

rjnconsult



Gemeente  Wassenaar



VERSTERKEN REALISATIEKRACHT GEMEENTE WASSENAAR

SAMENVATTING VAN PROCES EN UITKOMSTEN

DIEDERIK HOMMES, BORIS GOOSKENS, STIJN NIJSSEN

28 MEI 2019

Inhoud

1. Opdracht en visie
2. Proces
3. Beoordeling zelfstandigheid
4. Wat voor soort gemeente is Wassenaar
5. Belangrijkste uitdagingen
6. Toekomstbeeld
 - Omvormen van WODV tot dienstverleningsorganisatie
 - Bestuurlijke visie
 - Inspiratie voor besturingsfilosofie

1. Opdracht en visie

Opdracht: Begeleid het bestuur om te komen tot het beste model om de realisatiekracht van de gemeente Wassenaar duurzaam te versterken.

Onze visie: Een gemeente die er de voorkeur aan geeft zelfstandig te blijven kan dat doen als er voldoende toekomstbestendigheid is. Dat is een afweging tussen de maatschappelijke uitdagingen en de kwaliteit van bestuur en ambtelijke organisatie. Is dat in balans, dan kan de gemeente doorgaan op de ingeslagen weg. Is er een disbalans, dan is de vraag of de gemeente het zelfstandig kan oplossen door onderdelen te versterken. Als er samenwerking nodig is zijn er vier scenario's, waarvan het scenario ambtelijke fusie reeds in WODV-verband is uitgeprobeerd. De vraag welk scenario het meest passend is kan worden beantwoord middels een aantal criteria.

2. Proces en werkwijze (apr-jun 2019)

startbijeenkomst opdrachtgever	• Aanscherpen specificaties eindproduct en beoordelingskader, doornemen aanpak, concretiseren planning, rolverdeling, inplannen bijeenkomsten, inventariseren documenten, afspraken over communicatie • <u>Resultaat</u>: beoordelingskader mogelijkheden per opgave, werkafspraken, communicatieplannetje
startbijeenkomst college	• Kennismaking, inhoudelijke no-go's, proces, regievoering, participatie van externe en interne stakeholders • <u>Resultaat</u>: richting verkend, proces aangescherpt, afspraken gemaakt
bestuurlijke werksessie 1	• Strategische verkenning scenario's: toekomst WODV? welk type gemeente willen we zijn? Wat zijn de opgaven/uitdagingen? Wat zijn de mogelijkheden? (zie slides visie) • <u>Resultaat</u>: Richtinggevende uitspraken over welk type gemeente Wassenaar wil zijn
raadsconferentie 1	• Bespreken verkenning college met raad. • <u>Resultaat</u>: bestuurlijke overeenstemming over de richting
bestuurlijke werksessie 2	• Verkenning positie (WODV/zelf doen/uitbesteden/samen doen) op niveau hoofdtaken en consequenties organisatorisch, financieel, sturing, bestuurlijk • <u>Resultaat</u>: analyse opties en voorkeurspositie per hoofdcluster taken
raadsconferentie 2	• Doorpraten op het interne samenspel. Welke keuzes maken we als gemeente, welke taken en thema's willen we dichtbijhebben. • <u>Resultaat</u>: doorkijk naar wat voor gemeente Wassenaar wil zijn
bestuurlijke werksessie 3	• Afrondende bijeenkomst: conclusies, vervolgstappen incl. aanpak en planning, voorbereiden raadsconferentie • <u>Resultaat</u>: richtinggevende uitspraken, vastgelegd in presentatie, plan van aanpak voor vervolg
raadscommissie	• Besluitvorming • <u>Resultaat</u>: besluit over richting en vervolgproces

Voorafgegaan door een aantal verkennende interviews en documentanalyse. Tussentijds heeft op verschillende momenten afstemming plaatsgevonden met (bestuurlijk en gedelegeerd) opdrachtgever. Ook heeft afstemming plaatsgevonden met het onderzoek dat Berenschot gelijktijdig in Voorschoten uitvoert.

3. Beoordeling zelfstandigheid: Er is voldoende perspectief voor Wassenaar als zelfstandige gemeente

1. Strategie en visie: is er een helder beeld van die uitdagingen in het gebied en een visie op hoe de gemeente daarmee om wil gaan?

- onvoldoende duidelijkheid over bestuurlijk ambitie

2. Financiën & risicobeheersing: is er sprake van een gezonde financiële positie?

+ ruime reserves

3. Intern samenspel: is er een krachtig bestuur?

- gaat steeds beter, maar meer verbetering samenspel is wenselijk

4. Bedrijfsvoering: is er een robuuste ambtelijke organisatie?

- te grote afstand tussen college & raad en WODV. Weinig wederzijds vertrouwen. Maar operationele uitvoering is op onderdelen best goed.

5. Extern samenspel: is er een goed functionerend samenspel met lokale en regionale partners, waarbij de gemeente haar doelen kan realiseren?

+- Goed samenspel met lokale partners. Regionaal weinig invloed.

6. Krachtige lokale gemeenschap: is er een lokale gemeenschap met voldoende sociale cohesie en draagkracht?

+ Mondige samenleving stelt hoge eisen aan college en WODV

3. Beoordeling zelfstandigheid: Toelichting op knelpunten

1. Strategie en visie: is er een helder beeld van de uitdagingen in het gebied en een visie op hoe de gemeente daarmee om wil gaan?

- Zowel bestuurlijke als ambtelijke stip op de horizon is onvoldoende helder (waar willen we over x jaar zijn),. Hierdoor ontstaat het gevoel dat de ad hoc werkwijze de overhand heeft.
- College voelt zich onvoldoende ondersteund door WODV bij formuleren visie. WODV vindt het lastig om invulling te geven aan uitvoeringstaken als overkoepelende visie ontbreekt.

3. Intern samenspel: is er een krachtig bestuur?

- Samenwerking tussen raad en college is in nieuwe Collegeperiode verbeterd.
- Besturingsfilosofie ontbreekt: Onduidelijk wie wat doet, en waar rollen, taken, en verantwoordelijkheden belegd zijn. Daardoor beperkte rolvastheid. Er moeten nog forse stappen gezet worden in doorontwikkeling van het samenspel.
- Raad is onvoldoende in staat haar kaderstellende rol te pakken , onder andere door gebrek aan verbinding met de ambtelijke organisatie waardoor informatiestromen onvoldoende goed werken

4. Bedrijfsvoering: is er een robuuste ambtelijke organisatie?

- WODV staat onder druk door bezuinigingen, beperkte harmonisatie van beleid, verschillende regionale oriëntaties en verschillen in bestuurscultuur. Er worden onvoldoende duidelijke keuzes gemaakt over wat Wassenaar en Voorschoten zelf en samen willen doen.
- Wassenaar voelt zich geen eigenaar van de eigen ambtelijke organisatie. Ontwikkeling tot 'partner' of 'klant' en leverancier' is zorgt voor onwenselijke afstand. WODV ervaart Wassenaar als moeilijk adviseerbaar.
- Herschikking topstructuur n.a.v. advies Van der Bunt heeft niet het gewenste resultaat, en de afstand vergroot
- College voelt zich onvoldoende ondersteund in visievorming, onderbouwing van stukken en ondersteuning in regionale samenwerking.

4. Wat voor soort gemeente is Wassenaar?

Op basis van de startinterviews, gesprekken met College en gesprekken met de Raad zien wij dat Wassenaar op dit moment voornamelijk een uitvoeringsgemeente is, met enkele kenmerken van een netwerkgemeente

Voor een gemeente met de omvang van Wassenaar is het noodzakelijk om keuzes te maken. Je kunt niet alles. Op hoofdlijnen zijn er drie opties, waarvan regiegemeente het minst voor de hand ligt. Zie voor een uitwerking de tabel op de volgende pagina.

NB een inhoudelijke beantwoording van de vraag wat voor soort gemeente Wassenaar is vormt geen onderdeel van onze opdracht. Zie daartoe het [Dorpsprofiel](#) dat in 2017 is opgesteld door Blaauwberg.

Op hoofdlijnen zijn er voor zelfstandige gemeenten met de omvang van Wassenaar de volgende organisatiemodellen om de toekomstbestendigheid te versterken:

- **Ambtelijke fusie:** conform model WODV, werkt niet naar tevredenheid.
- **Uitvoeringsgemeente:** de gemeente kiest ervoor te focussen op een zo excellent mogelijke uitvoering van uitvoerende taken, maar laat strategische dossiers of complexere taken in regionaal verband oppakken.
- **Regiegemeente:** uitgangspunt is dat alle uitvoerende taken door anderen worden uitgevoerd, waarbij de gemeente regie voert op de uitvoering en zich focust op beleid en regie.
- **Netwerkgemeente,** waarbij de gemeente taken (beleid, regie, beheer, uitvoering) door anderen laat doen, of samen met anderen, waarbij de belangrijkste afweging is dat de gemeente het zelf niet op voldoende niveau kan uitvoeren. Taken die nog wel zelf kunnen worden gedaan blijven bij de gemeente, waarbij er wordt samengewerkt met omliggende gemeenten waar nodig en mogelijk.

	Uitvoeringsgemeente	Netwerkgemeente	Regiegemeente
Bestuurlijke visie op rol gemeente	We willen dicht bij onze burgers blijven	We moeten samenwerken op verschillende schaalniveaus en zoeken de partners waarmee we een gezamenlijke ambitie kunnen ontwikkelen en uitvoeren	De gemeente moet zich focussen op beleid & regie, en niet op uitvoering, dat kunnen anderen beter.
Bestuurlijke ambities	Ambitie om goed te beheren	Op beperkt aantal deelterreinen nadrukkelijke beleidsmatige ambities	Nadrukkelijke beleidsmatige ambities op verschillende terreinen
Uitdagingen in de gemeente	Beperkt, de gemeente ligt er goed bij	Middelmatige tot grote uitdagingen op deelterreinen	Middelmatige tot grote uitdagingen
Omgeving	Sterke partners nabij die kunnen ondersteunen en overnemen	Er is niet 1 logische partner, voor elke taak wordt bepaald met wie het beste kan worden samengewerkt.	De uitvoerende taken kunnen grotendeels worden belegd bij 1 of meerdere partners in de regio.
Kernkwaliteit bestuur	Goed in lokale verbindingen Veel aandacht voor uitvoeringszaken	Goed in regionale samenwerking, in staat impact te maken op regionale ontwikkelingen waar nodig voor de realisatie van de eigen ambities	Goed in strategie & beleid, in staat impact te maken op regionale ontwikkelingen
Kernkwaliteit ambtelijke organisatie	In lijn met de beperkte ambities, in staat de uitvoeringstaken goed te doen	Daar waar de gemeente beleid en/of uitvoering zelf doet competenties aanwezig of ontwikkelbaar.	Competenties op het gebied van beleidsregie aanwezig of ontwikkelbaar.

Toelichting op tabel: de grijs tinten vertegenwoordigen de kenmerken die het meest van toepassing zijn op Wassenaar. Hoe donkerder de kleur, hoe meer van toepassing.

5. Belangrijkste uitdagingen

Op kerntaken kunnen sturen

- College Wassenaar voelt zich niet ondersteund door WODV. WODV ervaart college Wassenaar als moeilijk adviseerbaar
- Herijken eigenaarsrelatie met WODV (≠ klant-leveranciersrelatie).
- Bestuurlijk en ambtelijk leiderschap. Op inhoud én relatie.

} *A. Omvormen van WODV*

→ *B. Bestuurlijke toekomstvisie*

Volwassen politiek-bestuurlijk klimaat

- Visie: wat voor soort gemeente wil Wassenaar zijn?
- Constructief samenspel tussen Raad en College
- Verbinding tussen Raad en ambtelijke organisatie

} *C. Ontwikkeling van een besturingsfilosofie*

Om kunnen gaan met een mondige samenleving

- Strakke sturing op gevoelige dossiers, bestuurlijk én ambtelijk
- Gesprekspartner kunnen zijn voor mondige samenleving

6. Ons advies

- A. Omvormen WODV naar een dienstverleningsorganisatie en 'in eigen huis' halen van beperkt aantal strategische beleids- en realisatiecapaciteit.
- B. Formuleren bestuurlijke toekomstvisie
- C. Formuleren besturingsfilosofie

A. Omvormen van WODV tot dienstverleningsorganisatie

Toekomstbeeld volgt uit drie opties (op hoofdlijnen):

1. WODV opheffen en ambtelijke organisatie zelf uitvoeren. → *doet geen recht aan het feit dat er ook dingen goed gaan en dat Wassenaar te klein is voor een volledige 'eigen' ambtelijke apparaat. Kostbare operatie.*
2. WODV in huidige vorm behouden en verbeteren. → *is reeds geprobeerd, tot nu toe onvoldoende resultaat, lost structurele problemen niet op.*
3. WODV behouden voor uitvoeringstaken. Aantal taken waarop directe politiek-bestuurlijke sturing gewenst is dichterbij halen.

Behouden wat al goed gaat.

Bedrijfsvoering, dienstverlening (publieksdienst), beheer openbare ruimte (inclusief buitendienst). Werk & Inkomen i.s.m. Leidschendam-Voorburg behouden.

Kijken hoe de te behouden taken nóg beter kunnen worden uitgevoerd.

Eerste beeld is dat dit meer te maken heeft met invulling opdrachtgever-opdrachtnemerschap en 'gedoe aan de top' dan kwaliteit van de uitvoering.

De strategische realisatiekracht vergroten door enkele strategische taken dichterbij brengen.

Suggesties: beleidsregie / strategische advisering, beleidsadviesgeving fysiek domein, project- en procesmanagement, gebiedsontwikkeling, financieel advies, controller.

- Te maken keuzes: knip tussen beleid en uitvoering per beleidsterrein

A. Omvormen van WODV tot dienstverleningsorganisatie: stappenplan

1. Toekomst van WODV met Voorschoten bespreken. Naast de scenario's doorpakken en doorknippen wordt het scenario bijknippen geplaatst. Inzet is dat de WODV een slagvaardige dienstverleningsorganisatie wordt voor Wassenaar én Voorschoten met meer oog voor de verschillen tussen de gemeenten.

2. Scharnierpunten (sleutelfuncties) in de relatie Wassenaar – WODV moeten met voorrang goed worden ingevuld.

- Burgemeester Wassenaar: ontwikkeling besturingsfilosofie, visie-ontwikkeling. Procedure loopt.
- Secretaris Wassenaar: opbouwen van een (beperkte) nieuwe organisatie en ontwikkeling heldere opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie met WODV (secretaris = opdrachtgever).
- Directeur WODV: invulling geven aan opdrachtnemersrol in aangepaste relatie, leiding geven aan de omvorming van de WODV tot dienstverleningsorganisatie
- Enkele beleidsregisseurs / strategen (binnen Wassenaar, zie vorige sheet): Ondersteunen van College in visieontwikkeling en regionale samenwerking. Verbinding tussen bestuur en WODV op inhoudelijke dossiers.
- Griffier: verbeteren politiek-bestuurlijk samenspel. Organiseren van constructief contact tussen ambtelijke organisatie en raad en bieden van de benodigde veiligheid in dat contact.

3. Verbeteren van ondersteuning op korte termijn. Het omvormen van de WODV is een proces dat enige tijd zal kosten, zeker wanneer rekening wordt gehouden met de gesprekken die daarover met Voorschoten moeten worden gevormd. Wij bevelen aan in de tussentijd te onderzoeken welke relatief simpele aanpassingen ervoor kunnen zorgen dat Wassenaar beter wordt ondersteund op de uitvoering van haar kerntaken.

4. Verbeteren reputatie van Wassenaar als werkgever. Zodat medewerkers ook bereid zijn over te stappen / terug te keren naar Wassenaar. Charme-offensief. Nette omvorming zonder ruzie draagt daaraan bij! Zie ook besturingsfilosofie.

B. Bestuurlijke toekomstvisie

Het explicieter formuleren van een gezamenlijk stip op de horizon geeft richting aan het bestuur zelf en aan de ambtelijke organisatie.

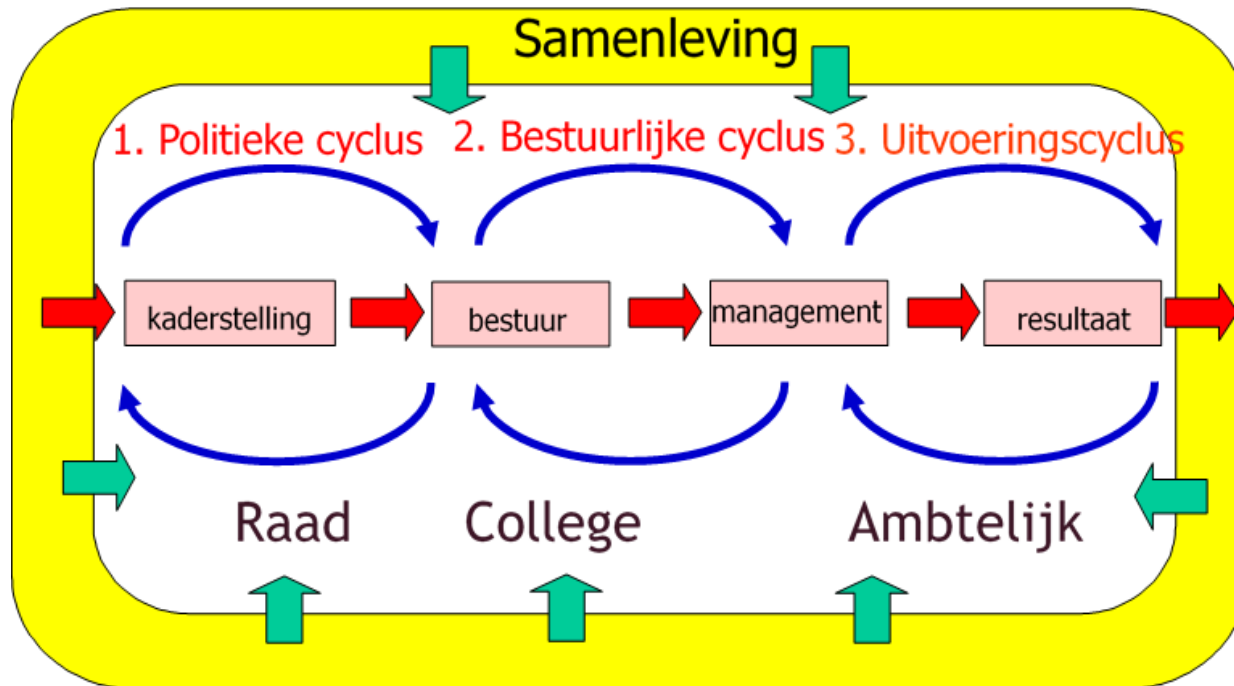
- Wat voor gemeente wil Wassenaar in 2030 zijn?
- Wat vraagt de omgeving van de gemeentelijke organisatie?
- Wat vraagt de gemeente van de omgeving?

Maak keuzes: wat zijn de belangrijkste thema's voor Wassenaar?

- Een gemeente met deze omvang kan niet alles!
- Suggestie op basis van gesprekken: voor Wassenaar als woongemeente en belangrijke hotspot voor expats zijn cruciale functies: goed verzorgde openbare ruimte, goed onderwijs (inclusief internationaal onderwijs), voldoende sportvoorzieningen, een goed cultureel klimaat (in de brede zin van het woord)
- Ga aan de slag met het formuleren van een visie. Kom op basis van een ronde langs de velden tot een analyse van de meest relevante opgaven. Ga hierover in gesprek met de organisatie en de inwoners zodat de bestuurlijke visie doorleeft wordt.

Citaat uit diner pensant Wassenaar als zelfstandige gemeente: *"Kom met een plan. Toon leiderschap. Dat is je verantwoordelijkheid als college. Accepteer dat je sowieso kritiek gaat krijgen."*

C. Inspiratie voor besturingsfilosofie



In een besturingsfilosofie wordt de rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie vastgelegd, zowel waar het gaat om de onderlinge samenwerking als de contacten met de samenleving.

Uitgangspunten om te komen tot een werkende besturingsfilosofie:

- Start de bestuurlijke dialoog over rollen en samenspel om te komen tot een aantal contouren
- Bespreek met de Raad en de ambtelijke top de geformuleerde contouren.
- Toets de besturingsfilosofie aan de hand van casuïstiek
- Organiseer momenten voor implementatie en evaluatie