerd, waardoor er hoge kapitaallasten in de begroting zijn opgenomen. Mede hierdoor is de begroting inflexibel. Een andere consequentie van de vele investeringen (met name investeringen in de buitenruimte, Delta Plein, scholenbouw, Dobbewijk, Duivenvoorde Corridor) is dat deze veel liquiditeit vragen.

We constateren dat de grondexploitaties ook niet gezorgd hebben voor grote opbrengsten, waardoor dit nauwelijks heeft bijgedragen aan een versterking van de liquiditeit en daarmee de liquiditeitspositie zeer marginaal is.

Dit alles heeft ertoe geleid dat Voorschoten genoodzaakt was en is om vele leningen aan te gaan. De schuldenlast is dan ook redelijk hoog te noemen. Zoals in het rekenkamerrapport van 2014 'Houdbare gemeentefinanciën' omschreven staat, is alleen op gezonde gemeentefinanciën sturen op baten en lasten niet genoeg: ook moet de blik op de geldstromen en op de hoogte van de schuld worden gericht.

Met dat onderzoek trachtte de rekenkamercommissie de gemeenteraden inzicht te bieden in hoeverre de gemeentelijke financiën robuust genoeg zijn om financiële tegenslagen in de toekomst op te vangen. Hieraan is gehoor gegeven: om de gemeente Voorschoten financieel wat gezonder te maken is het *financieel overkoepelend beleidskader* opgesteld. Alle ontwikkelingen voor de gemeente worden getoetst aan de vier pijlers (structureel en reëel evenwicht, schuldpositie beheersbaar, eigen vermogen inzichtelijk en budgetdiscipline), waarbij met name het investeringsplafond en de maximale bruto schuld aan bod komen. Daarnaast spelen er drie belangrijke ontwikkelingen:

- 1 de actualisatie van de beheerplannen met een structurele verhoging van de lasten van € 1,5 mln.
- 2 de invoering van het vernieuwde BBV (Besluit Begroting en Verantwoording), waarvan de grootste financiële impact met name betrekking heeft op het anders toerekenen van overhead en rentewijziging (geen vast rekenrente, maar omslagrente) ongeveer € 750.000.
- 3 de cao-wijzigingen van ambtenaren, welke hebben gezorgd voor een structurele verhoging van de lasten van ruim € 600.000 en incidenteel in 2017 € 400.000.

Deze ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat de structurele lasten aanzienlijk zijn toegenomen waardoor de druk op de begroting evident is. Met een dekkingsplan is het gelukt om de begroting van 2017 sluitend te krijgen, in meerjarig opzicht is de begroting dat nog niet. Voor de jaren 2018 en 2019 is er een dekkingsprobleem.

De laatste cijfers (Kadernota 2017) vertoonden overigens een iets ander beeld met een structureel (fors) begrotingstekort voor 2017 en verder. Dekkingsmogelijkheden zijn benoemd maar (nog) niet toereikend om de begroting meerjarig sluitend te krijgen (mede vanwege het aandeel van PM-posten). In het coalitieprogramma staat benoemd dat er niet meer geïnvesteerd mag worden.

Uiteindelijk heeft het college een begroting aan de gemeenteraad aangeboden die alleen voor het jaar 2017 sluitend is. Na verwerking van de voorgestelde dekking sluit de aangeboden begroting voor 2017 met een voordelig saldo van € 24.917. Het meerjarenperspectief laat de volgende tekorten zien: 2018 - € 512.674, 2019 - € 502.794 en in 2020 - € 371.052.

Dekkingsmogelijkheden Begroting 2017				
	2017	2018	2019	2020
Vertrekpunt programmabegroting 2017 na wijzigingen	-2.934.357	-3.286.141	-3.467.506	-3.240.312
Structureel en reëel evenwicht				
1 Woonlastenbenadering, lastenverschuiving (OZB-verhoging):				
A t.g.v. verlaging afvalstoffenheffing t.g.v. aanbestedingsvoordeel = opbrengstdaling € 325.000 voor de gemeente (in gesloten circuit)	325.000	325.000	325.000	325.000
B Activeren maatschappelijk nut en renteconsequenties (met als gevolg verlagen afvalstoffenheffing)	720.862	720.862	720.862	720.862
Totaal OZB-verhoging	1.045.862	1.045.862	1.045.862	1.045.862
2 Budgetten sociaal domein	1.007.731	952.482	881.002	721.774
A Brief 10 juni 2016 over de aanpassing van de meicirculaire 2016	-291.343	-294.982	-294.982	-295.034
Totaal sociaal domein	716.388	657.500	586.020	426.740
3 Centrale ambtelijke huisvesting en gemeentewerf	-	-	-	500.000
4 Kerntakendiscussie				
Fasering afname dienstverlening WODV conform motie 100442	-	162.593	329.089	433.383
5 Algemene bezuinigingen in exploitatie				
Ruimte in exploitatie: 2 X incidenteel = structureel	130.000	130.000	130.000	130.000
2% kaasschaaf op beïnvloedbare budgetten	111.922	119.918	115.689	115.591
Totaal algemene bezuinigingen in exploitatie	241.922	249.918	245.689	245.591
6 Herijken subsidies	38.149	76.298	114.447	152.596
7 Nieuw voor oud	-	-	-	-
Schuldpositie beheersbaar				
8 Verkoopopbrengsten gemeentelijke accommodaties	-	-	-	-
Eigen vermogen inzichtelijk				
9 Incidentele wijzigingen dekken uit concernreserve	416.953	81.295	143.605	65.088
10 Inzetten eigen vermogen	500.000	500.000	500.000	-
Totaal dekkingsmogelijkheden	2.959.274	2.773.466	2.964.712	2.869.260
Vertrekpunt programmabegroting 2017 na dekkingsmogelijkheden	24.917	-512.674	-502.794	-371.052

De in de begroting voorgestelde dekkingsmogelijkheden omvatten een tiental maatregelen, waaronder het invoeren van de woonlastenbenadering en de kerntakendiscussie. Met een amendement heeft de raad besloten niet in te stemmen met de uit de woonlastenbenadering volgende OZB-verhoging. Daarnaast zijn in hetzelfde amendement onderzoeksvragen geformuleerd over de consequenties van het verlagen van het subsidieplafond en is in de kerntakendiscussie een belangrijk accent komen te liggen op een bezuiniging op de WODV. Voor dat laatste geldt dat inzichtelijk moet worden gemaakt wat de effecten zijn van een bezuiniging van 20% ten aanzien van specifieke taken, producten, organisatiestructuur, fte's en/ of werkwijze.

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

- *Centrale ambtelijke huisvesting en gemeentewerf (€ 500.000)*. Voor een belangrijk deel wordt een bezuiniging behaald door het gezamenlijk huisvesten van de werkorganisatie voor de gemeenten Voorschoten en Wassenaar.
- *Kerntakendiscussie (€ 433.383)*. De invulling daarvan is nog niet concreet.

De effecten en daarmee de haalbaarheid van de beoogde bezuinigingen zijn daarmee nog niet in beeld. En de begroting blijft, ondanks het voor een periode van drie jaar inzetten van het eigen vermogen en het inzetten van concernreserve in het meerjarenperspectief vooralsnog niet sluitend.

3.10 Samenwerking in de regio

In 2008 heeft de raad opdracht gegeven om een duurzame 'operationele' samenwerking te verkennen met Wassenaar eventueel uitgebreid met Leidschendam-Voorburg. Dit heeft geleid tot een gezamenlijk Werkorganisatie Duivenvoorde voor alle ambtenaren van Voorschoten en Wassenaar (WODV, juridische vorm: GOL). In het coalitieprogramma is een blijvende investering in samenwerking met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg opgenomen. Het college schrijft: "Er wordt bij intergemeentelijke samenwerking altijd eerst gekeken naar samenwerking met de gemeenten Wassenaar en Leidschendam-Voorburg. Pas als dit niet lukt dan wordt er naar andere partners gekeken."

De visie zoals beschreven in het huidige coalitieakkoord luidt als volgt:

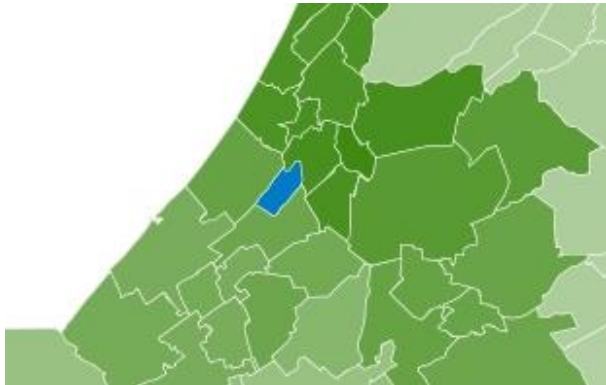
'Voorschoten is en blijft een bestuurlijk zelfstandige gemeente. Wij werken constructief samen met onze bureaus in de Leidse regio en Wassenaar en Leidschendam-Voorburg. De ambtelijke samenwerking met de gemeenten Wassenaar en Leidschendam-Voorburg wordt geïntensiveerd, maar met behoud van de eigen identiteit en de eigen politieke aansturing. Voorschoten mag nooit een slapende buitenwijk van Leiden of Den Haag worden!'

Voorschoten kijkt in de praktijk verschillende kanten op als het om samenwerking gaat. Voorschoten:

- richt zich van oudsher op de stad Leiden (centrumgemeente) en de omliggende gemeenten (Leidse regio). Onder meer binnen Holland Rijnland wordt met gemeenten gezamenlijk de leerplicht opgepakt (juridische vorm: GOL).
- richt zich voor economie op het niveau van de Leidse regio, ook wel bekend als Economie 071 (juridische vorm: Overeenkomst).
- richt zich recent meer op de samenwerking met Wassenaar, Leidschendam-Voorburg en (vooral rond de decentralisaties) ook op de overige gemeenten in de regio Haaglanden. Met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg is een gezamenlijk afdeling Werk & Inkomen (juridische vorm: Overeenkomst).
- volgt de ontwikkelingen in de metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH) op de voet. Op niveau van de Leidse regio wil Voorschoten aansluiten op de ontwikkelingen binnen de MRDH en de Amsterdamse metropoolregio.

In het rapport 'Grip op samenwerking' concludeert de rekenkamercommissie dat de bestuurlijke oriëntatie van Voorschoten het ruimst is van de vier gemeenten. Zo valt op dat Voorschoten met veruit de meeste gemeenten samenwerkt en de samenwerking zich uitstrekt van de Haagse regio, Holland Rijnland tot aan Gouda en omgeving. De spelregels voor samenwerking zijn vastgelegd in een Nota Verbonden Partijen (2015), met o.a. kaders zoals: afweging zelf doen of samenwerking, afweging van samenwerkingsvormen en partners en repertoire van instrumenten om grip te houden.

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



De congruentiescore (de mate waarin Voorschoten met dezelfde gemeenten samenwerkt op diverse beleidsterreinen) bedraagt 18,33% (gemiddeld voor Nederlandse gemeenten: 19,12%).¹²

3.11 Bestuurskrachtonderzoek uit 2006

In 2006, inmiddels tien jaar geleden, is door Partners + Pröpper een bestuurskrachtonderzoek uitgevoerd. Het bureau beoordeelde destijds de bestuurskracht op basis van twee punten: de *feitelijke resultaten* die het gemeentebestuur realiseert in termen van uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten. Aangevuld met: de *bestuurlijke processen* – als middel om deze resultaten te bereiken. Het onderzoeksbureau kwam destijds in het rapport tot 24 aanbevelingen voor groei. Op hoofdlijnen werden de volgende conclusies getrokken:

1. Het is goed leven in Voorschoten en de bestuurskracht is voldoende;
2. De zelf gestelde opgaven en ambities worden niet altijd waargemaakt (ontbreken strategische visie, ontbreken heldere visie regionale samenwerking);
3. Het samenspel tussen bestuur en samenleving kan beter (inwoners betrekken bij beleid);
4. De bestuurskracht is soms moeilijk te meten (onvoldoende expliciet gestelde opgaven in termen van evalueerbaar en resultaatgericht beleid).

¹² Congruentie drukt de mate van overeenkomst tussen verschillende regio-indelingen uit. Als 2 of meer regio-indelingen identiek zijn dan is het gemiddelde congruentiepercentage 100%. Het gemiddelde congruentiepercentage is het gemiddelde percentage van alle gemeenten tezamen.

Hoofdstuk 4 Analyse op basis van het normenkader

Om de bestuurskracht van de gemeente Voorschoten anno 2016 te beoordelen wordt een normenkader gehanteerd. Dit normenkader biedt een houvast om de verzamelde informatie te kunnen ordenen en een professioneel en onafhankelijk oordeel te kunnen vormen. Het kader is ontwikkeld op basis van tientallen bestuurskrachtonderzoeken¹³ en doorontwikkeld mede in het licht van de in *hoofdstuk 2* geschetste trends en ontwikkelingen. Het gehanteerde normenkader ziet er schematisch als volgt uit:

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

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

¹³ BMC, 100 bestuurskrachtonderzoeken als basis voor een nieuwe methode, 2009.

4.1 Gemeente als bestuur & beleidsmaker

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

Strategisch

Vertrekpunt vormen de toekomstvisie 2025 'Werken aan de toekomst' en het coalitieakkoord 2014-2018 'Vertrouwen in mensen, verbinden van krachten' waarin de ambities van het gemeentebestuur van Voorschoten zijn vastgelegd. In zijn algemeenheid wordt geconstateerd dat de gemeente Voorschoten de afgelopen periode beperkt werd door een gebrek aan financiële middelen.



Kracht

Voorschoten heeft een duidelijk profiel als groene woongemeente met een bovengemiddeld aandeel hoger opgeleide inwoners. De gemeente kent een hoog aantal vrijwilligers die actief zijn voor de vele verenigingen en stichtingen. Voorschoten heeft een sterk en betrokken maatschappelijk middenveld. Er is daarmee een sterke samenlevingskracht. Overigens vraagt die actieve betrokkenheid en wil tot inspraak en invloed wel iets extra's van de gemeentelijke organisatie (zie ook het niveau: *tactisch*).

Inwoners zijn betrokken bij de lokale politiek: de opkomst is met 62,16% bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen aanzienlijk hoger dan landelijk (53,8%).

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

De raad heeft een evenwichtige wijze van vergaderen en er is sprake van stabiele verhoudingen tussen coalitie en oppositie.

Inwoners hebben een bovengemiddeld vertrouwen in het gemeentebestuur (40% tegenover 29% landelijk gemiddeld). Veel inwoners zijn daarbij ook tevreden over de voorzieningen en het leefklimaat. Het is goed wonen in Voorschoten.



Ontwikkelpunten

De financiële meerjarenpositie van de gemeente is onvoldoende. Keuzes om daadwerkelijk de benodigde bezuinigingen te behalen worden te beperkt naar aard en omvang gemaakt. Politiek en bestuur zijn onvoldoende daadkrachtig en besluitvormingskrachtig om daadwerkelijke financiële en beleidskeuzes te maken. Dat is een risico voor de bestuurskracht richting de toekomst, omdat pijnlijke besluiten worden uitgesteld.

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

Ook het college heeft onvoldoende visie ontwikkeld op de regionale samenwerking en de WODV. Daarmee samenhangend is de sturing op de organisatie niet effectief gebleken. Het aantal contacten tussen college en MT over de grote dossiers is te beperkt.

Tactisch

Kracht

Met de toekomstvisie is breedchalig ingezet op participatie van jong tot oud. Dit heeft tot gezamenlijke kernwaarden (het 'DNA') van de gemeenschap geleid.

Ook bij de totstandkoming van de economische visie en de wens van de ondernemersvereniging in Dobbewijk om te komen tot een Ondernemersfonds (Bedrijveninvesteringszone) heeft de gemeente op een passende wijze (beleidsmatige) ondersteuning verleend (overheidsparticipatie).

De gemeente heeft in het verlengde hiervan tevens een waardevolle faciliterende rol gespeeld bij de totstandkoming en het functioneren van de Werkgroep (voorheen: Taskforce) Voorstraat/Centrum (in samenwerking met bewoners, winkeliers en vastgoedeigenaren).



Ontwikkelpunten

Inwoners zijn over het algemeen tevreden over het wonen in en de dienstverlening van de gemeente. Professionele partners zoals ondernemers, maatschappelijke organisaties en instellingen zijn veel 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. Soms hoort men pas op een laat moment over de planuitwerking (voorbeelden: duurzaamheidscentrum Dobbewijk, de huisvesting van vluchtelingen en de plannen voor de openbare ruimte in Vlietwijk). Ook de gewijzigde invulling van de Duivenvoorde-corridor (oorspronkelijk 'gras voor glas') betekende een verrassende wending voor inwoners, evenals de alternatieven voor het parkeerterrein bij het station. De projectgroep burgerparticipatie en de nota Samenspraak, mede naar aanleiding van het vorige bestuurskrachtonderzoek, heeft naar ons oordeel onvoldoende geleid tot structurele verbetering.

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

Operationeel

**Kracht**

Er kan geleerd worden van de enkele goede participatievoorbeelden die er zijn geweest. Daarbij is het ingezette traject van *Factor C* (gericht op communicatie voor beleidsprofessionals) een bruikbare ontwikkelmethode om de organisatie verder te professionaliseren op het gebied van communicatie en participatie.

**Ontwikkelpunten**

De participatieladder wordt onvoldoende gehanteerd en is niet organisatiebreed bekend. In de praktijk blijken er grote verschillen te zitten in de wijze waarop participatie plaatsvindt. Dit lijkt primair persoonsafhankelijk en wordt weinig planmatig aangestuurd door bijvoorbeeld leidinggevenden (eventueel ondersteund door communicatieadviseurs) in de organisatie.

4.2 Gemeente als medeoverheid in de regio

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

Strategisch

De visie zoals beschreven in het huidige coalitieakkoord markeert de positie van Voorschoten:

“Voorschoten is en blijft een bestuurlijk zelfstandige gemeente. Wij werken constructief samen met onze bureaus in de Leidse regio en Wassenaar en Leidschendam-Voorburg. De ambtelijke samenwerking met de gemeenten Wassenaar en Leidschendam-Voorburg wordt geïntensiveerd, maar met behoud van de eigen identiteit en de eigen politieke aansturing. Voorschoten mag nooit een slapende buitenwijk van Leiden of Den Haag worden!”

Strategisch**Kracht**

Bij het dossier van winkelcentrum Leidsenhage (Leidschendam-Voorburg) heeft het gemeentebestuur van Voorschoten de opvatting van lokale ondernemers weten te vertalen in een bestuurlijk standpunt in de regio.

Het Rekenkameronderzoek ‘Grip op samenwerking’ biedt inzicht in de regionale verbondenheid van de gemeente. Het afwegingskader en de handreiking boden concrete handvatten voor het gemeentebestuur. De bestuurlijke reactie (2014) vanuit Voorschoten was handelingsgericht. Dit heeft geresulteerd in de Nota Samenwerkingsverbanden.

**Ontwikkelpunten**

Uit de gesprekken met buurgemeenten en regionale samenwerkingsverbanden komt het beeld naar voren van een gemeente die meerdere oriëntaties kent. Daar is enerzijds begrip voor, maar leidt ook tot niet-volwaardige en onvoldragen samenwerkingsrelaties. De gemeente kiest haar samenwerkingspartner ad hoc op basis van het verwachte eigen voordeel. Verschillende keren wordt gemeld dat de bijdragen van de gemeente aan de regio(s) beperkt is.

Van verschillende kanten wordt aangegeven dat onduidelijk is welke intenties Voorschoten heeft met de samenwerking in de Leidse Regio. De actieve rol bij de totstandkoming van de Toekomstvisie heeft dit versterkt.

Tactisch**Kracht**

Daar waar het gaat om bijvoorbeeld gezamenlijk beleid voor de decentralisaties in het sociaal domein, heeft Voorschoten (en de WODV) haar rol gepakt en bijgedragen aan de succesvolle beleidsontwikkeling en –uitvoering.

Operationeel**Ontwikkelpunten**

Er is sprake van veel samenwerking op operationeel niveau, maar deze samenwerking is versnipperd. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de samenwerking in de regio Holland Rijnland voor onder meer leerplicht en doelgroepenvervoer. Echter, de gemeente en de regio zijn niet exclusief en intensief bij elkaar betrokken.

De samenwerking in het kader van werk en inkomen (sociale dienst) met Leidschendam-Voorburg dreigt uiteen te vallen. Als dat niet wordt voorkomen zullen Voorschoten en Wassenaar weer zelf een uitvoeringsorganisatie moeten opzetten, hetgeen een kostbare en intensieve opdracht zal zijn. Binnenkort zal een extern onderzoek naar de bestendigheid van deze samenwerking worden afgerond. Wij beoordelen dit als een risico.

4.3 Gemeente als organisatie

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

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

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

Strategisch**Ontwikkelpunten**

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

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

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

Tactisch**Kracht**

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

Er wordt op een meer beleidsmatige wijze gekeken naar het onderdeel informatie & automatisering. Waar dit voorheen met name beschouwd werd als bedrijfsvoeringtaak, wordt er nu ingezet op een beleidsplan met meer strategische componenten: big data, smart city, digitale dienstverlening, informatiebeveiliging, privacy. Op ICT-gebied (en plaats- en tijd onafhankelijk werken) is er nog wel een forse slag te slaan.



Ontwikkelpunten

De gemeente beschikt zeker over goede ambtelijke medewerkers, maar het verband in de organisatie is te weinig aanwezig. Dat blijkt onder meer uit het slechts minimaal aanwezig zijn van werkplannen. Teamplannen zijn er wel, maar kennen vele verschijningsvormen en zijn niet bespreekbaar gemaakt bij het management. Belangrijke constatering is echter dat er geen consolidatie plaatsvindt in afdelingsplannen en een concernplan. Er is met andere woorden geen sprake van een 'doorleefde werkplanning'. Kwaliteit is daarmee teveel afhankelijk van individuele ambities en prestaties. Het ambtelijk vakmanschap is voor een gemeentelijke organisatie, behorend bij een gemeente van circa 50.000 inwoners, te weinig aanwezig.

Het gebrek aan menskracht, kwantitatief en kwalitatief, en de daardoor veroorzaakte problemen zijn onvoldoende door de organisatie op de politiek-bestuurlijke tafel neergelegd en bespreekbaar gemaakt. Ook de instroom van (jong) talent is door de financiële omstandigheden, op een aantal trainees na, onvoldoende om de organisatie toekomstbestendig te maken en blijvend te vernieuwen. De klassieke taakopvatting en cultuur vormen een risico om vernieuwing door te voeren.

Operationeel



Ontwikkelpunten

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

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

4.4 Gemeente als dienstverlener

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

Strategisch**Kracht**

De gemeente staat met een achtste plaats in de top 10 voor digitale volwassenheid, op dit punt wordt dus zeer goed gescoord. Dat is een knappe prestatie. Overigens is de visie op dienstverlening niet aan de raad aangeboden. Ook het denken in doelgroepen (bijvoorbeeld expats) is sterk ontwikkeld met de engelstalige e-formulieren.

Tactisch**Ontwikkelpunten**

De interactie en het lerend vermogen in samenwerking met stakeholders (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties) op de diverse vakgebieden is beperkt.

De communicatie via het lokale weekblad is wegbezuinigd, dat wordt door inwoners als een gemis ervaren.

Operationeel**Kracht**

Bewoners zijn in het algemeen tevreden over de dienstverlening van de gemeente. Afvalinzameling en onderhoud van de leefomgeving worden goed beoordeeld. Bij een melding over de openbare ruimte is er snel en persoonlijk contact. De digitale dienstverlening scoort bovengemiddeld goed.

4.5 Samengevat: de bestuurskracht van Voorschoten

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



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

Prettige woongemeente, dienstverlening op orde

Voorschoten slaagt er prima in om zowel een goede relatie te onderhouden met haar inwoners als om het dorpse karakter van de gemeente te behouden. De inwoners zijn tevreden over de voorzieningen, het leefklimaat en de manier waarop de gemeente bijvoorbeeld inspringt op meldingen over de openbare ruimte. De (digitale) dienstverlening van de gemeente is meer dan op orde en het gemeentebestuur is benaderbaar. Op het onderdeel ‘de gemeente als dienstverlener’ scoort de gemeente Voorschoten dan ook zeker voldoende.

Ruimte voor verbetering andere drie rollen: leren en ontwikkelen

Het financiële meerjarenperspectief is dermate kwetsbaar dat op de middellange termijn het onwaarschijnlijk is dat het goede voorzieningenniveau behouden kan blijven. Het beeld op de andere drie rollen (‘bestuur en beleidsmaker’, ‘medeoverheid in de regio’ en ‘organisatie’) van het door de gemeente vastgestelde Normenkader is beduidend minder positief. Al met al constateren wij samenvattend dat de bestuurskracht van de gemeente Voorschoten onder druk staat. Uiteraard zijn er nuances, zoals in de vorige paragrafen beschreven, maar als we de actuele situatie beschouwen en deze in toekomstperspectief plaatsen, moeten we vaststellen dat Voorschoten op drie van de vier onderdelen forse ontwikkelpunten heeft en daardoor onvoldoende bestuurskrachtig is.

De tekortkomingen op de drie rollen beïnvloeden elkaar in negatieve zin. Door te weinig scherpe bestuurlijke kaders op onder meer de terreinen financiën en regionale samenwerking vanuit de gemeenteraad, nemen college en ambtelijke organisatie niet altijd de goede initiatieven. En andersom slaagt de ambtelijke organisatie, door het ontbreken van de basale randvoorwaarden, er onvoldoende in om voldoende kwaliteit te leveren, waardoor de bestuursorganen van college en raad ontevreden zijn over de geleverde kwaliteit van beleidstukken. Het samenspel en de wisselwerking tussen gemeenteraad, college van B&W en de werkorganisatie vertoont zwakheden.

Inbreng in de regio te gering, organisatie onvoldoende krachtig

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

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

Tot slot: de deelvragen beantwoord

1. Wat is de status quo van de gemeente Voorschoten op het terrein van politiek en bestuur en is zij in staat haar ambities waar te maken?

De gemeenteraad en het college van B en W worden als nabij en toegankelijk beoordeeld. Er is sprake van direct contact en directe feedback. De raad heeft een evenwichtige wijze van vergaderen en de dynamiek tussen coalitie en oppositie is als gezond te kwalificeren. Inwoners hebben een bovengemiddeld vertrouwen in het gemeentebestuur. Veel ambities uit het coalitieakkoord 2014 – 2018 zijn gerealiseerd. Daarentegen slaagt het gemeentebestuur er niet in om keuzes te maken voor onder meer de regionale samenwerking en het sluitend krijgen van de meerjarenbegroting.

2. Wat is de status quo van de gemeente Voorschoten op het terrein van de gemeentelijke werkorganisatie en is zij in staat haar ambities waar te maken?

De geschetste problematiek van de complexe structuur en governance van de WODV kost relatief veel tijd, geld en energie. Dit tekort gaat ten kost van de gewenste ambtelijke capaciteit om een professionaliseringsslag te maken. Ook het ontbreken van een doorleefde werkplanning is een knelpunt. Doordat de bestuurlijke aansturing complex is georganiseerd (dit leidt in onze ogen tot een gebrek aan eigenaarschap), is het bijsturen geen sinecure.

3. Wat is de status quo van de gemeente Voorschoten op het terrein van de regionale samenwerking en is zij in staat haar ambities waar te maken?

De verdeelde oriëntatie van Voorschoten leidt bij buurgemeenten en regionale samenwerkingsverbanden tot een gevoel van 'cherry picking'. Aangezien het bij samenwerken om vertrouwen en wederkerigheid gaat, zien wij hier een belangrijk knelpunt voor de toekomstige ambities van Voorschoten (denk aan bereikbaarheid). Het profiel van Voorschoten (wonen in het groen met voorzieningen nabij) wordt wel goed uitgedragen.

4. In hoeverre slaagt de gemeente Voorschoten erin om inwoners, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven te betrekken in de (uitvoering van) gemeentelijke opgaven?

Hierin constateren we een forse tekortkoming, zeker gezien de uitgesproken ambities van samenspraak die de gemeente heeft opgesteld. Het coalitieakkoord is getiteld 'Vertrouwen in mensen, verbinden van krachten'. De actieve samenleving wordt echter onvoldoende benut. De opgave voor de gemeente is om de deelbelangen van de organisaties, ondernemers en inwoners af te wegen en waar mogelijk te verbinden. Communicatie en transparantie (waarom wordt een aanbeveling niet opgevolgd) zijn hiervoor cruciaal. Dat vergt een andere rol van de gemeente.

5. Hoe ziet de bestuurskracht van de gemeente Voorschoten eruit in vergelijking met andere gemeenten en eerder uitgevoerde bestuurskrachtonderzoeken?

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

Hoofdstuk 5 Handelingsperspectieven

Te verwachten valt dat de scores op drie van de vier rollen uit het normenkader van dit bestuurskrachtonderzoek op de middellange termijn tot gevolg zullen hebben dat de kwaliteit van het wonen en leven onder druk komen te staan. Ook de belangrijke waarden die de inwoners aan het wonen in de gemeente toekennen, namelijk het behoud van het dorpse karakter en de bescherming van de groene buffer, komen hierdoor uiteindelijk in gevaar.

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

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

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

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

Bijlage 1 Normenkader bestuurskracht

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

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

Vanzelfsprekend is er geen gemeente die op alle 12 onderdelen perfect scoort. Het gaat er in de kern om: waar staan we als gemeente voor, waar willen we op (h)erkend worden (ambities) en komt dat er in de praktijk ook uit?

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

Onderscheid in niveaus: strategisch, tactisch en operationeel¹⁴

Strategisch: richten

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



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

Tactisch: inrichten

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

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

Operationeel: verrichten

Het hier en nu (direct effect) staat centraal. Het gaat op het operationele niveau dus om de korte termijn (maximaal 1 jaar). De uitvoering in de praktijk staat op dit niveau centraal. De activiteiten die worden verricht hebben een directe bijdrage aan de vorming en totstandkoming van producten en diensten zoals die aan (interne) klanten worden geleverd. Als voorbeeld kan dienen het leveren van een paspoort of rijbewijs (waarbij de klant een inwoner is). Intern zijn dit de zogenaamde PIJOFACH-taken¹⁵, waarbij gestuurd wordt op schaalvoordelen via bundeling van bedrijfsvoeringstaken (*economies of scale*). De vier rollen nader geduid, gespecificeerd per niveau.

¹⁴ Analooq aan het onderscheid tussen besturende, primaire en ondersteunende processen.

¹⁵ Personeel, Informatievoorziening, Juridische zaken, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting.

1. Gemeente als bestuur en beleidsmaker

De gemeente wordt onderverdeeld in drie entiteiten: de gemeenteraad, het college van B&W¹⁶ en de ambtelijke organisatie. Daarbij speelt de balans tussen gemeente en



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

Strategisch

Normen

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

Doet de gemeente de juiste dingen en doet zij die goed? Zijn de opgaven, ambities en ontwikkelpunten in beeld? Is er een visie op cruciale beleidsonderdelen zoals veiligheid, ruimtelijke ontwikkeling, sociaal domein, infrastructuur/bereikbaarheid en economie (al dan niet in samenwerking met andere organisaties)? Hebben raad en college een werkbare verstandhouding, werken zij ieder vanuit hun eigen rollen en verantwoordelijkheden aan het totstandbrengen van de gezamenlijke visie op de toekomst? Is er sprake van (financiële) toekomstbestendigheid? Heerst er een open cultuur waarin men elkaar op verantwoordelijkheden en afspraken wijst? Is er een zekere mate van vertrouwen waarbij raad, college en ambtelijke top elkaar durven aanspreken?

¹⁶ Voor de volledigheid: formeel (vanuit de Gemeentewet) is de burgemeester ook een apart bestuursorgaan met zelfstandige taken en bevoegdheden, onder meer op het terrein van Openbare Orde en Veiligheid en als vertegenwoordiger in regionale samenwerkingsverbanden. Daarmee heeft de burgemeester, naast de procesrol als voorzitter van raad en college, ook een inhoudelijke verantwoordelijkheid. In de literatuur wordt dit ook wel omschreven als de (toenemende) *spanningsvolle hybriditeit* van het ambt.

Is er bereidheid om te leren en ontwikkelen? Oftewel: is het gemeentebestuur in staat om (collegiaal) sturing te geven en vanuit een zekere (financiële, bestuurlijke en kwalitatieve) stabiliteit (**duurzaamheid**) in te spelen op toekomstige ontwikkelingen (**bestuurlijke sturing**)?

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

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

Tactisch

Normen

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

Het gemeentebestuur zal 'vitale coalities' moeten sluiten, **open** moeten staan voor haar omgeving, steeds vaker moeten aansluiten bij maatschappelijke initiatieven. College, raad en ambtenaren zullen partijen moeten samenbrengen en aan elkaar **verbinden**. Het bestuur moet samenwerkingsverbanden smeden van partijen die elkaar aanvullen, van elkaar kunnen leren en die de gemeenschappen sterker maken (vitaliteit). Het gemeentebestuur zal ruimte moeten laten en bij conflicterende belangen, een **integere** afweging moeten maken. Er is sprake van actief integriteitsbeleid en medewerkers voelen zich veilig en vertrouwd.

Sommige groepen inwoners zijn, zoals het landelijke en lokale beleid beoogt, steeds meer zelfredzaam (zie de toename in het aantal coöperaties op het gebied zorg, wonen, duurzaamheid, voeding etc.) terwijl andere groepen overduidelijk niet zonder enige vorm van overheidssteun kunnen.

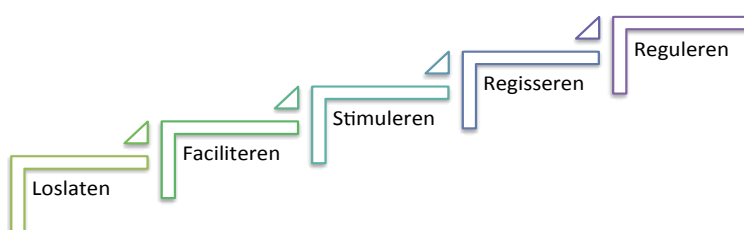
Ook de toename van inwonertoppen (zoals de G1000) waarbij mensen op basis van loting zelfstandig aan de slag gaan met de uitvoering van projecten waarbij niet altijd de gemeente meer nodig is, past in een tijd van zelforganisatie. De maatschappelijke (samenlevings)agenda en politieke agenda komen niet altijd langer overeen. Hoe ga je daar als raad mee om? Is de gemeente daarbij in staat om decentralisaties vanuit hogere overheden en wensen en ideeën vanuit de samenleving te **borgen** in beleid?

Operationeel

Norm

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

Er is in de praktijk steeds meer sprake van 'doe-democratie': de overheid sluit aan bij maatschappelijke initiatieven. De term *overheidsparticipatie*¹⁷ is hier van toepassing. Dat betekent voor de gemeente: *aansluiten* bij maatschappelijke initiatieven en niet als initiator optreden. Hierbij kan gebruikt worden gemaakt van de overheidsparticipatieladder, waarbij de treden bestaan uit **reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren en loslaten**:



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

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

¹⁷ Hierbij is het onderscheid met burgerparticipatie van belang. Bij burgerparticipatie neemt de burger deel aan een initiatief vanuit de gemeente, bij overheidsparticipatie sluit de gemeente aan op een initiatief vanuit de samenleving.

2. Gemeente als medeoverheid en partner in de regio

Gemeenten werken steeds vaker regionaal samen met andere gemeenten (en regionale partners, waterschappen en hogere overheden). Inmiddels wordt meer dan tien miljard euro van het gemeentelijke budget (58 miljard euro totaal) via regionale samenwerkingsverbanden uitgegeven en werken gemeenten gemiddeld in 16 samenwerkingsverbanden samen. Denk aan sociale werkplaatsen, de gezamenlijke uitvoering van gemeentelijke taken, bestuurlijke samenwerkingsverbanden, veiligheidsregio's, de gemeentelijke gezondheidsdiensten en intergemeentelijke sociale diensten.

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

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

Strategisch

Norm

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

Kernvraag is hoe de belangen voor een gebied op langere termijn het beste geborgd kunnen worden. Het begint dus bij de vraag naar het gedeelde (strategische) belang, bijvoorbeeld: het vitaal houden van een gebied door jongeren te behouden, door werkgelegenheid te versterken etc. Als partijen langere tijd samenwerken, leidt dat tot **bestuurlijke partnerships**. Dat kan bijvoorbeeld worden vastgelegd in een strategische toekomstvisie voor een gebied. Bestuurlijke partnerships zijn sterker naar mate er sprake is van gedeelde doelen/belangen (maatschappelijke, ruimtelijke of economische opgaven), onderling vertrouwen en een mate van wederkerigheid. Dat wil zeggen: partners (andere gemeenten, provincies, (semi-)private partijen) dragen bij aan de samenwerking, bijvoorbeeld via het leveren van kennis, kunde en capaciteit. Op strategisch niveau biedt samenwerking bijvoorbeeld extra lobbykracht richting hogere overheden zoals provincie, Rijk of Europa.

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

*Tactisch***Norm**

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

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

*Operationeel***Norm**

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

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

3. Gemeente als organisatie

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



Strategisch

Normen

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

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

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

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

Tactisch

Normen

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

Medewerkers kunnen competenties en vaardigheden ontwikkelen die nodig zijn¹⁸. De organisatieopbouw is voldoende divers en kent voldoende verjonging, vitaliteit en mobiliteit. De organisatie is **efficiënt** en **effectief** ingericht, als afgeleide van de besturings- en managementfilosofie. Er is een balans tussen kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en klantgerichtheid (vier k's). Hierbij kijken we naar de gemiddelde leeftijd, ziekteverzuim, instroom, mate van externe inhuur, doorgroeimogelijkheden. De competenties en vaardigheden van de ambtenaar van de toekomst zijn in beeld en worden actief gestimuleerd. Er wordt tijd- en plaats-onafhankelijk gewerkt. Medewerkers worden in staat gesteld om continu te leren, waarmee het **lerend vermogen** als organisatie gestimuleerd wordt.

Operationeel

Normen

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

Er is sprake van gezamenlijke en individuele **ontwikkeling** en de mate waarin en wijze waarop dit **gestimuleerd** wordt door leidinggevend en (via periodieke feedback). Er is ruimte voor **reflectie** op het eigen- en organisatorische functioneren. Medewerkers worden uitgedaagd om werkprocessen en uitvoering (digitaal) te **optimaliseren**. Zij worden hierbij ondersteund, onder meer door digitale mogelijkheden.

¹⁸ Ambtelijk vakmanschap in de 21^{ste} eeuw behelst o.a. : omgevingsbewust, duiding, integer, communicatief vaardig, samenwerken, verbinden, resultaatgericht, innovatief, open en aanspreekbaar.

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

4. Gemeente als dienstverlener

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

Strategisch

Normen

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

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

Tactisch

Norm

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

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



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

Operationeel

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

Bijlage 2 Bronnenlijst

Documenten (literatuurstudie)

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

Berenschot, *Benchmark ambtelijk apparaat*, februari 2015.

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

BMC Onderzoek, *Tevredenheid W&I Klanten 2015*.

Gemeente Voorschoten, *coalitieakkoord 2014-2018 Vertrouwen in mensen, verbinden van krachten*, 2014 (incl. de voorlopige uitwerking van het akkoord).

Gemeente Voorschoten, *Beleidsplan Jeugd 2015-2016*.

Gemeente Voorschoten, *Beleidsplan Participatiewet en WWB Maatregelen*, 2014.

Gemeente Voorschoten, *Beleidsplan Transitie Sociaal Domein*, 2014.

Gemeente Voorschoten, *Beleidsplan WMO 2015*, 2014.

Gemeente Voorschoten, *Economische visie 2016-2019: Versterken met ruimte voor nieuwe Kansen*, 2015.

Gemeente Voorschoten, *Informatiebrief Implementatieplan Dienstverlening 2015&2016*, 2015.

Gemeente Voorschoten, *Jaarrekening 2015*.

Gemeente Voorschoten, *Kadernota 2017*.

Gemeente Voorschoten, *Koersdocument Structuurvisie 2025*, 2015.

Gemeente Voorschoten, *MPG 2014-2017*.

Gemeente Voorschoten, *Nota Grondbeleid: Grondige afspraken voor de toekomst*, 2011.

Gemeente Voorschoten, *Nota Samenwerkingsverbanden*, 2015.

Gemeente Voorschoten, *Programmabegrotingen 2016-2019 en 2017-2020*.

Gemeente Voorschoten, *Raadsvoorstel en adviesnota Samenspraak*, 2015.

Gemeente Voorschoten, *Startnotitie Transformatie*, 2015.

Gemeente Voorschoten, *Toekomstvisie 'Werken aan de Toekomst'*, 2014.

Gemeente Voorschoten, *Visie op succesvolle burgerparticipatie: Wervelwind*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Trends en ontwikkelingen voor de gemeenten van de toekomst*, 2014.

Partners + Pröpper, *Voorschoten ambitieus op koers: bestuurskrachtonderzoek 2006*.

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

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

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

ThinkPublic, *Financiële houdbaarheid en strategische keuzes*, 2015.

TU Twente, *Effecten regionaal bestuur: Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*, 2015.

WODV, *Bevlogenheidsonderzoek*, 2014.

WODV, *Concernplan 2015-2018*.

WODV, *Eindevaluatie ambtelijke integratie*, 2015.

WODV, *Jaarplan 2016-2017*.

WODV, *Jaarrekening 2015*.

WODV, *Ontwerpbegroting 2017*.

WODV, *Organigram*, 2016.

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

WODV, *Uitgangspunten en ambities*, 2014.

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

Participatie en consultatie

Generatiegesprekken (niet-professionele partners)

Ten behoeve van de drie generatiegesprekken is gekozen om vanuit de gemeentelijke basisadministratie lotingen te verrichten. Dit om een willekeurige selectie te maken van inwoners gericht op een zo betrouwbaar mogelijk beeld vanuit de samenleving. Er zijn iets meer dan 50 mensen geconsulteerd.

Werkateliers met organisatie en ondernemers (professionele partners)

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

Gesprekken met buurgemeenten en regionale samenwerkingsverbanden

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

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

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

Bijlage 3 Opbrengsten Generatiegesprekken en werkateliers

De krachtenveldanalyse (stap 2, *De Spiegel van buiten*) is mede tot stand gekomen op basis van input van inwoners en maatschappelijke partners uit Voorschoten. Voor de maatschappelijke partners is er een werkatelier georganiseerd (werkatelier Sociaal en Fysiek). Met de inwoners zijn drie generatiegesprekken gevoerd. Onderstaand de input of hoofdlijnen.

Generatiegesprek 16 – 35 jaar Aanwezigen: 5 inwoners Voorschoten als aantrekkelijke plek Met de aanwezigen is een Word Cloud¹⁹ (woordwolk) gemaakt. Vanwege het gering aantal aanwezigen is geen wolk opgesteld. De jongeren zijn aanwezig uit interesse en nieuwsgierigheid in de politiek Samenwerking met de gemeente <i>Wat gaat goed:</i> - Het gemeentebestuur is goed benaderbaar. - De (digitale) dienstverlening is goed.	Generatiegesprek 35 – 65 jaar Aanwezigen: > 10 inwoners Voorschoten als aantrekkelijke plek Met de aanwezigen is een Word Cloud (woordwolk) gemaakt. Voorschoten wordt gewaardeerd op het groene, rustige en veelzijdige karakter.  Samenwerking met de gemeente <i>Wat gaat goed:</i> - Het gemeentebestuur is goed benaderbaar (kanttekening: resultaat niet altijd bekend). - De (digitale) dienstverlening is goed. Snel en effectief. - Persoonlijk contact met ambtenaren bij klachten.	Generatiegesprek 65 jaar en ouder Aanwezigen: > 30 inwoners Voorschoten als aantrekkelijke plek Met de aanwezigen is een Word Cloud (woordwolk) gemaakt. Voorschoten wordt gewaardeerd om haar centrale ligging. Het is prettig en rustig. In Voorschoten ga je makkelijk naar buiten.  Samenwerking met de gemeente <i>Wat gaat goed:</i> - Kwaliteit (schoon) en leefbaarheid van de buitenruimte en parken. - Veel geïnvesteerd in onderwijs (basisscholen) en taal (taalhuis).	Werkatelier Fysiek en Sociaal Aanwezigen: > 20 organisaties Voorschoten als aantrekkelijke plek Met de aanwezigen is een Word Cloud (woordwolk) gemaakt. Voorschoten is relatief vergrijs dus jongeren hebben een belangrijke positie. Voorschoten is een prettige woonplaats en heeft veel te bieden op het gebied van cultuur.  Samenwerking met de gemeente <i>Wat gaat goed:</i> - Actieve gemeente met veel participatie van inwoners. - Het gemeentebestuur is goed bereikbaar. - Persoonlijk contact met ambtenaren bij problemen (wel veel wisselingen). - Veel geïnvesteerd in woningbouw, voor sommige doelgroepen echter
--	--	---	--

¹⁹ Een Word Cloud is een visuele weergave van een lijst met woorden. Hoe vaker een woord voorkomt hoe groter het wordt afgebeeld.

- Onderwijs in Wassenaar en Leiden goed bereikbaar. <i>Wat kan beter:</i> - Nakomen van afspraken, bijvoorbeeld omtrent de Duivenvoordecorridor. - Creëren uitgaansgelegenheden in eigen gemeente. - Op peil houden (specialistische) zorg. - Initiatieven (en middelen) voor duurzaamheid en luchtkwaliteit. De generatie in beeld:  d.d. 27 oktober 2016	<i>Wat kan beter:</i> - Diverse dossiers met lange doorlooptijd. Ontbreken aan voortvarendheid. - Nakomen van afspraken, bijvoorbeeld omtrent de Duivenvoordecorridor. Ontbreken aan daadkracht. - Beheer en onderhoud aan sportvelden (incl. middelen voor vervanging). - Gemeentebestuur minder achter de feiten aanlopen. - Meer dynamiek bij inwoners dan bij gemeente. De generatie in beeld:  d.d. 25 oktober 2016	- Veel geïnvesteerd in buitenruimte en infrastructuur (30-km zones). <i>Wat kan beter:</i> - De bereikbaarheid van de gemeente, zowel per post, telefoon als digitaal. - Verwerken van input van inwoners bij kleine en grote projecten. - Woningbouwinitiatieven zoals levensloop bestendig wonen. - Bereikbaarheid van bushaltes. De generatie in beeld:  d.d. 1 november 2016	problematisch om aan een woning te komen (jongeren)., <i>Wat kan beter:</i> - Handelingsvrijheid voor het ambtelijk apparaat (delegatieprobleem vanuit het bestuur) - Niet alleen op de winkel passen (gebrek aan visie voor de lange termijn). - Benutten inwonerparticipatie en gebruik maken expertise maatschappelijk middenveld moet echt veel beter. Inwoners en organisatie willen ook graag die rol en een gelijkwaardig partnerschap. - Communicatie (transparantie en aanspreekbaarheid) verbeteren. Aanbeveling: Uitskomsten bestuurskrachtonderzoek jaarlijks herijken.
---	--	---	---