



MEMO

Datum: 26 januari 2016
Van: College gemeente Voorschoten
Aan: Gemeenteraad Voorschoten

Onderwerp: Standpunt college Voorschoten m.b.t. bestuurskrachtmeting

Inleiding

Door BMC is een bestuurskrachtonderzoek uitgevoerd. In de rol "de gemeente als dienstverlener" scoort de gemeente ruim voldoende. De andere onderzochte rollen (de gemeente als bestuur en beleidsmaker, medeoverheid in de regio en de gemeente als organisatie) worden door BMC genoemd als belangrijke ontwikkelpunten. De ontwikkelpunten op die drie rollen beïnvloeden elkaar in negatieve zin.

Daarnaast is de gemeente Voorschoten door haar financiële situatie onder provinciaal toezicht geplaatst. De ontwikkelingen om ons heen, zoals bijvoorbeeld de vormdiscussie in het kader van de toekomstvisie Leidse regio gaan in rap tempo. Deze lijken in een stroomversnelling gekomen te zijn na vertrek van de burgemeester in september. Ook het maatschappelijk veld roert zich op dit punt. Deze drie ontwikkelingen (bestuurskrachtonderzoek, financiële positie en ontwikkelingen in de regio) dwingen de gemeente Voorschoten om over haar toekomst na te denken. Naast Voorschoten zelf, geeft de provincie in haar GS-brief aan dat er een grote ontwikkelopgave¹ ligt op de drie rollen voor Voorschoten.

Vervolgonderzoek handelingsperspectieven naar aanleiding van raadsbesluit

In de raad van Voorschoten is op 8 december 2016 besloten om het bestuurskrachtonderzoek niet inhoudelijk te bespreken maar voor kennisgeving aan te nemen. Om optimale inhoudelijke reacties te geven is gevraagd door de raad om een vervolgonderzoek in te stellen naar de genoemde handelingsperspectieven uit hoofdstuk 5 van het bestuurskrachtonderzoek namelijk:

- Versterk de bestuurlijk aansturing
- Schets aansluitend een perspectief voor regionale samenwerking
- Realiseer goede randvoorwaarden voor de ambtelijke organisatie

¹ GS brief aan Provinciale Staten pagina 7 en verder. Dd 20 december 2016 <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/lokaal-bestuur/>



Dit verdiepingsonderzoek was in de ogen van de raad noodzakelijk om een goede inhoudelijke discussie te kunnen voeren. Daarbij is besloten dat de begeleidingscommissie van het 'bestuurskrachtonderzoek' ook dit vervolgonderzoek te laten begeleiden². Hierna kan dan in een reguliere behandeling de inhoudelijke discussie van het onderzoek plaatsvinden.

Het presidium heeft in haar vergadering van 23 januari 2017 gevraagd aan het college van b en w om een standpunt met betrekking tot het bestuurskrachtonderzoek in te nemen.

Standpunten college ten aanzien van bestuurskracht

Het college houdt in haar standpuntbepaling het normenkader aan als leidraad (Bijlage 1. Normenkader bestuurskracht).

		Niveau		
		Strategisch	Tactisch	Operationeel
rol	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

Dit zijn normen en criteria waar naar gestreefd zou moeten worden.

Per punt is gekeken naar de kracht en ontwikkelpunten in relatie tot de rollen van het college, de gemeenteraad en de WODV, waar die van toepassing zijn.

² Linkje raadsbesluit 8 december



De gemeente als dienstverlener

Kracht

De gemeente staat met een achtste plaats in de top 10 voor digitale volwassenheid, op dit punt wordt dus zeer goed gescoord. Inwoners zijn betrokken bij de lokale politiek: de opkomst is met 62,16% bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen aanzienlijk hoger dan landelijk (53,8%).

Ontwikkelpunten

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

Het college herkent deze uitkomst en is er erg tevreden dat de dienstverlening zo goed scoort en is hier trots op. De participatie kan echter naar de mening van het college nog worden verbeterd. Dit punt komt ook ter sprake in het gedeelte over de gemeente als bestuur en beleidsmaker.

De gemeente als bestuur en beleidsmaker

Kracht

- De gemeenteraad en het college van b en w worden als nabij en toegankelijk beoordeeld. Goed om dit als bestuurders en college te lezen. De betrokkenheid van de inwoners bij de politiek is groot. Daarentegen slaagt het gemeentebestuur er volgens het rapport niet in om keuzes te maken voor onder meer de regionale samenwerking en het sluitend krijgen van de meerjarenbegroting en om pijnlijke besluiten te nemen ter verbetering van de financiële meerjarenpositie.

Ontwikkelpunten

- BMC constateert dat bij twee omvangrijke³ voorstellen niet concreet is gemaakt hoe de besparingen zijn te realiseren en direct terugslaan op de omvang van de formatie voor de WODV) namelijk: één de centrale ambtelijke huisvesting en gemeentewerf voor EURO 500.000,- en twee de kerntakendiscussie welke EURO 433.383 dient op te leveren aan structurele besparingen.

³ Bestuurskrachtonderzoek Voorschoten Leren en ontwikkelen, december 2016, pagina 23.



gemeente VOORSCHOTEN

- BMC geeft aan dat keuzes om daadwerkelijk de benodigde bezuinigingen te behalen te beperkt naar aard en omvang helder worden gemaakt⁴. 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.

Kijkend naar bovenstaande zou een stevigere kaderstelling vanuit de raad kunnen helpen in het nemen van 'pijnlijke' besluiten. In dit verband vraagt het college zich af of de discussie over deelname in Holland Rijnland voldoende is gevoerd.

- 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 met de komende kerntakendiscussie een belangrijk accent komen te liggen op een mogelijke bezuiniging op de bijdrage van de gemeente Voorschoten aan 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.

Het college is van mening dat met de kennis van nu het beter geweest was om voorafgaand aan het bestuurskrachtonderzoek te starten met de kerntakendiscussie (i.p.v. successievelijk, zoals in het coalitieakkoord al voorzien voor de zomer 2015)

- Het college herkent zich in het punt van afstemming met de ambtelijke organisatie en zal dit punt actief oppakken.

Ten aanzien van de gemeenteraad benoemt het rapport als ontwikkelpunt:

- *dat de raad van Voorschoten sterk aandringt op vermindering van de ambtelijke kosten.* Dit kan volgens het rapport leiden tot een scheefgroei van financiële basis⁵ voor de WODV en instabiliteit voor de gemeenschappelijke regeling. Dit punt onderschrijft het college en wordt steeds evidentier kijkend naar de -afnemende- financiële bijdrage die Voorschoten levert aan de WODV. Volgens het college is het daarnaast nodig dat er afwegingen worden gemaakt m.b.t. de brief van de OR over de

⁴ Bestuurskrachtonderzoek Voorschoten Leren en ontwikkelen, december 2016, pagina 28.

⁵ Bestuurskrachtonderzoek Voorschoten Leren en ontwikkelen, december 2016, pagina 35.



overbelasting van de organisatie, hetgeen pas rond het verschijnen van het rapport ook bij het college van b en w duidelijk werd.

Een belangrijk ontwikkelpunt is volgens het college hiernaast de implementatie van de nota samenspraak, de participatieladder en referendumverordening. Het is volgens het college van groot belang dat de inwoners ook echt kunnen meebeslissen zoals nu voorgesteld is voor het nieuwe plan sociaal domein.

De gemeente als medeoverheid in de regio

Kracht

- In het rapport van BMC wordt bij het dossier van winkelcentrum Leidsenhage (Leidschendam-Voorburg) genoemd dat het gemeentebestuur van Voorschoten de opvatting van lokale ondernemers heeft weten te vertalen in een bestuurlijk standpunt in de regio. Het college herkent dit en heeft goede contacten met lokale ondernemers.

Ontwikkelpunten

- De omliggende gemeenten vinden het lastig dat Voorschoten qua samenwerking verschillende oriëntaties heeft. Daar is enerzijds begrip voor, maar leidt ook tot niet-volwaardige en onvoldragen samenwerkingsrelaties volgens het bestuurskrachtrapport. Zowel het college als de raad hebben een aandeel in deze beeldvorming.

Het college is het niet zonder meer eens met dit punt. Voorschoten heeft altijd een "in-between-positie" gehad. Daardoor zijn er keuzes gemaakt in verschillende richtingen. Er is bewust gekozen op basis van het DNA van de gemeente voor samenwerking met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg op het gebied van sociaal domein, en dat is in het rapport benoemd als goed. Ook is er gekozen voor economie071 om de Leidse regio meer aan te laten haken bij ontwikkelingen in MRDH. Wat betreft de RijnlandRoute heeft Voorschoten uniek standpunt ingenomen. Er is hierin altijd zoveel mogelijk in belang van onze inwoners gehandeld: het niet horen, niet zien en niet ruiken van de RijnlandRoute is altijd onze inzet geweest. Het college wil meer in contact staan met de regio, zodat het beeld van niet-volwaardige samenwerkingsrelaties waar nodig hersteld kan worden.



De gemeente als organisatie

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.

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 volgens het bestuurskrachtonderzoek geen doorontwikkeling en professionalisering plaatsgevonden. Zowel het college als de raad als de organisatie zouden hier een rol in kunnen nemen
- Medewerkers spreken dan ook van "het dienen van drie bazen", namelijk twee gemeenten en de WODV. Hierin kan het college duidelijker zijn waar het gaat om opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.
- Er vindt geen consolidatie plaats in afdelingsplannen en een concernplan. Er is geen sprake van een 'doorleefde werkplanning'. Kwaliteit is daarmee teveel afhankelijk van individuele ambities en prestaties. Hierin heeft het college en het management een rol, er zal alles aan gedaan worden om te zorgen dat er betere afdelingsplannen komen. Voorstel is op dit moment om te gaan werken met de zgn. A3-plannen.
- 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.

Het college is van mening dat de organisatie daar meer haar rol in zou kunnen pakken. Wel realiseert het college zich dat het toekomstperspectief lastig is te bouwen zolang de samenwerkende gemeenten bestuurlijk nog zoekende zijn in hun positie in de regio. Dat is onlosmakelijk verbonden met het toekomstperspectief van de WODV

Governance en verbeterplan WODV

Volgens het bestuurskrachtrapport is 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 is het echter denkbaar geweest dat de drie decentralisaties minder adequaat waren aangepakt, de financiële knelpunten groter waren geweest en de inhoudelijke kwaliteit te veel was achtergebleven⁶. Het zou kunnen zijn dat in dat geval de bestuurskracht nog lager was uitgevallen. Het college is daarom van mening dat het risico op de samenwerking met Leidschendam-Voorburg op het gebied van W&I uiteen valt moet worden beperkt.

- 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 initiatieven⁷. 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 van b en w en raad soms ontevreden zijn over de geleverde kwaliteit van beleidstukken.
- Het samenspel en de wisselwerking tussen gemeenteraad, college van b en w en de werkorganisatie vertoont zwakheden. De dienstverlening richting de burger wordt echter in het rapport als goed bestempeld.

Het college herkent zich in het bovenstaande en is van mening dat zowel college als raad hier een rol in hebben om de slagvaardigheid en de kwaliteit van de ambtelijke organisatie te verhogen en te waarborgen.

- Het college wil deze cyclus doorbreken en wil haar rol hierin pakken in het Algemeen Bestuur (AB) van de WODV. Uiteraard realiseert het college zich dat niet alleen het college, maar ook raad en WODV hierin hun verantwoordelijkheid dienen te nemen.
- Dit betekent dat het college in haar AB-rol aangeeft aan de WODV dat zij dient te komen met een verbeterplan. De raad zal vanuit haar rol heldere keuzes moeten maken die ertoe leiden dat deze verbeteringen ook doorgevoerd kunnen worden. Niet alles blijkt mogelijk, zowel financieel als qua menskracht vanuit de WODV. Daarnaast zijn taken en verantwoordelijkheden op het gebied van aansturing, die in andere gemeenten veelal zijn belegd bij de gemeentesecretaris, voor Voorschoten belegd bij de WODV.

⁶ Bestuurskrachtonderzoek Voorschoten Leren en ontwikkelen, december 2016, pagina 17.

⁷ Bestuurskrachtonderzoek Voorschoten Leren en ontwikkelen, december 2016, pagina 38.



Samenvattend

BMC geeft in haar eindadvies aan om volgordeijk actie te ondernemen op de volgende 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:

- a. een optimalisering van de randvoorwaarden voor het functioneren van de ambtelijke organisatie;
- b. een ontvlechting van de ambtelijke organisatie;
- c. 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

Meerdere oplossingsrichtingen

Het college geeft dit lezende aan dat fusie niet het enige antwoord is waar het gaat om verbetering van bestuurskracht. Punt twee geeft de optie, herindeling achterwege latende, dat er ook op het gebied van regionale samenwerking eenduidige keuzes moeten worden gemaakt. Het college deelt deze mening en wil met dit in het achterhoofd naar meerdere oplossingen zoeken en deze (laten) analyseren. Hiertoe is een eerste verkenning gemaakt en aan de commissie B&B verzonden.

Het college heeft er vertrouwen in dat in gezamenlijkheid de best mogelijke oplossing zal worden gevonden.

Het college heeft kennis genomen van het bestuurskrachtonderzoek. De uitkomsten van dit onderzoek, het financieel toezicht, de bestuurlijke ontwikkelingen in Wassenaar en de toekomstdiscussie in de Leidse regio, vragen om samen aan de slag te gaan, dat betekent raad, college en WODV die samen de handen in een slaan.